

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

**LA GOUVERNANCE DANS UN CONTEXTE DE DÉCENTRALISATION : LE
CAS DE LA RÉGIONALISATION DE LA FORÊT EN OUTAOUAIS**

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN OUTAOUAIS

comme exigence partielle

du programme de Maîtrise en développement régional

PAR

TIMOTHÉE KANSA SUBUKA

Mars 2014

REMERCIEMENTS

La réalisation de cette recherche et la rédaction de ce mémoire ont été rendues possibles grâce à la collaboration de quelques personnes à qui nous désirons, par ces quelques présentes lignes, exprimer notre sincère gratitude.

De prime abord, nous remercions Monsieur Guy Chiasson, notre directeur de recherche qui, par son impressionnante patience, ses remarques et ses propositions, a su faire aboutir ce mémoire.

Nos remerciements s'adressent, ensuite, aux personnes interrogées, pour leur collaboration et leur disponibilité. Sans elles, le contenu de cette recherche nous serait inconnu, et la recherche elle-même n'aurait jamais été menée à terme.

Enfin, que l'Abbé Aimé Mpevo, qui nous a aidé pour la mise en forme du texte, trouve ici l'expression de notre reconnaissance.

Timothée Kansa Subuka

RÉSUMÉ

Une réflexion sur la gouvernance dans un contexte de décentralisation permet de réaliser que la gestion au niveau régional et local est devenue complexe. Des changements importants sont survenus ces dernières années au niveau de la gouvernance du secteur forestier. Dans ce cadre, les structures régionales comme les Conférences régionales des élus (CRÉ) se sont vues confier des nouvelles responsabilités dans la planification du développement régional en matière forestière. Face aux enjeux et défis suscités par ce milieu, ces structures régionales sont incitées à intégrer des nouveaux modèles de gestion.

La question à laquelle tente de répondre le présent travail est : Comment la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) et sa Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais (CRRNTO) s'approprient-elles les nouvelles responsabilités forestières, et plus singulièrement, est-ce que les nouveaux pouvoirs s'exercent dans une logique de gouvernance ? Cette gouvernance est définie par de plus en plus de chercheurs en termes d'échange de savoir et de connaissance, de circulation de l'information (Juillet & Andrew, 1999), de rationalité communicative et intersubjective (Dryzek, 1987), et non plus sur le modèle du « command and control ».

Plus spécifiquement, l'analyse du cas de la CRÉO et sa Commission régionale des ressources naturelles et du territoire porte sur les modalités de prise de décision et la mise en pratique de cette gouvernance. La collecte de données s'est faite d'abord par des entrevues semi-dirigées avec les participants à la Table des Commissaires et aux Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT). Pour approfondir le résultat, les procès verbaux et les rapports des rencontres ont été analysés

De l'analyse, quelques grands constats se sont dégagés : la volonté de la CRRNTO de répondre aux besoins de son milieu par la concertation et de faire place au partenariat ; la participation plus directe ou non des régions et des collectivités à la gestion des forêts avec le concours de dispositifs participatifs, le faible degré de participation des citoyens ; la grande responsabilité des élus dans la prise de décision, le déséquilibre dans les rapports de force lors des débats au sein des tables TLGIRT; l'existence d'une certaine collaboration verticale entre les différentes structures, les capacités d'expression et d'action des acteurs souvent suscitées par les instances supérieures.

Au regard de ces constats, la conclusion de notre recherche statue que la CRÉ et sa Commission ne répondent que partiellement aux conditions d'une gouvernance hétérarchique. D'une manière générale, la forte empreinte du modèle de la démocratie représentative, en l'occurrence la lourde présence de l'État et l'insuffisance des ressources financières freinent l'autonomisation.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	1
RÉSUMÉ	2
TABLE DES MATIÈRES	3
LISTE DES TABLEAUX.....	6
LISTE DES FIGURES	7
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	8
INTRODUCTION	10
CHAPITRE PREMIER : LA PROBLÉMATIQUE	13
1.1. Décentralisation.....	13
1.1.1. Introduction	13
1.1.2. Le Québec et la question de la décentralisation	14
1.1.3. Quelques discours gouvernementaux	18
1.1.4. Illustration d’une option sectorielle : le secteur de la santé.....	19
1.2. Pertinence de l’étude	21
1.3. Spécification de l’objet d’étude.....	23
1.4. Gouvernance.....	24
1.5. Lien avec le développement régional et local	24
1.6. Question de recherche	26
Conclusion.....	26
CHAPITRE DEUXIÈME : CADRE CONCEPTUEL	27
2.1. Tentative de définition	27
2.2. Enjeu de coordination.....	28
2.3. Modèle théorique de la gouvernance urbaine ou territoriale.....	30
2.3.1. Identité territoriale	30

2.3.2. Projets	32
2.3.3. Nature de l'État et formes horizontales	34
2.3.4. Quelques formes horizontales et verticales	36
2.4. Autonomie	46
2.5. Principaux concepts mobilisés	47
2.6. Hypothèse de recherche	47
2.7. Aperçu de l'opérationnalisation	47
Conclusion.....	49
CHAPITRE TROISIÈME : MÉTHODOLOGIE.....	50
3.1 Étude de cas.....	50
3.2 Collecte de données.....	51
3.2.1 Entrevue semi-dirigée.....	51
3.2.2. Analyse documentaire	54
3.3. Analyse du contenu	54
3.3.1. Pré-analyse, découpage, codage, catégorisation.....	54
3.3.2. Interprétation des données ou des résultats	55
3.4. Sélection du cas.....	55
3.5 Scientificité de l'étude et limites.....	57
3.5.1. Crédibilité ou validité interne.....	58
3.5.2. Transférabilité.....	58
3.5.3. Limites	58
3.5.4. Considérations éthiques.....	59
CHAPITRE QUATRIÈME : LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS (CRÉ).....	60
4.0. Introduction	60
4.1. Incontournable décentralisation	61
4.2. CRÉ en général.....	62
4.2.1. De CRD aux CRÉ.....	62
4.2.2. Conférences régionales des élus (CRÉ).....	64
4.2.3. Responsabilité des élus	66
4.2.4. Institution de la CRÉ : une proposition de décentralisation	67
4.3. Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO).....	67

4.3.1. Mise en contexte	67
4.3.2. CRÉO et décentralisation	69
4.1.3. Structure de la CRÉO	69
4.4. Portrait de la gestion forestière.....	72
4.4.1. Vers une décentralisation de la gestion forestière	72
4.4.2. Commission forestière (CFR) et CRRNT en Outaouais	73
4.4.3. Commission régionale (CRRNT)	74
4.4.3. Structure de la Table des commissaires.....	75
4.4.4. Tables TLGIRT	77
Conclusion.....	78
CHAPITRE CINQUIÈME: LA CRRNTO ET LA GOUVERNANCE	79
5.0. Introduction	79
5.1. Retour sur la décentralisation.....	80
5.2. Brouillage des frontières	81
5.2.1. Concertation et partenariat à la CRRNTO.....	81
5.2.2. Tables TLGIRT	91
5.3. Participation	91
5.3.1. La CRRNTO.....	92
5.3.2. Les TLGIRT	96
5.4. Collaboration verticale	101
5.4.1. Relation CRÉ-TLGIRT ; –CRRNTO-DGR-Ministère	101
5.4.2. Autonomie du bureau régional par rapport à Québec.....	107
Conclusion.....	108
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	112
BIBLIOGRAPHIE.....	119
APPENDICE 1.....	136
APPENDICE 2.....	140

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 : CONCEPT, DIMENSIONS ET INDICATEURS	49
TABLEAU 2 : COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CRÉO 2013	70
TABLEAU 3 : TABLE DES COMMISSAIRES	76
TABLEAU 4 : COMITÉ CONSULTATIF EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT	83
TABLEAU 5 : QUELQUES INDICATEURS SUR LA PARTICIPATION.....	101

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : CARTE DES RÉGIONS ADMINISTRATIVES DU QUÉBEC	65
FIGURE 2 : CARTE DE LA RÉGION DE L'OUTAOUAIS	68
FIGURE 3 : COMMISSIONS RÉGIONALES.....	71
FIGURE 4 : ÉTAPES DES CONSULTATIONS PUBLIQUES RÉGIONALES EN OUTAOUAIS MENANT À L'AVIS RÉGIONAL ..	93
FIGURE 5 : RAPPORT ENTRE LES STRUCTURES	106

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CAAF : Contrats d'Approvisionnement et d'Aménagement Forestier

CERFO : Centre d'enseignement et de recherche en foresterie

CHSLD: Centre d'hébergement et de soins de longue durée

CLD : Centre local de développement

CLSC: Centre local de services communautaires

CPEJ: Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse

CRD : Conseil régional de développement

CRÉ : Conférence régionale des élus

CRÉO : Conférence régionale des élus de l'Outaouais

CRRNTO : Commission régionale des ressources naturelles et du territoire public de l'Outaouais

DGR : Direction générale régionale

FFQ : Fondation de la Faune du Québec

IQAFF : Institut Québécois d'Aménagement de la Forêt Feuillue

ISFORT : Institut des Sciences de la Forêt tempérée

MAMROT: Ministère des Affaires Municipales, Régions et Occupation du territoire

MDDEFP : Ministère du Développement durable, Environnement, Faune et Parcs

MDEIE : Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation

MRN : Ministère des Ressources naturelles

MRNF : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

MSIEF : Mesure de soutien à l'information et à l'éducation forestière

PAFI : Plans d'aménagement forestier intégré

PPRMVF : Programme de participation à la mise en valeur des forêts

RESBO : Réseau des entreprises du secteur du bois de l'Outaouais

TLGIRT : Tables Locales de Gestion Intégrée des Ressources et du Territoire

UAF : Unité d'aménagement forestier

INTRODUCTION

Depuis quelques décennies, l'aggravation des problèmes d'adaptation à la globalisation a fait apparaître la décentralisation comme une des réponses à ce phénomène (Roggero, 2005). C'est dans cette optique que les gouvernements centraux vont ainsi confier des responsabilités plus importantes et des compétences à des acteurs situés à des échelons infranationaux (Béhar, 2000; Le Galès, 2002; Saez & Bassand, 1997; Wright & Cassese, 1996). Il s'agit de répondre à une capacité d'action des États centraux qui s'est restreinte avec la globalisation (Blanc, 2000; Canet & Duchastel, 2004; Carrier & Jean, 2000; Crowley, 2003; Douillet, 2003; Fontan, 1997; Jouve, 2004b; Sassen, 2009). Depuis quelques années, le gouvernement québécois a entamé un processus de décentralisation d'une partie des responsabilités forestières vers les Conférences régionales des élus (CRÉ). Ces nouveaux mandats forestiers passent, notamment mais pas exclusivement, par la création des Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) chapeautées par les CRÉs qui se chargent dorénavant de la planification régionale des territoires publics dans la région.

Le présent mémoire se veut une réflexion sur la mise en pratique des théories de la gouvernance dans le contexte des processus de décentralisation au Québec. Il entend examiner les modes d'organisation du pouvoir dans les instances locales et régionales, essentiellement ceux privilégiés par les CRÉs dans l'exercice de nouvelles responsabilités à l'échelle régionale et locale. Il veut surtout voir si ces nouvelles responsabilités forestières assumées à l'échelle des régions s'inscrivent dans la logique de la gouvernance telle qu'elle est définie par de plus en plus de chercheurs qui y voient une façon nouvelle d'assumer le pouvoir. Au cœur de toute cette littérature se détache le concept de gouvernance hétérarchique. Ce concept désigne une forme de régulation de la société qui repose sur une logique d'échange de savoir et de connaissance, de circulation de l'information (Juillet & Andrew, 1999), de rationalité communicative et intersubjective (Dryzek, 1987). Notre analyse va porter spécifiquement sur le cas de la CRÉ de l'Outaouais. Il existe certes des études (Brochu, 2006; Favreau, 2004; Lévesque, 2004; Ménard, 1985; Robitaille, 2006a) sur les instances régionales québécoises. Ces travaux, s'ils ont réfléchi

sur le mode de représentation qui prévaut dans les institutions régionales prises globalement, n'ont pas vraiment proposé d'études empiriques des formes d'organisation du pouvoir dans ces instances et conséquemment n'ont pas permis de positionner les pratiques régionales par rapport aux théories sur la gouvernance. Notre étude entend apporter sa contribution à ce sujet.

Le présent travail se divise en cinq chapitres. Le premier chapitre pose la problématique de notre étude. Il part d'un état de connaissance sur la décentralisation au Québec et montre qu'il y a une certaine unanimité de la littérature autour de cette question. Au fait, cette question n'a jamais perdu de sa pertinence ; elle est toujours au cœur de débat. Elle a pris des formes diverses. Elle tourne parfois autour d'une quête de décentralisation des politiques publiques en termes de gain démocratique, c'est-à-dire, un renforcement des régions et des communautés. L'accent est mis sur la participation citoyenne au processus décisionnel. Elle peut prendre aussi le visage d'une constitution des gouvernements régionaux. Il est apparu que dans certaines situations, la décentralisation devienne un « délestage financier », une manière de contraindre les instances locales à contribuer davantage au financement des activités étatiques. Il existe, toutefois des expériences de décentralisation dans certains domaines sectoriels qui ont fait une part large à la participation. Ce chapitre circonscrit également la pertinence de notre recherche, son objet spécifique, son intérêt par rapport au développement local et régional, le modèle de la gouvernance ainsi que la question de recherche. Le cas de la régionalisation de la forêt en Outaouais vise à déterminer le mode de prise de décision dans le mécanisme de gestion forestière, en l'occurrence une instance régionale comme la CRÉ (et sa Commission).

Le second chapitre cherche à examiner les théories de la gouvernance, et ainsi préciser le cadre conceptuel qui clarifie la notion de gouvernance hétérarchique. Ce concept se traduit par une redistribution du pouvoir de gouverner aux acteurs à l'échelle régionale et locale. Il s'agit d'un partage de ressources et la poursuite d'une vision commune par le consensus. Son choix a permis d'émettre notre hypothèse de recherche et d'identifier des indicateurs nécessaires à l'analyse. Comme toute recherche scientifique nécessite des méthodes, notre troisième chapitre présente les éléments méthodologiques qui ont été identifiés. Nous avons opté pour une approche empirique de type qualitatif, c'est-à-dire des entrevues semi dirigées couplées avec une analyse documentaire.

Le quatrième chapitre fait une description des expériences concrètes de la décentralisation en contexte québécois en se focalisant notamment sur les instances régionales. Dans un premier temps, il offre une mise au jour des liens entre décentralisation et émergence des entités à l'échelle régionale (et locale). Ensuite, il donne un aperçu historique de ces instances régionales en mettant un accent particulier sur la transition de conseils régionaux du développement aux conférences régionales des élus, un moment marquant dans la décentralisation québécoise et la place qu'elle accorde à la société civile. Dans un troisième temps, il s'agit de la prise en compte de la CRÉ de l'Outaouais comme cadre d'analyse.

Quant au cinquième chapitre, il teste l'hypothèse selon laquelle la CRÉO, et surtout sa Commission pratiquent la gouvernance hétérarchique. Ce chapitre est bâti en fonction de trois dimensions de notre cadre conceptuel, à savoir le brouillage des frontières, la participation et la collaboration verticale. Il examine la présence ou non d'une des conditions générales de la gouvernance dans le fonctionnement de la CRÉO et plus spécifiquement de sa commission et en dégage quelques constats. Une conclusion générale résume les résultats de notre recherche. Elle cherche à répondre à notre question de recherche et en même temps confirmer ou infirmer notre hypothèse.

CHAPITRE PREMIER : LA PROBLÉMATIQUE

Ce chapitre se veut au départ un constat sur l'état de la connaissance sur la décentralisation au Québec. Il s'agit d'un parcours de la littérature, mais aussi de quelques discours gouvernementaux sur ce thème pour déboucher sur une très rapide présentation de la pertinence de notre recherche. Nous passerons ensuite à l'objet spécifique de notre recherche et de son intérêt par rapport au développement local et régional. Nous nous pencherons enfin sur le modèle de la gouvernance ainsi que de la question de recherche.

1.1. DÉCENTRALISATION

1.1.1. Introduction

Depuis quelques décennies, des changements manifestes se sont produits dans les sociétés démocratiques occidentales et ont redessiné les configurations du pouvoir. La mondialisation ou le « spectre de la globalisation » (Andrew & Goldsmith, 1998), l'émergence de nouvelles technologies et la chute du modèle fordiste de production sont autant de facteurs qui ont largement contribué à ces mutations. A cet effet, de nombreux discours ont convergé pour souligner la remise en question d'un modèle centralisé de l'État pour parler d'une recomposition de l'État ou de son repli. Les termes utilisés pour décrire ces réalités vont varier : « diminution de la centralité de l'État », « démantèlement de l'autorité étatique nationale » (Carrier & Jean, 2000; Crowley, 2003; Sassen, 2009; Wright & Cassese, 1996, p. 10). Devant l'aggravation des problèmes d'adaptation à la globalisation, nombre d'acteurs ont préconisé la décentralisation comme une des réponses à ce phénomène (Roggero, 2005). C'est dans cette optique que les gouvernements centraux vont ainsi confier des responsabilités plus importantes et des compétences à des acteurs situés à des échelons infranationaux. L'objectif poursuivi est de

permettre aux collectivités locales d'acquérir une légitimité et une capacité d'action plus fortes face aux acteurs étatiques centraux (Douillet, 2003, p. 588). C'est le grand changement de la relation centre-périphérie, ce système fondé sur les relations d'inégalité ou de hiérarchie des relations du pouvoir entre l'État central et les échelles infranationales.

1.1.2. Le Québec et la question de la décentralisation

Au Québec, cette question n'a jamais perdu de sa pertinence. Elle est « toujours en discussion » (J. Proulx, 2006, p. XIII)¹. Il n'est pas inopportun de mentionner des retours occasionnels ou de « valse-hésitation » (Paquet, 2006) de la décentralisation puisque cette question revient périodiquement à l'avant-scène politique (Chiasson & Belley, 2006). Une abondante littérature au Canada, plus particulièrement au Québec, s'est focalisée sur ce thème. Les questionnements au cœur de cette littérature ont souvent tourné autour de la nécessité pour plus ou moins de décentralisation (Bouchard, Larocque, & Proulx, 2007; Fontan, 1997; Massicotte, 2006; M-U.; Proulx et al., 2005; P.-P. Proulx, 1995) ou encore sur le bien fondé de décentraliser dans certains secteurs spécifiques comme la santé (Forest, Abelson, Gauvin, Martin, & Eyles, 2003; Forest, Bryson, & Lorion 1994; Lemieux, 1994), la fiscalité (Belley, 2006) ou encore le service public d'emploi (Favreau, 1999).

Dans un nombre significatif d'écrits, la réflexion porte sur la relation du pouvoir entre le centre et la périphérie (transfert de pouvoir du centre (Québec) vers la périphérie (les localités et les régions)). Un constat se dégage de cette littérature : le débat sur la décentralisation a été généralement axé sur le bien fondé ou les effets positifs (ou bien les craintes) de la décentralisation (Jean, 2006). Selon Divay, « l'un des arguments traditionnels en faveur des instances décentralisées » est « la possibilité de s'adapter aux préférences locales » (2009, p. 182). C'est l'approche de Fontan (1997) pour qui les pratiques locales permettent de mieux s'ajuster aux exigences du nouveau contexte économique. L'on retrouve en filigrane l'idée d'un lien étroit entre la décentralisation, le développement et la démocratie². La pertinence de la

¹ Francis Dufour dans une Préface affirmait que la décentralisation fait partie du projet de société québécoise (P.-P. Proulx, 1995, p. 8).

² « La décentralisation constitue une manifestation essentielle de la vie démocratique, puisqu'elle consiste à rechercher un point d'équilibre entre l'exercice du pouvoir central par les autorités publiques et le besoin de participation active des citoyens et citoyennes à la vie publique. » (Québec, 1995, p. 3)

décentralisation, surtout dans le discours des analystes du développement, est à comprendre à la lumière de l'objectif à atteindre, à savoir le développement des régions (M-U.; Proulx et al., 2005, p. 121). Des vues ont convergé pour reconnaître qu'il y a une grande vacuité, des disparités entre le centre et le rural, des défis touchant les secteurs du territoire et des segments de sa population, la crise des finances. La décentralisation, écrit Proulx, est une « nécessité urgente pour le monde rural » (J. Proulx, 2006, p. XIII). Elle constitue donc aux yeux de nombreux auteurs une possibilité pour les territoires infranationaux, de s'approprier leurs leviers de développement (Belley, 2006; J. Proulx, 2006; M.-U. Proulx, 2006), « un projet nécessaire et souhaitable », « une avancée pour le développement du Québec et de ses régions », (Chiasson & Belley, 2006; M-U.; Proulx et al., 2005). Pour Proulx (2002, p. 74; 2011, p. 189), la décentralisation gouvernementale ne préconise rien de moins finalement que le renouvellement de la façon de vivre en société et de s'administrer collectivement par un nouveau partage des pouvoirs de prise de décision, des responsabilités, des ressources entre les communautés locales, supralocales et régionales.

Dans un chapitre du livre portant sur l'État stratège, où il montre la prégnance de la présence de l'État dans les entités décentralisées, Divay soutient que la décentralisation demeure une idée mobilisatrice et non une notion obsolète. Il remet toutefois en question certaines approches de la décentralisation, en l'occurrence la conception du transfert (2009, p. 182). Pour sa part, Jalbert a porté son analyse sur le concept de décentralisation dans le contexte de l'introduction des politiques de décentralisation-régionalisation au Québec. Le mot renvoie à « une reconquête d'autonomie pour les administrations et collectivités locales » (Jalbert, 1991, p. 252). Sa démarche propose la mise en œuvre d'un modèle consensuel qui doit permettre le rapprochement des actions de l'État avec les collectivités locales (Ibid., p.258).

Des tenants de la décentralisation tendent également à établir un lien entre la démocratie et la décentralisation. Autrement dit, ils considèrent ainsi la décentralisation comme un vecteur de l'efficience et de l'efficacité de la démocratie. La décentralisation apparaîtrait comme un acte de confiance dans la démocratie. Au-delà de la démocratie représentative, l'insistance porte sur les modes de participation citoyenne permettant aux citoyens de contribuer à l'élaboration des politiques et au fonctionnement des organismes et des services.

C'est le cas des auteurs qui font un plaidoyer en faveur des gouvernements régionaux (Larocque, 2006) ou la création d'un gouvernement régional intermédiaire élu (Jean, 2006). « Nous avons besoin de gouvernements régionaux » pour « soulager » le gouvernement du Québec de l'excédent de pouvoirs qui s'y trouve (Larocque, 2006, p. 7). Larocque et al. (2007, p. 45) optent ainsi pour l'expression de « démocratie régionale » au lieu de décentralisation, mot qu'il qualifie de « très technocratique ». Au final, il s'agit d'un « véritable plaidoyer pour la participation citoyenne aux décisions » (Larocque, 2006; M-U.; Proulx et al., 2005, p. 120), cette dernière étant considérée comme le « pivot de la décentralisation ». Comme le signale très explicitement le rapport final sur la décentralisation, le Québec a pris une option pour les « pratiques consensuelles et participatives » (M-U.; Proulx et al., 2005, p. 120). Certains travaux (Bouchard et al., 2007; D.-G. Tremblay, 2006) ont décrit des principes et des critères susceptibles de guider la décentralisation, des principes (proximité, la subsidiarité, la territorialité, etc.) qui sont porteurs de réussite. Mais comme le fait remarquer Paquet (2006), il n'y a pas d'accord sur la liste précise de ces principes. Tremblay (2006), par exemple, reconnaît la pertinence de la décentralisation parce qu'elle y perçoit la possibilité de l'émergence d'une nouvelle gouvernance de la chose publique. Jean (2006), pour sa part, va proposer une gouvernance régionale à construire sur la base d'un partenariat public-privé-associatif. Il soulève en même temps la question des institutions ou les instances appropriées pour accueillir une véritable décentralisation en y associant la condition de capacités financières et gestionnaires. La question de l'émergence d'une démocratie de proximité et l'occurrence d'un renouvellement de la mobilisation peuvent être aussi comptées parmi des effets positifs de la décentralisation. Favreau dans son texte sur la décentralisation du service public de l'emploi et les initiatives locales, tout en s'interrogeant sur la dimension bénéfique, fait référence à un défi à relever dans le champ du développement local : « faire en sorte que la décentralisation des politiques publiques soit un gain démocratique, en d'autres termes, un renforcement des régions et des communautés et non une perte, c'est-à-dire l'emprise technocratique d'un nouveau service public » (Favreau, 1999, p. 18).

Comme toute chose a son revers, certains de ces travaux ont largement attiré l'attention sur les risques réels ou potentiels liés à la décentralisation (Belley, 2006; Chiasson & Belley, 2006; Jean, 2006; Larocque, 2006; Robitaille, 2006a; D.-G. Tremblay, 2006). Le titre du texte de Belley et Chiasson (2006) est très révélateur quant aux éventuelles difficultés que soulève la

décentralisation dans le contexte québécois. Dans le processus de transfert des compétences de l'État aux régions, certains auteurs vont énumérer le « désengagement pur et simple de l'État de certaines responsabilités » ou « un délestage, par l'État, de ses responsabilités principales » (D.-G. Tremblay, 2006, p. 69). Jean (2006) s'inscrit dans la même logique quand il mentionne le danger de « déresponsabilisation de l'État », mais aussi des acteurs régionaux. L'on serait « tenté de mettre en œuvre une forme décentralisation (...) en faveur des régions ou des MRC sans leur transférer les ressources fiscales pour assumer ces nouvelles compétences» (Jean, 2006, p. 10). Il évoque également le « paradoxe de la décentralisation ». Censée réduire les disparités, la décentralisation peut aussi générer les conditions de leur accentuation (M-U.; Proulx et al., 2005, p. 119), due à la potentialité des ressources qui varie d'une région à l'autre. Il en va de même de Divay qui utilise l'expression mathématique de « soustraction » pour désigner le « délestage financier », contraignant ainsi les instances locales à contribuer davantage au financement des activités étatiques (Divay, 2009, p. 183). Autrement dit, il s'agit d'une soustraction au sommet pour une « addition directe au fardeau fiscal local » (Ibid., p.183). Belley (2006) soulève en effet la question des enjeux institutionnels et fiscaux qui sous-tendent la décentralisation de nouvelles responsabilités vers les instances locales, tout en proposant une voie de sortie au blocage de la décentralisation. La remarque sur le délestage, évoquée ci-haut, rejoint allègrement la préoccupation de ceux qui ne voient dans le processus de décentralisation qu'une forme de mise en application de l'idéologie néolibérale valorisant la privatisation et la domination des intérêts privés (Duchastel, 2004; Jalbert, 1991). Ainsi que l'écrit Elander, « décentralisation et rigueur allaient marcher de pair » (Elander, 2002, p. 215). On peut signaler en passant un autre aspect majeur qui a capitalisé le débat sur la décentralisation au Québec, à savoir le modèle d'intégration territoriale à adopter face à la complexité institutionnelle dans le champ infranational québécois (M-U. Proulx, 1994).

Stigmatisant toujours les dangers inhérents à la décentralisation, certains auteurs sont revenus sur l'éloignement du citoyen du centre de décision au profit de la « revalorisation du rôle du politicien ». Il est question ainsi de l' « affaiblissement du capital social » (Larocque, 2006; M-U.; Proulx et al., 2005; Robitaille, 2006a). La problématique de la décentralisation reste, pour reprendre l'expression de Proulx (2011), une odyssée au Québec. Elle est un éternel recommencement mais avec ses avancées et ses questionnements. La littérature a beaucoup élaboré là-dessus, mais nous nous arrêtons à ce stade-ci.

1.1.3. Quelques discours gouvernementaux

A côté de la littérature académique, il existe également des discours politiques sur la décentralisation. Au niveau du gouvernement, la question de la décentralisation a été aussi centrale. Cette dernière aurait été au cœur de plusieurs commissions (Commissions régionales et nationales sur l'avenir Québec, Commission Bélanger-Campeau, etc.). L'une des finalités de la décentralisation qui revient est le renforcement du lien de confiance entre la population et l'autorité. Il est question de rapprocher les lieux du pouvoir et de décision des gens. La décentralisation a été également un élément important du premier gouvernement québécois, surtout de son programme politique. Le livre vert de René Levesque dès 1977 et le livre blanc (non édité) traduisent cette volonté affirmée du parti Québécois de donner corps à la décentralisation.

Le gouvernement libéral de Charest va en faire aussi son cheval de bataille. Comme le commente si bien Jean Des Lauriers, dans son discours inaugural du 4 juin 2003, « le premier ministre fait de la décentralisation (associée dans cette stratégie aux concepts de partenariat et d'imputabilité) un des principes devant guider les travaux du gouvernement en matière de développement régional en la plaçant sur les bases de la réorganisation de l'État » (Des Lauriers 2006, pp. 31-32). Et dans le document intitulé *Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale. La décentralisation*, il est affirmé ce qui suit : « Le projet de décentralisation découle de la volonté du gouvernement du Québec de revoir ses relations avec les municipalités et de renforcer les communautés locales qui représentent le palier de décision le plus rapproché des citoyens et des citoyennes. » (Québec, 2005, p.4) Il s'agit d'un projet qui table sur la restructuration de relation centre-région et dont les grands volets sont : « la décentralisation des responsabilités, la régionalisation de services gouvernementaux, l'adaptation de normes et de programmes gouvernementaux aux réalités régionales et les initiatives de partenariat. » (Ibid., p.4). Sans vouloir nous appesantir sur les résultats de cette décentralisation, il nous a semblé utile de retenir la permanence de cette question dans le discours des politiques.

1.1.4. Illustration d'une option sectorielle : le secteur de la santé

Si certains travaux ont mis l'accent sur la nécessité de la décentralisation, il y en a qui se sont focalisés sur les secteurs à décentraliser (Favreau, 1999; Forest et al., 1994; Houde & Sandberg, 2003). Nous n'en avons épinglé qu'un seul ici. Dans le champ de réflexion sur la dimension sectorielle, Lemieux et ses collaborateurs (Lemieux, 2001) ont fouillé le thème de la décentralisation dans une perspective empirique, en scrutant, par exemple, le secteur de la santé. Il est utile ici de noter en passant la précision que Lemieux porte sur la notion de décentralisation. Se basant sur la typologie proposée par l'Organisation mondiale de la santé (Mills, Vaughan, Smith, & Tabibzadeh, 1991) ainsi que par Rondinelli (1981), il distingue la décentralisation administrative (déconcentration), la décentralisation fonctionnelle (délégation), la décentralisation politique (dévolution), et la délégation structurelle (privatisation) (Lemieux, 2001).

Ces analyses nous offrent un bref aperçu de la nature des nouveaux pouvoirs de décision. De façon approfondie, les analyses discutent de la question de la participation citoyenne aux sphères de décision au sein des entités « formellement » décentralisées. Dans la dernière partie de son ouvrage (Lemieux, 2001), fait une analyse des quelques politiques de décentralisation, dont celle fonctionnelle sur le secteur de santé. La création de régies régionales de la santé et des services sociaux au Québec, - qui ont succédé aux conseils régionaux de santé et des services sociaux (CRSSS)³ - témoigne d'une évolution dans ce secteur. Il rappelle ailleurs que la politique de décentralisation « avait surtout pour finalité d'égaliser les relations entre le centre et la périphérie et de permettre, par une structuration moins hiérarchique du pouvoir, aux membres de l'alliance communautaire, principalement, de participer davantage aux décisions qui les concernaient. » (Lemieux, 1994, p. 119). Cette expérience participative met au centre la composition des participants, leurs compétences ainsi que leur légitimité. Il conclut : « Dans la politique de décentralisation, comme dans d'autres politiques, le pouvoir qu'ils exercent tient aux appuis qu'ils ont auprès de la population » (Lemieux, 2001, p. 91).

³ Selon Lemieux, la politique de décentralisation s'est concrétisée « par la création des CRSSS » (Lemieux, 1994, p. 114).

Comme le notent Bergeron et Gagnon (1994, p. 25), « la loi sur les services de santé et les services sociaux de 1991(L.Q.1991,c.42) réaffirme les grands objectifs sociaux de la réforme Castonguay-Nepveu, et introduit plusieurs changements visant à la fois un recentrage du système de santé sur le citoyen et un resserrement de la gestion publique dans ce système». Forest et al. (1994) ont tenté de cerner les modalités et les conséquences de cette participation de la population à l'administration des services de santé. Ils ont situé le problème dans le contexte de la gestion publique. Ce qui est au centre de leurs préoccupations, c'est de « s'occuper en priorité » de l'objectif « effectif et concret » de la participation, à savoir « le contrôle et l'exercice du pouvoir » (Ibid., p.145). Ils vont à cet effet faire référence à l'expérience québécoise mais aussi celles américaine et française.

En effet, quelle que soit la forme qu'elle prend (consultative, décisionnelle), la participation se doit d'être « l'expression de l'opinion de la population auprès des instances de prise de décision » (Ibid., p.149). A cet effet, la composition des instances décisionnelles des services de santé est révélatrice du potentiel de leur ouverture au milieu. Dans les structures participatives du réseau de la santé et des services sociaux (CLSC.-CH.-CHSLD-CPEJ-Régie régionale), il y a l'émergence d'autres forces à côté des professionnels de la santé et des administrateurs. Se servant des expériences américaine et française, les auteurs ont montré combien la méthode de sélection des citoyens représentatifs de la population (ou des membres de conseils d'usagers) est déterminante. Il semblerait que les associations ou des groupes (société civile) ont une meilleure côte par rapport à des membres moins expérimentés, moins motivés venant directement de la communauté. Car, au bout du compte, la présence de ces groupes devrait favoriser le partage des connaissances avec la puissance publique et les professionnels de la santé. En dépit des désaffectations et des insuffisances, « La mécanique québécoise n'est pas mauvaise en son principe » (Ibid., p.155) et « la population est mieux représentée dans les instances de décisions du système, particulièrement au palier régional » (Ibid., p.154), estiment-ils. Autrement dit, le discours sur le déficit démocratique ne flétrit en rien les expériences très enrichissantes sur la participation au Québec.

Quant aux modalités proprement dites, les auteurs ont distingué les approches traditionnelles (élections ou les audiences publiques) et les approches moins traditionnelles comme les groupes de discussion, les référendums et les approches novatrices, comme les panels

de citoyens et le télévote (Houde & Sandberg, 2003, p. 192). Ainsi qu'on peut le voir, c'est de la participation dont il est question dans ce cas de figure. Celle-ci présente un triple gain, selon Forest et al.(2003), à savoir l'information (recueil de l'information sur les valeurs et les préférences du public pour une meilleure prise de décision), la conciliation entre les différents groupes d'intérêts par le dialogue et la compréhension mutuelle et l'appropriation par la population de services publics qui lui sont destinées (Ibid., p.185).

De leur analyse, il ressort que la participation citoyenne reste une nécessité pour le bon fonctionnement des organisations publiques de santé, tout en attirant l'attention sur le besoin d'une réflexion approfondie sur les conditions de possibilité de cette participation. Les auteurs relèvent, à cet effet, la difficulté de la participation citoyenne dans un modèle centralisateur et soulèvent ainsi la question de la légitimité des représentants. « Il nous semble que le principe participatif peut rendre ce système plus visible et plus durable, en obligeant les gestionnaires à trouver leur légitimité – et leur inspiration – dans la communauté, au lieu d'invoquer sans cesse le pouvoir qui leur vient du centre. » (Forest et al., 1994, p. 158)

1.2. PERTINENCE DE L'ÉTUDE

Les travaux sur la décentralisation, nous venons de le voir, ont porté sur la relation du centre à la périphérie, sur le transfert des compétences et sur le bien fondé de ce transfert, sur un meilleur équilibre des responsabilités dans des domaines vitaux comme la santé. On a bien réfléchi sur les institutions dans le secteur de la santé, mais pas dans celui du développement. Certains ont mis en exergue les entités comme les MRC (Brochu, 2006; Gravel & Huard, 2006; LeBlanc, 2006; Meloche & Bryant, 2006). D'autres ont mis l'accent sur le déficit démocratique participatif. Pour Robitaille, les changements politiques et organisationnels issus de la loi 34 du gouvernement libéral constituent une interférence dans la mise en place du modèle préconisé par la collectivité (Robitaille, 2006a, p. 66).

Cependant, relativement peu de recherches se sont intéressées aux institutions régionales, en particulier les CRÉ et leurs prédécesseurs les Conseils régionaux de développement (CRD). Et pourtant ces structures ont joué un rôle clé dans la décentralisation amorcée par le gouvernement du Québec. Il y a bien un certain nombre de travaux (Favreau, 2004; Lévesque, 2004) qui ont porté sur ces institutions lors du passage des CDR aux CRÉ. L'on y retrouve la référence à un

modèle de gouvernance démocratique de la société québécoise qui accorde une place importante à la concertation et au partenariat, et plus spécifiquement à la collaboration entre les pouvoirs publics et la société civile. Cependant, cette littérature exprime les craintes d'un changement ou d'une remise en question de cette approche par le gouvernement Libéral de l'époque. Guy Chiasson et Martin Robitaille (2007) font mention d'une « démocratie revisitée » au niveau régional comme conséquence de la réforme de la loi 34 du gouvernement libéral. Cette réforme a procédé à l'abolition, au niveau régional, des Conseils régionaux de développement (CRD) remplacés par des Conférences régionales des élus (CRÉ). Ce qui caractérisait les CRD, c'était la présence des conseils d'administration autonomes, et surtout la capacité de concertation entre les acteurs, c'est-à-dire une « imbrication complexe entre le secteur public et la société civile » (Ibid.). Ce modèle de gouvernance est inspiré du modèle québécois qui met un accent particulier sur la « relation de proximité qui s'est établie entre la participation aux décisions et les actions dans le milieu » (Ibid.).

Cette prise de position se retrouve également chez Favreau (2004) qui redoute une remise en cause des acquis précieux de ces dispositifs précités, et de surcroît, la possible compromission de la collaboration entre la société civile et les pouvoirs publics dans la nouvelle approche qui insiste sur la réingénierie et l'imputabilité des élus. Il apparaîtrait que ce changement pourrait entraîner « une révision plus large de l'ensemble du modèle québécois de développement » (Favreau, 2005, p. 25). Lévesque, qui dresse un aperçu de trois phases par lesquelles est passé le modèle québécois, consacre des réflexions intéressantes sur l'insuffisance de la démocratie représentative. Il montre que, bien qu'elle soit incontournable, cette dernière nécessite la démocratie sociale et délibérative qui fait la part large à une pluralité d'acteurs. Et comme d'autres auteurs, il fait mention de la réforme qui remet en cause l'existence d'un modèle d'organisation au niveau régional dans le domaine du développement régional et local. Une fois de plus, l'insistance porte sur la priorité accordée aux élus des municipalités dans les conseils d'administration des CRÉ et des CLD ainsi que de la réduction des composantes de la société civile (femmes, jeunes). Ce qui signifie en d'autres termes la remise en question d'un modèle expérimenté depuis 1980 à travers le partenariat et la concertation. « La vision néolibérale, telle qu'elle est proposée par le nouveau gouvernement libéral, révèle une vision tronquée de l'économie et de la démocratie par rapport à celle mise de l'avant par le modèle partenarial.» (Lévesque, 2004, p. 118)

Ces travaux, s'ils ont réfléchi sur le mode de représentation qui prévaut dans les institutions régionales prises globalement, n'ont pas vraiment proposé d'études empiriques des formes d'organisation du pouvoir dans ces instances. Pourtant, comme nous l'avons montré plus haut, dans la littérature le lien est souvent fait entre décentralisation et démocratisation des formes de pouvoir. En l'absence d'études sur les CRÉ et les formes de pouvoir qu'elles mettent en scène, ce lien reste encore à démontrer, tout comme la crainte de certains critiques voulant que la venue des CRÉ signifie un déficit de démocratie à l'échelle régionale. Nous tenterons donc de nous appesantir sur les modalités d'exercice du pouvoir qui prennent place dans les structures régionales issues de la décentralisation. A l'instar des travaux sur la santé cités ci-haut, nous voudrions mettre en évidence les modalités de prises de décision dans un secteur spécifique, soit, dans notre cas, le secteur forestier.

1.3. SPÉCIFICATION DE L'OBJET D'ÉTUDE

Notre travail porte sur le cas ou l'expérience empirique de la régionalisation de la forêt. Le secteur forestier n'a pas été à l'abri de la décentralisation. Au contraire, il est un des secteurs où la question de la décentralisation se pose présentement avec beaucoup d'acuité (Farcy, Peyron, & Poss, 2013). Des chercheurs rappellent en effet que les politiques forestières québécoises ont été pendant longtemps « fortement centralisées » (Chiasson & Labelle, 2007, p. 43). Elles seraient restées longtemps basées sur un modèle industriel selon les mots de Beckley (1998) c'est-à-dire un mode de prise de décision dominé par le couple État -industrie (Bouthillier, 2001; Howlett & Rayner, 2001). Bouthillier et Guertin (1997) mentionnent la remise en question d'un modèle de gestion forestière piloté par l'État et l'industrie forestière. En outre, depuis quelques années, le gouvernement québécois, dans le cadre de l'implantation de son nouveau régime forestier, a entamé un processus de décentralisation d'une partie des responsabilités forestières vers les Conférences régionales des élus (CRÉ). Ces nouveaux mandats forestiers passent, notamment mais pas exclusivement, par la création des Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) chapeautées par les CRÉs qui se chargent dorénavant de la planification régionale des territoires publics dans la région. Notre travail entend donc contribuer à éclairer les modalités de prise de décision, dans des structures régionales, et plus précisément dans les

pratiques des Conférences régionales des élus (CRÉ), en ciblant plus particulièrement la prise de décision en matière forestière.

1.4. GOUVERNANCE

Pour mener à bien cette recherche, il nous a semblé utile de faire appel au concept de gouvernance. Particulièrement utile pour appréhender les réalités dans des environnements de plus en plus complexes, la notion de gouvernance semble offrir « des ouvertures intéressantes pour renouveler la compréhension de l'ensemble des situations qui sont l'expression de l'action publique d'aujourd'hui » (Balme & Faure, 1999, p. 20). En effet, les théoriciens de la gouvernance (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Stoker, 1998) mettent l'accent sur une certaine décentration de l'État, - c'est-à-dire sur un rôle moins central joué par le gouvernement -, et sur la place de plus en plus importante de secteurs privé et associatif dans l'action publique. La gouvernance est également définie par de plus en plus de chercheurs en termes d'échange de savoir et de connaissance, de circulation de l'information (Juillet & Andrew, 1999), de rationalité communicative et intersubjective (Dryzek, 1987), et non plus sur le modèle du « command and control » (Ayres & Braithwaite, 1992; Gunningham, Grabosky, & Sinclair, 1998; Levi-Faur, 2005; Sinclair, 1997).

Un intérêt particulier sera porté, à cet effet, à certains travaux européens (Bagnasco & Le Galès, 1997; Balme, 1996; Jouve, 2005; Joye & Leresche, 1997; Le Galès, 1998a) qui ont analysé ce concept dans un contexte bien précis. Focalisant essentiellement l'attention sur la gouvernance territoriale, et son corollaire la gouvernance urbaine ou métropolitaine, cette littérature définit les caractéristiques de la gouvernance de façon relativement précise en l'associant à un ensemble de « pratiques horizontales » (*horizontal practices*) (Bakvis & Juillet, 2004) et verticales tels le « partenariat » (Bourque, 2008), la participation, le brouillage de frontières entre le public-privé et l'associatif (partenariat et concertation), et la collaboration verticale. C'est à ce type de gouvernance que nous entendons nous référer dans les différentes articulations de notre étude.

1.5. LIEN AVEC LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET LOCAL

Cet exercice nous semble avoir toute sa raison d'être dans la perspective d'une compréhension du développement régional et local. C'est un fait que le développement a pris un autre tournant

que Lévesque qualifie de « nouveau paradigme du développement » (Lévesque, 2002). Outre le fait que les développements régional et local « tirent dans la même direction », l'accent est mis sur la volonté des citoyens et des régions d'être parties prenantes des décisions les concernant (Ibid., p.154). A maints égards, cette étude s'inscrit dans la ligne des travaux qui ont tenté d'appréhender le développement du local et du régional à partir de l'action publique locale. Considérant les territoires comme leviers de développement, ces travaux s'inspirent donc largement de la référence théorique des « systèmes organisés complexes » empruntée à la sociologie des organisations, mais aussi des politiques publiques. De manière générale, ils ont mis l'accent non seulement sur les organisations et institutions, mais également sur les acteurs et plus exactement les pratiques et représentations que ces acteurs mettent en œuvre dans le champ local ou régional (Mabileau, 1999). L'on est donc dans la ligne tracée par la logique des politiques publiques, et plus précisément l'axe de la territorialisation des politiques publiques⁴.

A ce titre, notre étude a quelque chose à voir avec les politiques de développement régional et local. Comme le font remarquer certains auteurs, les politiques de développement tentent de promouvoir la proximité, c'est-à-dire une définition à la fois localisée et transversale des problèmes publics (Douillet, 2003; Ségas, 2005). Par ailleurs, en situant notre étude dans un contexte de décentralisation, le lien avec le développement local et régional semble évident. La décentralisation, comme le note Belley (2006, p. 57), est un outil devant permettre aux régions et aux communautés locales, de mieux aménager et développer, pour le présent et l'avenir, leur territoire sur les plans socio-économique, culturel et environnemental. Pour l'essentiel, les politiques de développement régional et local font partie du processus de régionalisation (R. Morin, 2006, p. 13). En effet, les structures régionales comme les CRD qui seront par la suite remplacées par les CRÉ ont toujours et continuent à nous apprendre un peu plus sur la dynamique d'un modèle de développement territorial adapté, intégré et durable souhaité pour les régions du Québec.

⁴ « L'expression « politiques publiques » repose, selon Hassenteufel, sur deux notions fondamentales : celle de l'État et celle de programme » (Hassenteufel, 2008, p. 7).

1.6. QUESTION DE RECHERCHE

Notre étude, ainsi qu'indiqué ci-dessus, porte sur les pratiques de la gouvernance dans un contexte de décentralisation et prend comme cas empirique la régionalisation de la forêt. Cette recherche sur la gouvernance se fait donc dans le contexte de la décentralisation. Au regard du contexte énuméré ci-dessus, la question qui sous-tend notre étude est la suivante : Comment la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) et sa Commission (CRRNTO) s'approprient-elles les nouvelles responsabilités forestières, et plus singulièrement, est-ce que les nouveaux pouvoirs s'exercent dans une logique de gouvernance ?

CONCLUSION

Ce chapitre vient de présenter un état de lieu succinct de la littérature sur le thème de la décentralisation ainsi que la pertinence de notre recherche. Il a cherché à déterminer ensuite l'objet spécifique de notre recherche et de son intérêt par rapport au développement local et régional. Il a tenté enfin de circonscrire le modèle de gouvernance et de poser la question de la recherche. C'est à la clarification du cadre conceptuel que notre prochain chapitre se consacre.

CHAPITRE DEUXIÈME : CADRE CONCEPTUEL

Notre étude entend s'inspirer, comme annoncé ci-haut, du concept de la gouvernance. Mais vu la multiplicité de travaux relatifs à cette notion et son « caractère polysémique » (Boisseaux, 2007; Faure, 2005b, p. 220), nous comptons nous en tenir à un sens précis que lui confèrent un certain nombre d'auteurs. Cette fixation du sens ne peut se faire qu'à la suite du parcours de la littérature qui s'y rapporte et qui considère la gouvernance comme un modèle d'action publique plus adapté au contexte contemporain. Dans cette partie du travail, nous nous proposons donc de répertorier quelques approches de la gouvernance, en partant de celles annoncées ci-dessus. Nous émettrons ensuite notre hypothèse de recherche. Nous identifierons enfin le sens que nous entendons donner à cette notion avant de circonscrire ses dimensions ainsi que les indicateurs.

2.1. TENTATIVE DE DÉFINITION

Juillet et Andrew (1999) à la suite de Jessop, font valoir qu'il y a une utilisation générique du concept de gouvernance. Prise sous cet angle, la gouvernance renvoie à « l'action de piloter un système, de coordonner une action collective » (Ibid., p.76)⁵. Ce terme revient ainsi à désigner toutes les formes de coordination allant des plus décentralisées aux plus centralisées. Lorsqu'utilisé de cette façon générique, le concept reste silencieux sur les mécanismes précis susceptibles d'offrir cette direction ou cette coordination.

A côté de cet usage générique, ils mettent en exergue une autre approche bien plus précise, qualifiée de « gouvernance hétérarchique » selon l'expression qu'ils empruntent à Jessop (1998). Cette dernière met l'accent sur des formes de coordination horizontale uniquement et s'éloigne des formes de coordination hiérarchique plus traditionnelles que d'aucuns associent au terme « gouvernement » (Le Galès, 1995). Ces formes se caractérisent notamment par leur capacité à

⁵ Gaudin (2002, p. 218) et Le Galès (1998a; 1998b, p. 497) font aussi mention de ce sens générique.

innover et apprendre dans un environnement changeant. Ou mieux, comme le précisent les auteurs à la suite de Gilles Paquet (1999),

les nouvelles formes de gouvernance sont considérées comme mieux adaptées à la société d'aujourd'hui parce qu'elles permettent de tirer davantage profit de l'information et des compétences des divers acteurs, qu'elles s'adaptent plus rapidement et plus facilement au changement et qu'elles ont le potentiel d'associer plus directement les acteurs aux processus de direction. (Juillet & Andrew, 1999, p. 76).

Il s'agit donc d'un modèle d'action publique qui s'adapte au contexte sociopolitique contemporain. Cette approche de la gouvernance suggère donc une nouvelle façon de faire avec une multitude d'acteurs et une nécessité d'« inter-pénétration des savoirs et savoir-faire », pour reprendre l'expression de Blais et Chiasson (2005). Pareille conception trouve par ailleurs des éléments dans le modèle de la gouvernance territoriale qui va nous servir de repère théorique principal. Mais avant de développer cet aspect, il nous semble utile de faire mention des auteurs considérés comme fondateurs dans la réflexion sur la gouvernance.

2.2. ENJEU DE COORDINATION

Une certaine littérature (Jessop, 1997; Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Stoker, 1998), a, ces vingt dernières années, mis en lumière la complexité des sociétés occidentales, leur quasi ingouvernabilité (Mayntz, 1993) du fait de la différenciation et de l'autonomisation des systèmes, de la prolifération de réseaux de toutes sortes et l'augmentation des attentes de la population (Nevitte, 2002). Face à ce qui est considéré comme des « échecs des gouvernements » (« *governing failures* ») (Mayntz, 1993), la gouvernance, vue comme une forme plus décentralisée de gouverner, est ainsi perçue comme une réponse adaptée à cette crise générale de gouvernabilité (Kooiman, 1993). C'est donc dans un contexte de crise et de perte de légitimité des formes de pouvoir traditionnelles que la recherche des alternatives ou de nouveaux outils de gouvernance est devenue une nécessité. Des auteurs (Dufour, 2009; Le Galès, 1995) établissent une distinction entre un modèle plus traditionnel de gouvernement et la notion de gouvernance. Le concept de « gouvernement » réfère à l'approche institutionnelle, c'est-à-dire aux « conceptions centralistes », à l'organisation de l'autorité sous sa forme rationnelle avec les élus et la bureaucratie. Le terme de « gouvernance », par contre, « est lié aux théories de l'organisation, à celles des politiques publiques et aux approches qui permettent de dépasser une

perspective purement institutionnelle » (Le Galès, 1995, p. 59). Kooiman, qui figure parmi les auteurs ayant activement participé à la genèse du concept (Andrew & Cardinal, 2001; Jouve, 2003, p. 48), présente ainsi une approche de la gouvernance qualifiée de “sociocybernétique”. Rhodes, commentant Kooiman, écrit :

The socio-cybernetic approach highlights the limits to governing by a central actor, claiming there is no longer a single sovereign authority. In its place, there is the multiplicity of actors specific to each policy area; interdependence among these social-political-administrative actors; shared goals; blurred boundaries between public, private and voluntary sectors; and multiplying and new forms of action, intervention and control. Governance is the result of interactive social-political forms of governing. (Rhodes, 1996, p. 657)

Ces auteurs insistent sur l’incapacité des États à faire face avec leurs seules ressources à l’ensemble des demandes sociales qui leur sont soumises. Et cette insistance porte particulièrement sur l’expérimentation des nouveaux modes d’interaction entre les acteurs qui s’expriment par une nécessaire collaboration et une coordination plus flexible. En ce sens, gouverner dans la perspective de la gouvernance est toujours un « processus d’interaction » parce que « No single actor, public or private, has knowledge and resource capacity to tackle problems unilaterally » (Kooiman, 1993, p. 4). Rhodes va considérer ainsi la gouvernance comme un concept plus large que celui de gouvernement ; et de ce fait, il englobe des acteurs autres que l’État. De ce point de vue, la gouvernance s’impose comme « une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner » (Rhodes, 1996, pp. 652-653). En associant différents facteurs, cette lecture de la gouvernance se veut « hétérarchique ». Pour Jessop, le terme « hétérarchique » se distingue des formes de coordination par le marché « anarchique » et par l’État « hiérarchique ». L’hétérarchie est une coordination par des réseaux auto-organisés et qui repose sur des décisions prises en partenariat entre acteurs publics et privés (Jessop, 1998). La composition de ces réseaux varie. Ils peuvent renvoyer aux individus ou à des organisations. Dans tous les cas de figure, cette forme de régulation de la société s’inscrit dans une logique de mise en commun des ressources, de communication et de coordination des actions pour maximiser les résultats recherchés.

2.3. MODÈLE THÉORIQUE DE LA GOUVERNANCE URBAINE OU TERRITORIALE

Des travaux (Le Galès, 1998a, 2003), mais aussi Jouve (2003; Jouve & Lefèvre, 1999a) de façon critique, Leresche (1999, 2001a, 2001b), Balme (1999) et autres (Leroux, 2006) ont établi un lien entre territoire et gouvernance hétérarchique⁶. Ils ont considéré le territoire comme « un enjeu central du pouvoir » (Leresche, 1999, p. 205). Beaucoup de ces auteurs constatent l'importance de la création d'une identité territoriale ainsi que les rapports horizontaux et verticaux nouveaux qui découlent d'une place renforcée des territoires dans la gouverne des sociétés. Le territoire a été vu par plusieurs d'entre eux comme un lieu propice pour la mise en place de ces formes de gouvernance plus horizontale.

2.3.1. Identité territoriale

Le débat de ces auteurs porte sur la structuration du pouvoir et les modes de régulation au sein des territoires infranationaux (la redéfinition du local et de ses structures), en l'occurrence des villes européennes. Sous le coup de la globalisation, les villes et les métropoles sont devenues non seulement des lieux de création de richesses et de ressources, « des points nodaux de la croissance économique » (Jouve & Lefèvre, 1999a, p. 849), mais aussi de lieux de divers défis et enjeux, « le principal théâtre du conflit social » (Mabileau, 1999, p. 471). L'on y note une défragmentation importante des institutions et des scènes décisionnelles. Face à cette « hétérogénéisation et complexification des sociétés urbaines » (Borraz & Le Galès, 2010; Jouve & Lefèvre, 2002b; Leresche, 2001b; Michel & Nahrath, 2005, p. 451), l'enjeu de l'ingouvernabilité s'y pose. Ce qui permet de dire que la gouvernance devient, à l'échelle des territoires aussi, une réponse à cette ingouvernabilité. Les villes peuvent également se présenter comme des « acteurs collectifs ». La métaphore de la « ville acteur » désigne l'action de mobilisation des acteurs en vue de définir un projet ou de mettre en place des stratégies d'action collective (Le Galès, 2003, p. 317). Dans cette perspective, les territoires, les villes tout comme les régions, sont ainsi décrits comme des « lieux de reformulation d'un lien politique et social » (Borraz & Le Galès, 2001, p. 346).

⁶ Dorénavant quand nous allons parler de gouvernance, c'est à sa version hétérarchique que nous allons nous référer.

Pour Le Galès et Borraz, « la notion de gouvernance exprime précisément l'idée d'une transformation de et dans l'action publique, elle rend compte de l'irruption de nouveaux acteurs et de l'invention de nouvelles modalités de coordination, des défis posés à l'action publique... » (2001, p. 346)⁷. Leresche dans une étude sur le local décrit l'enjeu de gouvernance territoriale comme « un problème de coordination entre différents types d'acteurs, privés et publics, mais aussi entre diverses échelles territoriales, pour résoudre les problèmes (*problem solving*) » (Leresche, 1999, p. 217). Faure, pour sa part, dépeint cette interdépendance en termes d'« hybridation croissante des influences et des niveaux de gestion » (Faure, 2005b, p. 206).

Mais de manière particulière, certains auteurs insistent sur la mobilisation des acteurs locaux sur la base d'un projet collectif et la création de l'identité territoriale. Dans une analyse sur les territoires suisses, Leresche décrit les phénomènes de la globalisation et la métropolisation comme des « puissantes machines à produire ou à travailler les identités locales ou régionales » (Leresche, 1999, p. 214). Il souligne ainsi les réactions négatives ou positives des individus à ces phénomènes généraux, générateurs d'un déracinement ou de logiques de déterritorialisation, réactions qui se traduisent par la recherche de la construction du sens (Le Galès, 1998a; Pasquier & Weisbein, 2007) ou de l'intériorité. Ces réactions qui s'apparentent parfois à des « cramponnements » politiques et identitaires, constituent aussi pour certaines régions ou villes qui gagnent une ressource, une opportunité des mobilisations d'acteurs en faveur du développement économique. C'est « un des ressorts de la formation du régime de gouvernance de certains territoires » (Leresche, 1999, p. 215), commente l'auteur citant Benko. Goldsmith (1999) renforce cette idée en relevant les effets sur les villes et les régions survenus dans le contexte de la globalisation et de l'âge de l'information. Il met en exergue le projet de compétition. Mais plus encore, dans leur article critique centré sur le concept de gouvernance urbaine, Jouve et Lefebvre (1999a), s'appuyant sur des auteurs comme Le Galès et Bagnasco (1997), rappellent l'essentiel du « concept de gouvernance urbaine ». Cette notion désigne un modèle d'action publique bien précis qui a pris corps dans les villes. Il se caractérise par la pluralisation d'acteurs, d'institutions et les « échanges des ressources, de mobilisation sur la base d'un projet commun partagé par les élites économiques et politiques » (Ibid., p.836-837). Ainsi,

⁷ Dans d'autres textes (Borraz & Le Galès, 2010; Le Galès, 1998a, 2003), ils définissent la gouvernance comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement, dans des environnements fragmentés, incertains » (Borraz & Le Galès, 2010, p. 138).

« il est possible que certaines villes engagent dans la production de projet collectif agrégeant les acteurs produisant la ville (ou du moins certains entre eux) dans la création ou la réactivation d'identités locales fortes » (Jouve & Lefèvre, 1999a). A ce propos, Bagnasco et Le Galès (1997) écrivent : « Le politique dont il s'agit ici c'est avant tout la mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs publics et privés afin, d'une part, de tenter de s'adapter aux transformations économiques et , d'autre part , de peser quelque peu (voire de se protéger) contre les effets du marché » (Bagnasco et Le Galès, 1997 cité par Jouve et Lefèvre 1999a, p.837).

Dans un « cadre territorial » et une perspective « d'économie politique sociologisée », le territoire se définit dès lors comme « un construit social et politique » (Le Galès, 1998a, p. 210) ou encore « construit social, économique et spatial » (Leloup, Moyart, & Pecqueur, 2005, p. 323).

2.3.2. Projets

Les territoires se distingueraient donc par leur capacité à produire de la mobilisation interne⁸ ou à construire de l'identité. C'est ce qu'énonce explicitement Le Galès lorsqu'il écrit : « les villes font partie de ce vaste mouvement de formation d'identité et de mobilisation » (Le Galès, 2003, p. 202). Mais la question substantielle est : « Comment créer du lien, de l'unité, un sens de l'appartenance à la société locale, malgré la diversité, la fragmentation, les conflits, le champ infini des interactions de la vie quotidienne et des expériences vécues » (Ibid., p.203). Les réponses, pour les moins variables, tournent pour l'essentiel autour du projet qui articule ainsi des dimensions identitaires de mobilisation collective et dont la « culture » constitue le « liant » symbolique et « discursif ». La lecture dite « instrumentale » présente la culture comme une ressource mobilisatrice pour recréer un sens d'appartenance, affirmer une identité, donner un

⁸ Le territoire semble aussi répondre à une double préoccupation à savoir la cohérence interne et la compétition externe. C'est du moins dans cette direction que pointe la vision de Le Galès quand il aborde la question de la gouvernance en termes de capacité d'intégration interne et externe. Du point de vue interne, il s'agit de la « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux » (Le Galès, 1998a, p. 227); et du point de vue externe, c'est la « capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement » (Ibid., p. 227). Il s'agit de deux enjeux présidant aux interactions entre acteurs ou institutions : la cohésion sociale sur un territoire et les liens de ce territoire avec un espace politique, économique et social plus grand. C'est un processus de construction du « dedans » par rapport à un dehors, pour reprendre l'expression de Pecqueur (Leloup et al., 2005).

sens, générer un cadre d'interaction et d'intégration des groupes. Dans certains cas, les élites politiques ont été amenées à « bricoler les identités urbaines » (Ibid., p.203) qui devraient prendre en compte à la fois l'héritage et les populations d'origine ethnique différentes.

Pinson (2009) qui a largement centré ses réflexions sur les projets urbains, conclut à une transformation du rôle des villes dans la gouvernance des sociétés contemporaines. Il signale les changements générés par la notion de projet et utilise l'expression « gouverner la ville par projet ». Avec le projet, écrit-il, « la ville devient tout à la fois un acteur collectif, une société à mobiliser, une équation sociale unique s'exprimant dans un patrimoine bâti, une identité locale qu'il convient de valoriser dans un contexte de compétition territoriale croissante » (Ibid., p.13).

Mévellec et Douay (2007, p. 195) rappellent pour leur part que dans la gouvernance urbaine française, l'objectif poursuivi dans la création des métropoles est particulièrement d'assurer la cohésion territoriale et les complémentarités entre les différentes parties du territoire.

Dans cette optique, nous pouvons dire que l'accent est mis sur le projet⁹, sur l'intérêt des projets portés par les collectivités territoriales. Autrement dit, les projets sont d'une certaine manière les objectifs que l'acteur adopte à plus ou moins long terme, « plus ou moins collectivement » (Saez et Bassand, 1997, p.24). En ce sens le projet reflète une capacité à construire et à porter une vision collective partagée autour du territoire ou encore une sorte de planification stratégique. Il fait entrer dans une logique qui permet la co-construction du territoire par les différents acteurs (Fauconet, 2005). C'est donc dire que l'implication dans un projet collectif offre la possibilité de développer une cohésion sociale. Douillet (2005) pour sa part fait mention du territoire pertinent, c'est-à-dire d'un espace qui structure des relations sociales fortes. Comme le précisent Andrew et Chiasson (2005, p. 122), la gouvernance urbaine tend à montrer la convergence des acteurs vers des projets urbains qui viennent donner cohérence et identité à la ville. D'un certain point de vue, la gouvernance territoriale, pour paraphraser, Leloup, Pecqueur et Moyart, repose sur la multiplicité d'acteurs, la définition d'un espace identitaire et l'élaboration d'actions, de productions communes (Leloup et al., 2005).

⁹ Béhar (2000), dans son analyse sur les « territoires pertinents », a mis en lumière le passage de la logique du guichet vers celle du projet dans les territoires qui tentent d'articuler les dynamiques sociales.

2.3.3. Nature de l'État et formes horizontales

2.3.3.1. Remise en question d'un modèle stato-centré

Ce que l'analyse de la gouvernance urbaine donne à voir, c'est une transformation même de l'État. De nombreux travaux ont largement traité de la recomposition de l'État. Nous n'allons pas nous y étendre. Il reste néanmoins utile d'examiner « la place de l'État et le changement de registre dans l'exercice du politique »¹⁰. Jouve et Lefebvre (1999a) décrivent bien cette métamorphose qui s'est traduite par le passage d'une approche (années 60 et 70,) qui considère l'État comme le principal acteur des réformes institutionnelles vers une mobilisation locale tout au long des années 90. Selon Balme (1996), la signification de l'autorité politique a été transformée dans les moyens de son exercice ainsi que dans ses perceptions. Elle a renoncé à une puissance absolue, elle est devenue polycentrique. En d'autres termes, les auteurs qui campent sur la gouvernance urbaine relèvent généralement une évolution ou encore un contraste en deux modèles associés à l'État : le modèle wébérien classique qui repose sur la logique de « domination légale et rationnelle » d'une part ; et un autre qui table sur le partage de pouvoirs, d'autre part (Jouve & Lefèvre, 1999a).

Cela signifie de toute évidence qu'il y a perte de centralité de l'État au moins à deux niveaux. L'on assiste tout d'abord à une perte de centralité de l'État local vis-à-vis de la société civile locale. Le cas précis de l'urbanisme de l'État auquel fait référence Pinson (2009) illustre à merveille le contraste ou l'évolution des politiques de l'État dans le domaine urbain. L'urbanisme reposait autrefois sur un système d'acteurs hiérarchisé et accordait une place centrale aux représentants administratifs et techniques de l'État. Il s'agissait d'une recherche de « la rationalité technocratique et économique » (Ibid., p.11) pour plus d'efficacité. Par contraste, la réalisation et la mise en œuvre de l'action publique sont désormais la résultante d'une dynamique d'un ensemble d'acteurs incluant les collectivités locales, les milieux économiques locaux, la sphère associative. C'est ce qui explique, estiment certains auteurs, la « renaissance des gouvernements métropolitains dans les années 1990 » (Nahrath, Varone, & Gerber, 2009, p. 12). Dans un contexte relativement récent, Pinson montre qu'il y a des « dispositifs d'action qui

¹⁰ Jouve et Lefèvre (1999a) les identifient comme deux dimensions du concept de gouvernance urbaine.

se mettent en place autour des projets urbains contemporains et (qui) semblent prendre la forme de réseaux associant acteurs privés et publics, techniques et politiques, experts et profanes » (Pinson, 2009, p. 11).

Il y a ensuite une perte de la centralité de l'État central vis-à-vis des territoires. D'où l'idée de gouvernance multi-paliers. Il s'agit de l'ouverture des possibilités de structurations horizontales, éventuellement verticales à des niveaux intermédiaires (Le Galès, 1998a, p. 204). Tout un ensemble d'écrits sur la gouvernance pointent donc, dans le sillage des écrits de Kooiman et autres, la remise en question ou la décomposition d'un modèle autoritaire et vertical de prise de décision (Blondiaux, 2008, p. 27; Jouve, 2004b; Wright & Cassese, 1996). Ce qui nous amène aux formes concrètes et précises de nouvelles régulations politiques et sociales.

2.3.3.2. Nouveaux instruments ou modes d'action publique

De même qu'il y a eu transformation de l'action publique, il en est allé de même pour les méthodes. La littérature confirme que pour prendre en charge les problèmes de nature intersectorielle, la construction du local se fait à partir de nouveaux instruments que sont la coopération, la négociation, la contractualisation (Leresche, 1999). L'action publique a recours à des méthodes basées sur la négociation, la flexibilité, le volontariat, la négociation et le partenariat entre institutions et acteurs aux statuts divers (Jouve & Lefèvre, 1999a).

Borraz et Le Galès évoquent « des nouveaux modes d'autorité » (Borraz & Le Galès, 2001, p. 345). Sur un autre registre, Jouve (2005) développe des réflexions assez intéressantes sur les pratiques démocratiques, plus singulièrement sur le registre participatif au sein de métropoles. Il fait le constat des aspirations à la démocratie participative et d'une remise en question du modèle stato-centré du politique reposant sur la démocratie représentative, l'expertise scientifique non partagée et une conception universaliste de la citoyenneté (nous y reviendrons plus loin). Cette analyse est confirmée par Leroux (2006). Dans leur article Juillet et Andrew (1999) décryptent le lien existant entre le développement durable et les modes de gouvernance locale. Ils soutiennent la thèse selon laquelle il y a un rapport étroit entre l'adoption d'une politique de développement durable et le renouveau de la gouvernance locale (Ibid., p.75). Leur examen de la « dimension proprement institutionnelle » de la gouvernance conduit à la conclusion selon laquelle l'atteinte du développement durable exige surtout une transformation des pratiques décisionnelles et des

modes de coordination des activités économiques. Ce qui est plus intéressant encore dans cette perspective, c'est la mise en lumière de l'approche holiste et transversale des problèmes socioéconomiques, la question participative et le partenariat. Par holiste, on entend généralement une vue d'ensemble ou globale d'un phénomène. Il s'agit d'un dépassement de « modes hiérarchiques de prise de décision » en faveur des « formes associatives et concertées de coordination de l'action publique » dans le but de « mieux appréhender les problèmes dans leur globalité et leur complexité » (Ibid., p.78). Le processus démocratique ou la participation active des citoyens à la réalisation d'un inventaire environnemental et à la planification écologique, par exemple, demeure la base de toute démarche d'action collective. Comme d'autres auteurs l'ont relevé, le développement de partenariats demeure une dimension fondamentale de la gouvernance urbaine. Nous y reviendrons plus en détails. Les réflexions de Leroux s'avèrent éclairantes à ce sujet. Elle écrit : « La gouvernance territoriale dépend largement de la nature des conflits en jeu, de leur caractère plus ou moins diffus, et de la capacité des acteurs à déboucher par la négociation sur des compromis acceptables » (Leroux, 2006, pp. 96-97). Dans son analyse sur le territoire français, Leroux met l'accent sur une « volonté de différenciation », c'est-à-dire l'adoption par les acteurs publics de stratégies de développement local axées sur l'exploitation des ressources locales spécifiques de leur territoire. Il s'agit d'une logique de création endogène de nouvelles ressources qui s'appuie sur un projet collectif. L'auteure assume que de cette différenciation vont émerger des nouveaux modes de gouvernance territoriale fondés sur les mécanismes complexes de pouvoir, de négociation et de codécision (Ibid., p.84).

2.3.4. Quelques formes horizontales et verticales

En partant des analyses ci-dessus, nous pouvons circonscrire quelques formes nouvelles horizontales et verticales que prend l'organisation du pouvoir dans des environs complexes et fragmentés. Il s'en dégage trois principales dont le « brouillage des frontières public-privé, associatif », (avec les notions de concertation et de partenariat qui constituent des outils importants pour les acteurs gouvernementaux et externes), ensuite la participation et enfin la collaboration verticale.

2.3.4.1. Brouillage des frontières public-privé et associatif

Ce concept « brouillage des frontières » ou « déplacement des frontières » (Leresche, 2001a; Stoker, 1998) ¹¹ décrit les interactions entre l'État, le marché et la société civile. Poser la question de la gouvernance, écrit Le Galès « revient à réexaminer les inter-relations entre société civile, État, marché et la recomposition entre ces différentes sphères dont les frontières se brouillent » (Le Galès, 1998a, p. 231). Ce concept désigne d'une certaine manière la « dimension plurirationnelle » (Leresche, 2001a) de la gouvernance comprise comme une répartition du pouvoir entre institutions publiques, privées et associatives. Comme le note Hassenteufel, l'opposition entre public et privé n'est plus la grille de lecture pertinente pour appréhender l'action publique (Hassenteufel, 2008, p. 8). Nous venons de le voir à maintes reprises, la gouvernance territoriale se caractérise par un élargissement ou une extension des catégories d'acteurs engagés dans la dynamique de la production de l'action publique. Il s'agit comme l'indique Chevallier d'« une montée en puissance d'autres acteurs, publics, privés, internes et externes, qui entendent peser sur le choix collectif et avec lesquels il est devenu nécessaire de compter » (2003, p. 205). La mise en œuvre d'un projet peut mobiliser un ensemble d'acteurs appartenant à de filières différentes, dotées de compétences et d'expertise autant diversifiées qu'enrichissantes. Elle peut fédérer des exécutifs locaux, des associations, des syndicats locaux, nationaux, des usagers, des commerçants, des institutions publiques et des entreprises, des professionnels, un bureau de sociologues, une équipe de chercheurs, un media local (Toussaint et al., 2004). C'est ce que Chevalier nomme explicitement une « inflexion de la problématique de la gouvernance ».

Elle signifie que des acteurs divers vont être associés aux processus décisionnels : l'État n'est plus seul maître à bord ; il est contraint, sur le plan externe comme sur le plan interne, de tenir compte de l'existence d'autres acteurs, qui sont amenés à participer, d'une manière ou d'une autre dans un cadre formel ou de façon informelle, à la prise de décisions. (Chevallier, 2003, p. 207)

Le « décloisonnement » concerne le rapport public-privé, mais aussi les différents niveaux (international, régional, national, local).

¹¹ Aussi maints auteurs évoquent-ils ainsi le « brouillage des frontières public-privé », associatif (Le Galès, 1998a) ou encore la « plasticité des frontières institutionnelles » ou des « décloisonnements entre secteurs public et privé » (Gaudin, 2007, pp. 154,155), les décloisonnements des frontières publique/privée dans divers domaines industries, transport (Andrew & Goldsmith, 1998).

Il n'y a donc plus « un seul centre de concentration du pouvoir disposant seul ou presque des principales ressources nécessaires (au-delà des ressources financières et du droit, l'information, l'expertise, la capacité de mobilisation, la légitimité) à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de cohésion sociale » (Le Galès, 1998a, p. 212). Tout concourt donc à la mise au centre d'une logique de partage des compétences, de l'expertise et de l'information (Juillet & Andrew, 1999) qui se rapproche de la rationalité communicative prônée par Dryzek (1987). L'État ou le gouvernement municipal n'est plus « un principe transcendant » mais un acteur, un « intervenant » parmi d'autres (Canet & Duchastel, 2004, p. 28).

Des auteurs (Borraz & Le Galès, 2001; Jessop, 2010; King & Le Galès, 2011) soutiennent qu'il y a une permanence de l'État. Cependant, même si la collectivité locale gardait un rôle d'orientation et de pilotage, elle est appelée à « composer avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagées, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches et autonomes » (Bertrand, Gorgeu, & Moquay, 2001, p. 6). Ainsi que le fait remarquer Mazey : « Les explications sociologiques de l'émergence d'une gouvernance urbaine attribuent une grande importance à l'interaction entre acteurs politiques et sociaux » (1994, pp. 218-219). Il semble donc que les frontières entre le public et le privé et l'associatif aient été brouillées en partie du fait de la multiplication des formes de partenariats et de concertation. C'est à l'analyse de ces deux variables que le point suivant sera consacré.

2. 3.4.1.1. Partenariat et concertation

Tout en notant qu'il n'y a pas d'unanimité dans la littérature québécoise sur le sens à donner à la concertation et au partenariat, Bourque (2008) considère ces deux notions comme indissociables du développement des communautés. Se référant à l'échelon territorial, plus explicitement au gouvernement municipal, Borraz et Le Galès mettent l'accent sur la capacité à organiser une concertation et à engager avec les intervenants des actions partenariales; une capacité à construire des coalitions et partenariats vers des buts définis collectivement (Borraz & Le Galès, 2001; Vion & Le Galès, 1998, p. 5). Ceci souligne à suffisance la place qu'occupent les stratégies de partenariat et la concertation dans « des sociétés qu'on qualifie plus ou moins proprement de sociétés de l'information, sociétés du savoir ou sociétés en réseaux » (G. Tremblay, 2003, p. 192).

2.3.4.1.1.1. La concertation

La concertation est définie comme

un processus collectif de coordination auquel adhèrent sur une base volontaire, un ensemble d'acteurs autonomes ayant des logiques et des intérêts différents dans une forme de négociation en vue de préciser des objectifs communs et d'en favoriser l'atteinte par l'harmonisation de leurs orientations, de leurs stratégies d'intervention et de leurs actions. (Bourque, 2008, p. 6)

L'accent mis sur la concertation augure donc une logique de négociation ou de coopération. Des auteurs (Le Galès, Leresche) considèrent que la réalisation d'une action publique ne peut faire abstraction des interactions conflictuelles et des concurrences entre les différents acteurs, qu'ils soient économiques, sociaux, administratifs ou politiques (Le Galès, 1998a, 2003; Leresche, 2001a). Concertation et partenariat sont des démarches volontaires (Bourque, 2008). La différence est que l'une est formalisée alors que l'autre l'est moins. Mais le plus important dans la démarche de la concertation est que l'objectif à atteindre n'est pas fixé d'avance. Elle exige la négociation qui s'apparente à des « marchandages constants avec les partenaires » (Paquet, 2001, p. 26). Il s'agit d'un processus intentionnel d'ajustement mutuel qui a pour objectif l'échange de ressources aussi bien que la définition des cadres d'action (Leroux, 2006). Ce qui pousse Gaudin à se demander si la négociation n'était pas la grande invention de la gouvernance (Gaudin, 2002, p. 52).

2.3.4.1.1.2. Le partenariat

Le concept de partenariat a connu une fortune toute particulière dans le cadre des politiques sociales et urbaines (Hooghe, 2002; Jessop, 1997; Jewson & MacGregor, 1997; Kokx, 2011; Loncle-Moriceau, 2000)¹². Phénomène qui a eu un regain d'intérêt depuis les années 1990, le partenariat met en lumière la dynamique de la redistribution du pouvoir entre différents acteurs aux intérêts divers. Ce terme semble recouvrir des pratiques très diverses (Elander, 2002, p. 220). Selon Jessop, le partenariat compense la perte de la centralité de l'État (« *partnerships between*

¹² Kokx pour sa part affirme: « the governance-as-network literature assumes that, owing to the complexity of society, new arrangements evolve in the form of partnerships between the public, private and voluntary sectors » (Kokx, 2011, p. 1028). Hooghe abonde dans le même sens: "Partnership has been widely accepted as a useful organizational tool for policy-making – also beyond cohesion policy" (Hooghe, 2002, p. 369).

governmental, para-governmental and non-governmental organizations ») (Jessop, 1997, p. 574). Il constitue « une des formes de gestion horizontale » (Bourgault & Lapierre, 2000, p. 2).

Par ailleurs, des travaux académiques déclinant le concept de gouvernance territoriale mettent en exergue l'importance du partenariat dans la concrétisation des projets¹³. C'est à travers le partenariat entre institutions publiques et acteurs privés de mobilisation collective que certaines villes peuvent s'engager dans la production des projets (Bagnasco & Le Galès, 1997). Douillet attire également l'attention sur la valorisation du partenariat local. Dans un article sur les politiques contractuelles de développement, elle soutient l'idée que la visée sous-jacente aux politiques de l'action publique « est que le développement naît du partenariat entre les acteurs locaux réunis autour d'un projet » (Douillet, 2005, p. 80). Malatesta et Joyce (2001, p. 170) renchérissent en affirmant que le retrait de l'État dans le champ de l'action sociale se traduit par l'incitation à agir en partenariat (privé ou public) pour opérationnaliser les projets. L'idée de partenariat suppose donc une action publique fondée sur la « coresponsabilité ». Pour Nay : « ce sont des collectifs d'acteurs qui doivent résoudre les problèmes. Aucun acteur n'a le monopole des solutions concernant les populations précarisées » (Nay, 2001, p. 462).

Les arguments en faveur du partenariat sont légion. En somme, l'abondante littérature sur le partenariat souligne plusieurs aspects importants tels que la complémentarité, l'efficacité, le gain, la contractualisation, mais aussi son lien avec la démocratie (Elander, 2002)¹⁴. En ce sens, le recours au partenariat public-privé vise à répondre entre autres à une contrainte de bénéficier des ressources financières mais aussi celles cognitives de savoir-faire et capacités des firmes ou d'autres acteurs. Ce qui est essentiel, c'est le fait qu'« une entente de partenariat comporte (donc) une obligation de résultats » (Bourque, 2008, p. 6) ou de gains. Le partenariat public-privé très lié à l'économie ou le partenariat public-communautaire apparaît comme une « variable essentielle à l'affirmation et au développement des métropoles » (Jouve & Lefèvre, 2002b, p. 23).

¹³ Leloup et autres(2005) voient le partenariat comme une des conditions que le gouvernement local doit satisfaire s'il tient à respecter et développer les atouts par le territoire.

¹⁴ Elander met en évidence la relation de l'approche partenariale à l'efficacité et à la démocratie dans le contexte de la gouvernance urbaine.

Dans son article portant sur la négociation des contrats de plan entre l'État et les régions françaises, Leroy (1999, pp. 574-575) fait remarquer que le référentiel de la contractualisation entre dans le contexte de la décentralisation et met sur un pied d'égalité l'État et les régions quant à la sélection des priorités territoriales communes à programmer financièrement. Dans une étude très approfondie sur le contrat, Gaudin signale l'existence des « liens substantiels » entre la décentralisation et la contractualisation. Il perçoit dans la contractualisation la concrétisation des initiatives locales et des coopérations entre niveaux de compétences (Gaudin, 2007, p. 34). Et dans la perspective de Juillet et Andrew (Juillet & Andrew, 1999), l'approche partenariale permet d'agir dans le contexte d'une grande complexité pour surmonter une insuffisance de ressources des pouvoirs publics ou encore faire face à la rapidité des changements caractérisant le nouvel environnement socioéconomique. Autrement dit, le partenariat favoriserait la mobilisation des sources d'information, d'expertise et de compétences variées pour atteindre des objectifs communs.

Mais le partenariat comporte également un aspect idéologique et présente des problèmes et des limites. Ces derniers peuvent être relatifs à la difficile harmonisation entre une diversité d'acteurs, la capacité d'inclusion, l'insuffisance ou encore au déséquilibre dans le rapport de force (Leroy, 1999; Newman & Thornley, 2004). En somme, « Qui dit gestion partenariale, dit confrontation des intérêts, négociation des différences, recherche de compromis, etc. Autrement dit, le problème de fond devient donc celui de la régulation, au sens de la capacité d'arrangement permettant d'assurer la compatibilité des enjeux des acteurs en présence et la mise en cohérence de leurs stratégies. » (Duran, 1998, p. 124)

2.3.4.2. Participation

C'est aussi un des modes nouveaux mis en exergue par beaucoup de travaux qui mettent en évidence les formes horizontales de la gouvernance. Un des arguments majeurs en faveur de la décentralisation est qu'elle peut « favoriser la participation publique » (Cameron, 2007, p. 478) et donc la promotion de la citoyenneté (Arscher, 1995). Leresche et Joye font d'ailleurs remarquer, à titre de rappel, que la problématique de la gouvernance à l'échelle territoriale pose « la question de la centralité de l'État, de la démocratie et de la citoyenneté, sous l'angle de l'identification des espaces de débat et de participation politique » (Joye & Leresche, 1997, p.

285). Comme on peut le constater, la logique de la gouvernance territoriale semble postuler une démocratie participative (Simard & Chiasson, 2008, p. 461). Il en va ainsi de la valeur accordée aux « débats publics locaux » (Gaudin, 2007), à l' « agora », à la participation ou encore à la « démocratie participative » ou « délibérative » dans le champ empirique.

Différentes études sur l'urbain aussi bien européennes que nord-américaines (Blondiaux, 2007; Jouve, 2005; Kübler, Schenkel, & Lersche, 2005; Le Galès, 1998a; Lévesque, 2004), se sont attachées à montrer que des « outils participatifs » ou des « instruments » (Lascoumes & Le Galès, 2004) ou « instruments participatifs » (Jouve, 2005, p. 336) (tables de concertation, débat public, forums de discussion, commissions, consultations) et autres dispositifs sont autant des « mécanismes d'adaptation » opératoires dans les espaces urbains (Jouve, 2004a). Comme le fait remarquer Blondiaux (2007) qui a consacré une large part de ses analyses à la démocratie participative, le développement de dispositifs participatifs dans l'agglomération s'inscrit bien dans le vaste mouvement de la montée en puissance de la délibération comme norme de l'action publique. Beaucoup de travaux mettent ainsi l'accent sur l'introduction des mécanismes qui ont pour objectif la plus grande participation des citoyens ou « l'émergence d'une société civile plus organisée politiquement et demandant une valorisation de la démocratie participative dans les processus décisionnels » (Faure, Glassey, & Leresche, 2010, p. 13). La véritable préoccupation ici est de passer d'une démocratie formelle pour qui la prise de décision émane de la seule instance représentative à une démocratie active qui fait place à la société civile.

Il convient de noter que la participation à laquelle le discours de la plupart des auteurs se réfère est en étroite corrélation avec le concept de « démocratie délibérative » de Jürgen Habermas. En effet, le courant inspiré de Habermas (1997) et de John Rawls (1995), développe l'idée selon laquelle en démocratie « la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux » (Blondiaux, 2008, p. 41). Habermas a relancé la discussion sur la dimension procédurale de la démocratie comme une pratique sociale et non comme une « méthode de constitution de gouvernements » (Santos & Avritzer, 2007, p. xliv). Dans cette perspective, la légitimité ne repose plus seulement sur la nature de l'autorité qui prend la décision mais aussi sur la manière dont elle est produite, sur la procédure dans laquelle elle s'inscrit (Blondiaux, 2008).

Certains auteurs (Booth, 2010; Jouve, 2005; Jouve & Lefèvre, 1999b, 2002b) ont une approche critique des « dynamiques institutionnelles » censées se traduire par une ouverture des systèmes décisionnels urbains à la société civile. Ils proposent ainsi une analyse critique de la portée réelle de l'ouverture des sphères décisionnelles à la population. Ils expriment d'une certaine manière un scepticisme sur cette ouverture et avalisent l'idée d'une certaine continuité de l'ordre politique centré sur les élus locaux et les acteurs économiques comme acteurs centraux de changement social. Ils soulèvent ainsi la question du déficit de légitimité des institutions et de certains acteurs comme la société civile. Booth conclut à une « complexité croissante de la gouvernance comme une conséquence inévitable de la complexité de la vie moderne en métropole et estime que le problème est de garantir la légitimité et l'imputabilité des nouvelles structures créées » (Booth, 2010, p. 418).

Il est difficile de décrire une typologie de la participation. Cependant, on peut se référer aux quatre niveaux d'implication des citoyens relevés par les sociologues : la simple *information*, la *consultation*, la *concertation* (laquelle s'effectue plus en amont de la prise de décision) et enfin la *codécision*.¹⁵ Mais il existe surtout les exercices de « débat public » que mettent aujourd'hui en place les autorités politiques à l'échelle locale ou nationale (des mécanismes formels et informels d'information et de consultation).

2.3.4.3. Collaboration verticale ou jeu d'échelles

S'il y a une dimension qui se détache clairement dans certains travaux, c'est bien celle de l'apparition ou du renforcement de rapports verticaux nouveaux. C'est toute la question de « congruence » entre les échelles ou les niveaux ou de « coopération verticale » (coordination de plusieurs échelons territoriaux différents) (Saez, Leresche, & Bassand, 1997) ; « interdépendances entre niveaux de gouvernement » (Vion & Le Galès, 1998, p. 5), de « réagencement des échelles » (Le Galès, 2003) ou des changements d'échelles. Il s'agit plus précisément des nouveaux rapports de pouvoir au sens d'interaction entre différents niveaux de gouvernement. L'analyse de la gouvernance urbaine révèle que son enjeu est aussi un problème de coordination entre diverses échelles territoriales. Le brouillage des frontières dont il a été

¹⁵ Blondiaux (2008) estime que cette typologie est ancienne et ne reflète pas l'infinie variété des procédures et des échelles au travers desquelles il est possible de pratiquer aujourd'hui la concertation.

question plus haut concerne aussi bien le rapport public–privé que les différents niveaux (international, régional, national, local). Coopération et interdépendances stimulent d’une certaine manière le décloisonnement de niveaux territoriaux. Ce qui revient à dire que la concertation peut se pratiquer également sur plusieurs échelles avec une variété de procédures. Comme l’indique Bourque, « la concertation et le partenariat » sont « des pratiques polymorphes » qui « peuvent s’actualiser à des paliers aussi différents que le national, le régional et le local » (2008, p. 9).

Dans beaucoup de travaux, la notion de « gouvernance multi-niveaux », ou dans une certaine mesure, de « jeux d’échelles » ou encore de « rescaling » (Balme, 1996; Brenner, 2003; Hooghe, 2002; Leresche & Nahrath, 2007) exprime une recomposition du pouvoir. Il s’agit plus précisément des nouveaux rapports de pouvoir au sens d’interaction entre différents niveaux de gouvernement. Si la politique de cohésion, une opportunité de produire des effets de cohésion d’une communauté d’acteurs autour des leaders politiques (Faure, 2005a), a déjà été identifiée comme un facteur majeur dans la recomposition des territoires dans le passé, un nombre impressionnant d’auteurs accorde un rôle clé à l’analyse des changements d’échelles ou « l’emboîtement et la superposition croissante des échelles » (Carter & Pasquier, 2007).

Le cas typique de la complexité croissante de territoire urbain (métropole), avec son étalement des banlieues est souvent évoqué comme l’illustration parfaite de l’émergence du débat sur les échelles ou « rescaling metropolitan government ». Ce dernier est à la base de toutes sortes de « forme collaborative de gouvernance incluant les partenariats et les contrats » (Borraz & Le Galès, 2010, p. 147). Mais le lien avec l’État doit être pris en compte ici. En effet, les partenariats et les contrats se font aussi avec des institutions territoriales.

La situation de la multiplication de niveaux soulève également la question de niveaux d’intervention ou de décision, le rôle et le poids respectif de l’État dans les processus décisionnels ou encore de la responsabilité, du contrôle et de la légitimité des décisions (Benz & Papadopoulos, 2006). Balme, pour sa part, montre que le gouvernement change d’échelle pour une meilleure intégration et pour faire face à la concurrence et la compétition (1996). S’appuyant sur un groupe de recherche « coopération interrégionale en Europe », Balme précise que, dans le contexte de changement d’échelle, « la plupart des décisions sont prises par la voie

d'un système d'interpénétration politique, de coopération et de concertation entre différents niveaux (entre Bund et Länder) » (Balme, 1996, p. 133). Le constat qui s'en dégage est que ce n'est plus dans une logique strictement hiérarchique que les rapports se définissent entre les niveaux. Au contraire, il y a la prise en compte de formes de hiérarchies flexibles. « Emerging problems raise questions which cross horizontally over bureaucracies and sectors, and vertically over different levels of government. » (Borraz & Le Galès, 2010, p. 5) Leresche et Nahrath, pour leur part, concluent qu' « une approche en termes de changements d'échelles permet de penser simultanément l'articulation entre différents niveaux de pouvoir (que ce soit par en bas ou par en haut), le travail et la compétition politiques qui se déroulent à chaque niveau, le jeu des acteurs au sein de réseaux sectoriels plus ou moins autonomes... » (Leresche & Nahrath, 2007, p. 330).

Dans leur analyse sur la dynamique de métropolisation en Suisse, des chercheurs (Kübler et al., 2005; Michel & Nahrath, 2005; Schleuss & Kübler, 2007) se sont attachés à mettre en lumière l'impact de cette métropolisation sur les structures et les agencements du pouvoir local (Michel & Nahrath, 2005, p. 461). Tout en soulignant les pressions, les résistances et les conflits au sein du système intergouvernemental, cette analyse (Kübler et al., 2005) dessine en filigrane le passage d'un modèle hiérarchique du « fédéralisme coopératif » à « un modèle plus hétérarchique de gouvernance multi-niveaux » (Ibid., p.377). Dans un contexte de complémentarité entre les perspectives de développement dans les régions urbaines et rurales, ce modèle se concrétise par la mise en place de nouveaux organes de coopération, « de plateformes de collaboration et de communication », réunissant les trois niveaux de l'État : la Confédération, les cantons et les villes/communes « pour favoriser une collaboration régionale à long terme ». La gouvernance a ainsi généré des nouvelles formes de rapport entre les différentes échelles (villes, régions, cantons, autorités fédérales) en usant du concept *d'intégration verticale*. Cette analyse offre donc l'exemple de l'approfondissement du « jeu sur les échelles » (Joye & Leresche, 1997, p. 284) ou d'un « entrecroisement horizontal vertical » (Kübler et al., 2005, p. 377). La nouveauté de ce rapport réside, selon les auteurs, dans la reconnaissance tout autant de l'interdépendance de trois niveaux territoriaux que de leur forte intrication. Les structures n'étant plus dans une logique de polarisation, les processus décisionnels eux-mêmes s'inscrivent dans une logique de collaboration. Les auteurs font toutefois remarquer que cette collaboration verticale n'enraye pas la dimension hiérarchique : « Les hiérarchies ne disparaissent toutefois pas mais se négocient ou se recomposent selon les enjeux, qu'ils soient sectoriels ou territoriaux. »

(Leresche, 2001a, p. 48). L'État a toujours un rôle important à jouer ici. Il va sans dire que c'est une approche fondamentalement « relationnelle » (Hamman, 2009) qui est mobilisée, une gestion dont l'efficacité est la résultante des interactions entre les multi-acteurs à des échelles différentes (Tretter, 2008).

2.4. AUTONOMIE

Il n'est pas conséquent de clore cette section sur la gouvernance territoriale sans faire mention de l'autonomisation. La littérature spécialisée sur les articulations de niveaux de gouvernement a souvent insisté sur le fait que le processus de décentralisation pose la question de l'autonomie des structures décentralisées. Leresche (2007, p.256) considère que les changements d'échelle constituent l'opportunité pour les acteurs de consolider leurs pouvoirs face à différents niveaux territoriaux. Il faut entendre par là la reconquête d'autonomie pour les administrations et collectivités locales ou encore la « velléité d'autonomisation des métropoles » (Jouve & Lefèvre, 2002b, p. 23). Dans le même sens, Le Galès (2003) note que l'autonomie accordée aux exécutifs locaux leur permet de multiplier les innovations et les expériences d'organisation.

Il s'agit de donner aux régions, ou aux instances décentralisées (antennes régionales par exemples, etc.), des compétences nouvelles, notamment leur octroyer une plus grande autonomie de décision dans leurs compétences préalables (Ibid., p.55). Dans leur étude Malatesta et Joye (2001, p. 171) soutiennent que l'autonomie des acteurs et leurs ressources (ressources cognitives, financières, politiques, en premier lieu des ressources financières pour les acteurs régionaux) sont à prendre en compte pour l'analyse des situations de gouvernance locale et leurs effets sur l'action sociale. Parallèlement aux ressources humaines, les ressources financières sont à considérer comme « un indice probant de l'autonomie » (Le Galès, 2003, p. 356) des instances décentralisées. Qui dit gouvernance territoriale voit surtout le problème de la subsidiarité. Mais cette autonomie n'est que relative. Pour Jouve et Lefèvre (2002b), les métropoles restent dans une situation de dépendance assez nette par rapport aux autres niveaux de gouvernement en termes de ressources, d'expertise et de légitimité. En un raccourci, ces études permettent de mieux comprendre pourquoi des acteurs se coalisent localement avec d'autres acteurs situés à d'autres niveaux territoriaux.

2.5. PRINCIPAUX CONCEPTS MOBILISÉS

La notion de gouvernance territoriale constitue donc une avenue assez intéressante pour comprendre les transformations profondes qui ont pris place au niveau territorial. Elle jette aussi une lumière sur les modes d'organisation du pouvoir mis en œuvre à l'intérieur de territoires. Ce concept ici renvoie aussi bien aux formes horizontales d'interaction entre les acteurs qu'aux rapports verticaux qui se créent entre les différents échelons territoriaux, impliquant aussi bien les acteurs que les institutions.

Ainsi que nous l'avions annoncé au début de ce chapitre, notre modèle théorique reste celui de la gouvernance hétérarchique. Cette notion réfère au modèle de gouvernance inspiré par les idées de coopération et de délibération (traduction propre) (heterarchical mode of governance « is inspired by co-operative and deliberative ideas » (Pülzl & Rametsteiner, 2002, p. 261). Les différents travaux énumérés ci-haut, surtout ceux portant sur l'Europe, semblent offrir cette approche de la gouvernance. La notion de gouvernance reste donc centrale pour la suite de notre recherche. Et comme le fait remarquer de façon pertinente Leresche, cette notion ne vaut qu'à travers son opérationnalisation dans une analyse empirique.

2.6. HYPOTHÈSE DE RECHERCHE

La présente étude nous permet de développer l'hypothèse selon laquelle la décentralisation de responsabilités forestières vers la conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) avec sa commission (CRRNTO) permet une gouvernance plus hétérarchique de la gestion des ressources naturelles parce qu'elle met en place des mécanismes fondamentaux de gestion participative (concertation, partenariat, participation), mais qu'elle apporte également une complexification des rapports verticaux entre la région et l'État québécois.

2.7. APERÇU DE L'OPÉRATIONNALISATION

L'opérationnalisation du cadre théorique implique une mise en valeur des concepts mobilisés. Après réflexion et un parcours de la littérature, nous avons retenu le concept de gouvernance hétérarchique avec trois dimensions majeures :

Le brouillage des frontières public, privé, associatif. Cette notion signifie le partage des responsabilités, de l'information, de l'expertise et du pouvoir entre différents acteurs. Cette dimension a comme indicateurs le partenariat (expression de la coopération recherchée entre différents acteurs et intérêts) et la concertation entre les différents acteurs impliqués dans le secteur forestier. Selon certains auteurs, « L'un des enjeux que pointe souvent la littérature sur l'action locale (...) et le partenariat territorial, est précisément l'identification du « partenaire valable », celui qui sera en mesure de faire émerger un enjeu collectif depuis les coopérations informelles, assurer un leadership sans orienter les dispositifs dans le seul sens de relations de clientèle » (Négrier & Le Galès, 2000, p. 10). Nous allons ainsi examiner de façon plus approfondie les accords du partenariat ou d'ententes conclus entre la CRÉ et les divers partenaires.

La participation. Nous allons donc tenter d'identifier les formes de pratiques horizontales au sein de la CRÉ et surtout de sa Commission régionale sur les ressources naturelles et du territoire (CRRNT), à travers les indicateurs tels que les mécanismes formels ou informels de participation : la consultation, les espaces de débat public, la capacité de mobilisation, la fréquence de rencontres, le poids des acteurs, les modalités de prise de décision (par consensus unanime, sans vote), le degré de participation des acteurs.

La collaboration verticale. Notre tâche va consister à analyser les indicateurs qui traduisent la nature des relations qui existent entre les différents échelons ou paliers comme la grande autonomie des antennes régionales de l'État et la capacité de prendre des positions régionales concertées face à l'État.

Tableau 1 : Concept, dimensions et indicateurs

Concept	Dimensions	Indicateurs
Gouvernance hétérarchique	Brouillage des frontières public-privé, associatif	Partenariat Concertation
	Participation	Dispositifs participatifs Fréquence de rencontres Capacité de mobilisation Degré de participation Qualité de participants Monopole de décision
	Rapports verticaux ou de niveaux	Degré d'autonomie des antennes régionales de l'État Capacité de prendre des positions régionales concertées face à l'État

CONCLUSION

Ce chapitre voulait rendre compte de l'approche précise de la notion de gouvernance que nous entendons adopter dans le traitement des éléments de recherche. En focalisant très largement l'attention sur la gouvernance territoriale et son corolaire métropolitain, la gouvernance urbaine, divers travaux ont mis en lumière les transformations survenues à l'échelle territoriale concernant la conception du pouvoir et le modèle de prise décision dans des environnements complexes. Ces derniers sont à comprendre dans une logique plurirationnelle. Ce qui a conduit à l'identification de nouvelles modalités de gouvernance comme le partenariat, la concertation, la participation et la collaboration verticale. Ces nouvelles formes contribuent ainsi à bâtir notre hypothèse de recherche.

CHAPITRE TROISIÈME : MÉTHODOLOGIE

Le présent chapitre élabore notre cadre méthodologique. Ce qui comprend une présentation de l'approche utilisée (l'étude de cas), des divers outils de collecte de données (entrevue semi-dirigée, analyse documentaire), ainsi que des précisions sur la scientificité de l'étude.

3.1 ÉTUDE DE CAS

Pour rappel, notre étude cherche à éclairer les modalités de prise de décision dans les pratiques de la Conférence régionale des élus de l'Outaouais, et plus spécialement en prenant comme référence le secteur forestier. Notre question de recherche consiste à savoir de quelle manière cette structure régionale et sa Commission s'approprient la gouvernance comme mode d'organisation du pouvoir. Vu l'objet et la question de la recherche, notre étude adopte une approche empirique de type qualitatif. Dans cette optique, le recours à une approche qualitative semble particulièrement approprié parce que notre étude aborde des questions pratiques où l'expérience des acteurs et le sens qu'ils donnent à cette expérience est importante (Benbasat, 1984).

Plus spécifiquement, l'approche choisie est celle de l'étude de cas. Il s'agit d'une approche méthodologique qui consiste à étudier une unité particulière (un phénomène, un groupe, une communauté, un événement quelconque, une organisation en l'occurrence ici une région) (Boulanger, 2013; Roy, 2003). La décision de recourir à cette méthode se justifie par rapport à sa nature même. Selon les tenants de cette méthode, sa pertinence tient au fait qu'elle permet de fournir une analyse en profondeur des phénomènes dans leur contexte. Cette perspective considère les organisations comme des « systèmes sociaux » qui nécessitent des descriptions détaillées des situations (Teisserenc, 2002). Contrairement aux méthodes quantitatives qui se centrent sur la généralisation des résultats (L. Côté, Lévesque, & Morneau, 2007), les méthodes qualitatives semblent être la voie indiquée pour l'obtention de ces descriptions. Comme le note Gagnon, une étude de cas « donne accès à une compréhension des phénomènes, des processus

qui les composent et des acteurs qui en sont les parties prenantes » (Gagnon, 2005, p. 2). Ces procédés nous semblent donc nécessaires pour vérifier notre hypothèse.

3.2 COLLECTE DE DONNÉES

Par essence, une étude de cas est une stratégie de recherche compréhensive « *comprehensive research strategy* » (Burton, Messier, Adamowicz, & Kuuluvainen, 2006, p. 58), une approche qualitative dans laquelle on cherche à explorer un cas à travers une multiplicité de sources d'information (Creswell, 2007; Denzin & Lincoln, 2011; Roy, 2003). Plus spécifiquement, nous avons opté pour deux techniques de collecte de données complémentaires, soit l'entrevue semi-dirigée et l'analyse documentaire. En somme, notre recherche se veut donc une combinaison de plusieurs méthodes et technique, ou mieux, pour reprendre l'expression de Savoie, une « triangulation méthodologique » (Savoie-Zajc, 2004, p. 290).

3.2.1 Entrevue semi-dirigée

Présentée tantôt comme une technique de collecte de données ou encore comme une méthode, l'entrevue semi-dirigée suggère la prise en compte de certaines caractéristiques telles que la thématique, l'objet et les finalités de l'étude (Savoie-Zajc, 2003, p. 342).

3.2.1.1 Nature et étapes de l'entrevue semi-dirigée

Les méthodologues distinguent l'entrevue dans une démarche hypothético-déductive de celle d'une démarche inductive. La première consiste en une forme de rencontre interpersonnelle ou de « face-à-face » où le chercheur tend à recueillir les informations auprès de l'enquêté en se référant aux concepts, dimensions et indicateurs pour corroborer ou falsifier son hypothèse de recherche (Dépelteau, 2000; Mager & Lévesque, 1995). Dans la seconde, le chercheur va induire les concepts, les hypothèses et éventuellement la théorie à partir de l'analyse des énoncés ou des réponses des enquêtés. Notre étude s'inscrit dans la démarche hypothético-déductive. Celle-ci comprend quatre étapes : élaboration d'une grille d'entrevue, réalisation d'entrevues à questions ouvertes, retranscription et répertoire des réponses en vue de leur analyse, et enfin analyse de contenu des entrevues.

3.2.1.2. *Élaboration d'une grille d'entrevue*

Vu la question de la recherche¹⁶, l'entrevue implique la planification d'un schéma d'entrevue et le choix de participants. Notre grille d'entrevue a été élaborée en tenant compte des considérations d'ordre conceptuel, c'est-à-dire à partir des dimensions et indicateurs constitués à partir de notre cadre conceptuel (voir chapitre 2). Ce dernier est le résultat de l'analyse de plusieurs approches sur la gouvernance urbaine et territoriale. Dans le contexte de notre travail, nous avons donc mis en place une grille d'entrevue centrée essentiellement sur les dimensions de la gouvernance hétérarchique, à savoir, le brouillage des frontières, - qui se matérialise par le partenariat et la concertation -, la participation et la collaboration verticale. La grille d'entrevue est annexée au présent document à l'appendice.

Quant au choix de participants de la recherche, deux aspects ont été systématiquement pris en compte ici : la taille et le recrutement de notre échantillonnage. Concernant la question de l'échantillon, nous avons plus mis l'accent sur l'authenticité que la taille de l'échantillon. Comme le font remarquer certains auteurs (Creswell, 2007; Finch, 1984; Silverman, 2011)¹⁷ sur la méthode qualitative des interviews, la taille de l'échantillon importe peu dans certains cas. Dans le même sens, Roy (2003) note que l'étude de cas, contrairement aux études par échantillon, se limite à moins de sujets. “‘Authenticity’ rather than sample size is often the issue in qualitative research. The aim is usually to gather an ‘authentic’ understanding of people’s experiences” (Silverman, 2011, p. 44).

Ainsi pour la taille, nous avons prévu dix entrevues semi-dirigées à questions ouvertes avec des représentants de la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT), de la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO), des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) (répondants représentant des citoyens, entreprises, des organismes, etc.), des intervenants de la direction régionale du Ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF) et du Ministère des affaires municipales, des régions

¹⁶ Comme le rappelle Savoie-Zajc (2003, p. 347), la planification de l'entrevue de recherche s'effectue d'abord et avant tout à partir de la question de la recherche.

¹⁷ « Qualitative interview studies are often conducted with small samples and the interviewer-interviewee relationship may be defined in political than scientific terms. » (Silverman, 2011, p. 44)

et de l'organisation du territoire (MAMROT)¹⁸. Le choix de ces instances se justifie par le fait qu'elles sont celles que le nouveau régime forestier met en relation dans le cadre de sa politique de la régionalisation de la forêt.

Il s'agit d'une recherche qui tend à privilégier les échantillons de « type intentionnel » et non probabiliste. Cela revient à dire que « les personnes sont choisies en fonction de leur expertise pertinente par rapport à l'objet d'étude et parce qu'elles acceptent de verbaliser celle-ci » (Savoie-Zajc, 2003, p. 348). L'établissement de choix des interlocuteurs a tenu compte du critère d'échantillonnage comme l'appartenance à la commission (CRRNTO) ou à une table locale (TLGIRT). Les représentants suivants ont été retenus : des élus (3), un représentant de la direction de la Commission, un représentant de l'industrie forestière, une représentante des citoyens, des représentants d'organismes (4). Certains parmi ces répondants font partie à la fois du CA, de la table des Commissaires et des TLGIRT. Tout ceci montre le sens de l'échantillon dans une recherche de type interprétatif (Creswell, 2007).

3.2.1.3. Réalisation d'entrevue à questions ouvertes

Nous basant sur la typologie de Grawitz, commentée par Dépelteau (2000), qui répertorie cinq types d'entrevues (clinique, en profondeur, centrée, à questions ouvertes et à questions fermées), notre choix s'est fixé sur l'entrevue à questions ouvertes. Les raisons de cette option sont d'abord essentiellement liées au degré de liberté laissé aux interlocuteurs et au niveau de profondeur des informations recueillies. De plus, elle comporte cette dimension « semi-dirigée », c'est-à-dire qu'elle oriente les réponses des répondants qui sont la résultante des questions précises conçues par le chercheur (Dépelteau, 2000). Silverman pour sa part note que les questions ouvertes « *'open-ended' questions* » constituent une voie efficace pour comprendre l'expérience des interlocuteurs (Silverman, 2011, p. 44).

¹⁸ Certains de ses répondants n'ont malheureusement pas répondu à notre requête. C'est le cas des représentants de directions régionales du MRNF et du MARMOT.

3.2.1.4. Retranscription et répertoire des réponses en vue de leur analyse

Nous avons utilisé l'enregistrement audio pour nos entrevues. Dans le détail, nos entrevues étaient de type face à face. Nous avons fait usage du verbatim pour la retranscription des informations enregistrées à l'aide du dictaphone, mais aussi des notes prises au cours de l'entrevue. De fait, le verbatim consiste à retranscrire fidèlement (mot-à-mot) nos enregistrements (Savoie-Zajc, 2003).

3.2.2. Analyse documentaire

Notre tâche ici a consisté à répertorier d'autres sources d'informations, plus précisément des documents publics archivés : arrêtés ministériels, des décrets de loi de 2006, le plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT), les plans stratégiques régionaux, des procès-verbaux des réunions de la commission, du guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT). Ces documents, tout comme les transcriptions d'entrevues, ont été analysés en s'appuyant sur l'analyse de contenu.

3.3. ANALYSE DU CONTENU

C'est une méthode ou une technique visant à découvrir de manière rigoureuse la signification ou le sens précis et exact d'un message ou du matériel recueilli (Dépelteau, 2000, p. 295; Mager & Lévesque, 1995, p. 50). Nous avons ainsi fait un examen systématique et méticuleux de l'ensemble de données recueillies pour répondre à la question de recherche initiale, puis chercher à confirmer ou infirmer notre hypothèse de départ. Pour assurer la rigueur de l'analyse de données des interviews et de sources documentaires, nous avons constitué une structure unique, une espèce de « base de données qualitatives » (Roy, 2003) qui nous permet de juger de la quantité d'information collectée au fur et à mesure que la recherche progresse.

3.3.1. Pré-analyse, découpage, codage, catégorisation

La pré-analyse consiste à organiser l'information, ou mieux à se familiariser avec le matériel recueilli (Dépelteau, 2000; Mager & Lévesque, 1995). A cette étape de « lectures préliminaires » ou de pré-analyse, nous avons essayé de repérer les indicateurs élaborés lors de

l'opérationnalisation du cadre théoriques dans les entrevues analysées . Il s'agissait de repérer les passages pertinents dans les informations retranscrites et certains documents choisis. Nous avons défini les unités de sens. L'unité de sens ou unité de contexte par contre n'est pas un simple mot ou une simple expression grammaticale. Elle représente un peu tout cela, mais en plus, elle tient compte de l'ambiance particulière, par exemple, dans le cadre de l'entrevue, du ton, des gestes, des attitudes, c'est-à-dire de la manière dont l'enquêté dit son énoncé. (Mager & Lévesque, 1995; Savoie-Zajc, 2003). Nous avons procédé à l'assignation d'un code unique à chaque entretien pour des besoins de confidentialité. Pour ce qui concerne la catégorisation, nous avons fait le choix des catégories « prédéterminées » (Mager & Lévesque, 1995). Nous avons tenté de vérifier si ces catégories sont présentes ou absentes dans le matériel analysé. Plus encore, nous avons focalisé l'attention sur l'analyse des thèmes pour comprendre la complexité du cas. Dans le cadre de ce travail, le codage a pris la forme que nous avons choisi de lui assigner. Il a consisté à évaluer la présence ou l'absence des catégories par rapport aux conjectures théoriques et à la pré-analyse.

3.3.2. Interprétation des données ou des résultats

Puisque nous avons opté pour une analyse qualitative, notre attention a été attirée par des énoncés révélateurs, c'est-à-dire par des mots, des phrases chocs ou des intonations qui traduisent les intentions de l'émetteur. Il s'agit d'accorder, pour reprendre l'explication de Dépelteau, l'importance à des faits qui « semblent révélateurs et pertinents pour corroborer ou réfuter (notre) hypothèse de recherche, ou pour modifier (nos) conjectures théoriques » (2000, p. 311). Nous avons cherché à montrer si la CRÉO et sa commission font montre des pratiques de la gouvernance hétérarchique ou pas.

3.4. SÉLECTION DU CAS

Le choix de la CRÉ de l'Outaouais nous semble pertinent à divers ordres. Il l'est par rapport au notre sujet et à notre question de recherche en raison, d'une part, de son intérêt pour la décentralisation et de son potentiel et côté innovateur dans la recherche de la gestion forestière, d'autre part. Du point de vue du contexte et de l'histoire du cas, il convient de dire, en premier lieu, qu'il s'agit d'une région où la question du modèle de gouverne s'est déjà posée et qui s'est

longtemps perçue comme étant éloignée et négligée par Québec (Beaulieu, 2007; Robitaille, Simard, & Chiasson, 2006). Comme région transfrontalière d'Ottawa, la capitale régionale et nationale, l'Outaouais avait pendant longtemps été à la recherche d'une identité régionale. En effet, « le thème de la négligence du gouvernement du Québec revient constamment dans l'histoire de la région » (Gaffield, 1994, p. 475).

En second lieu, l'Outaouais (Lapointe, 2005) est identifiée comme une « région feuillue » (la forêt feuillue est « une « revendication régionale » (Doucet, 2005, p. 43)). En effet, cette région se caractérise par «sa grande diversité (présence d'une multiplicité d'essences de feuillus) » (Chiasson, 2004, p. 10)¹⁹ en matière forestière. En se penchant, en 2004, sur la gestion de la forêt publique québécoise, la Commission Coulombe a suggéré des choix politiques – notamment celui de « donner une grande place aux acteurs sociaux régionaux dans la décision sur la mise en valeur des forêts » (Blais & Chiasson, 2005, p. 488) . Cette Commission a été effet l'occasion de « faire le point et de cibler les problématiques, les enjeux et les priorités régionales en matière de gestion intégrée et durable de la forêt publique » (CREO, 2004, p. 4). Et pour l'Outaouais, ce fût l'occasion de réitérer la demande de pouvoir prendre en charge la gestion de ses forêts, craignant ainsi d'être défavorisée (Oréland, 2004). Depuis longtemps, cette région fait valoir que la spécificité de sa forêt par rapport à la grande forêt boréale nécessite des approches adaptées et une plus grande marge de manœuvre des acteurs régionaux.

Plus encore, la réflexion sur le modèle de décentralisation fait partie de l'histoire récente de la région. A ce titre, la région joue un rôle avant-gardiste en matière de décentralisation. Comme le signalent Robitaille et Chiasson, lors du *Rendez-vous des régions* en 2002²⁰, l'Outaouais s'est démarquée des autres puisqu'elle fût la seule région à avoir revendiqué de Québec « les pouvoirs de décider, d'agir, et de penser dans tous les secteurs sociaux économiques ayant un impact sur le développement de la région » (M-U.; Proulx et al., 2005, p. 145). Elle se verra confier à cette occasion la mission de proposer un modèle de décentralisation régionale. C'est à la suite de cette demande que se met sur pied un « Comité sur la décentralisation » ou Comité Whyte (du nom de l'ancien recteur de l'UQO). Constitué de divers acteurs (universitaires, intervenants sociaux et

¹⁹ La forêt de l'Outaouais « représente la plus grande réserve de feuillus au Québec » (CREO, 2004, p. 4).

²⁰ Cette rencontre a été organisée par le Parti Québécois avec comme objectif de mieux comprendre les besoins et répondre aux attentes des régions (M-U.; Proulx et al., 2005).

économiques, fonctionnaires, élus municipaux), ce groupe de travail a mené une réflexion sur la décentralisation et développé un modèle d'intervention régional mieux adapté à «un éventuel processus de décentralisation régionale » (Robitaille, 2006a, p. 67) (D. Côté, 2004; M-U.; Proulx et al., 2005). Il s'agit d'une structure qui fait place aux représentants de la société civile.

Il est utile de faire ressortir le rôle joué par le rapport Whyte²¹. Les conclusions de ce rapport (modèle proposé) ont fait l'objet d'une consultation en octobre 2004 (Robitaille, 2006a)²². Et comme nous le verrons un peu plus loin, elles ont également permis en partie la mise en place des commissions régionales. C'est cette réflexion qui a été ajustée, dans le contexte du changement apporté par le gouvernement libéral, pour répondre à la nouvelle donne de la gouvernance régionale qu'est la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO). Comme le font observer des auteurs, « les intervenants régionaux ont donc convenu de se doter de structures d'intervention qui favoriseraient une réflexion régionale et qui donnerait du sens aux projets et actions initiées par la CRÉO » (M-U.; Proulx et al., 2005, p. 148). Ils s'interrogent aussi sur la manière dont le gouvernement a pu concrétiser cette décentralisation.

Ce cas semble donc intéressant à nos yeux car il nous permet de tirer des enseignements généraux sur la gouvernance sur base de notre cadre conceptuel.

3.5 SCIENTIFICITÉ DE L'ÉTUDE ET LIMITES

Il s'agit dans cette partie de notre travail de démontrer que la présente recherche est une étude scientifique, avec un peu d'objectivité en raison des critères reconnus de scientificité. Il est un lieu commun de reconnaître que des réserves sont émises sur la validité de l'étude de cas.

²¹ « Décentralisation du pouvoir décisionnel et modernisation des structures d'intervention en matière de développement régional » (janvier 2004).

²² Il s'est tenu en Outaouais un colloque « L'Outaouais à l'heure de la décentralisation » qui a discuté des enjeux de la décentralisation avec comme toile de fond le modèle proposé par le comité Whyte (D. Côté, 2004).

3.5.1. Crédibilité ou validité interne.

Certains auteurs (Boulanger, 2013; Teisserenc, 2002) ont essayé d'apporter des réponses pertinentes aux innombrables objections soulevées sur le caractère scientifique de l'étude de cas (représentativité, collecte de données, etc.). La validité interne consiste à constater la cohérence entre les données recueillies et l'objet de la recherche. Il s'agit de voir si la construction du sens qui s'établit entre le chercheur et les personnes interviewées est plausible compte tenu de l'expérience et la connaissance du phénomène (Savoie-Zajc, 2003, p. 357). Nous pensons que le recours aux techniques dites de triangulation, c'est-à-dire la confrontation à d'autres sources de données, les textes écrits, en l'occurrence ici, nous ont aidé à dégager un savoir crédible. De plus, le lecteur pourra vérifier toutes les inférences en se référant aux sources documentaires.

3.5.2. Transférabilité

C'est un autre critère de scientificité d'un savoir produit. La transférabilité désigne la capacité de ce savoir à aider à comprendre la dynamique d'une autre situation qui présente des caractéristiques similaires (Savoie-Zajc, 2003, 2004). Nous pensons que les résultats de l'analyse sur les discours des répondants et les documents sur le mode d'action publique dans une structure comme la Conférence régionale des élus de l'Outaouais pourraient documenter et aider à comprendre l'organisation du pouvoir et les modalités de prise de décision dans une instance décentralisée ou dans d'autres Conférences régionales des élus. De plus, la mise en exergue de la gouvernance hétérarchique, combinaison de plusieurs modèles de gouvernance, peut constituer un modèle théorique utilisable par d'autres chercheurs.

3.5.3. Limites

Il convient toutefois de reconnaître que comme toute entreprise, la présente étude a ses forces comme ses limites. Une des limites majeures de la recherche qualitative en général, et de l'étude de cas en particulier, est certes le statut épistémologique des données recueillies. Il s'agit surtout de l'appréciation des informations divulguées lors des entretiens.

3.5.4. Considérations éthiques

La présente étude garantit l'anonymat des répondants. Cela revient à dire que l'identité des répondants n'est pas mentionnée dans la présentation des résultats. Étant donné la particularité du langage immanente à chaque être humain, il n'est toujours pas exclu de pressentir le style propre à un individu faisant partie d'une instance spécifique. Cependant, la probabilité d'une telle identification est bien infime.

Outre cette dimension de confidentialité, il convient de signaler l'aspect volontaire dans la participation à cette étude. Selon le principe, les répondants sont entièrement libres de prendre part à l'étude et de s'en retirer en tout temps sans préjudice. Dans le cas qui nous concerne plus précisément, la situation ne s'est pas présentée. Tous les participants ont fait montre d'une grande disponibilité.

Enfin, toute entrevue a un prélude. Au début, des formulaires de consentement ont été dûment remplis. L'on trouvera une copie vierge de ce formulaire en annexe du présent document.

Les éléments méthodologiques étant identifiés, c'est à une description des expériences concrètes de la décentralisation que se consacre notre prochain chapitre.

CHAPITRE QUATRIÈME : LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS (CRÉ)

4.0. INTRODUCTION

Ce chapitre se propose de faire une description des expériences concrètes de la décentralisation en contexte québécois. Il faut dire que la décentralisation au Québec a été hésitante sur le palier territorial à renforcer. À certains moments, on a consolidé le palier supralocal (MRC) et à d'autres le régional, et dans d'autres encore, on a privilégié les municipalités locales, en particulier les villes. En outre, la composition des instances qui sont appelées à recevoir les pouvoirs décentralisés est, pour reprendre l'expression de Robitaille, un « processus de repositionnement » (Robitaille, 2006b, p. 71) entre une grande représentativité des élus et celle de la société civile.

De fait, la préoccupation d'une mise en œuvre des institutions ou des instances décisionnelles très proches du citoyen à cet échelon a donné lieu à la création au fil du temps de divers mécanismes comme les Conseils régionaux de développement (CRD) et les Conférences régionales des élus (CRÉ). C'est à elles plus précisément que ce chapitre entend se consacrer puisqu'elles sont au cœur du présent mémoire. Il s'agit dans un premier temps de mettre au jour le lien entre décentralisation et émergence des entités à l'échelle régionale (et locale). La seconde étape a pour objectif de donner un aperçu historique de ces instances régionales en mettant un accent particulier sur la transition ou le passage de conseils régionaux du développement aux conférences régionales des élus. Il s'agit d'un moment marquant dans la décentralisation québécoise et un contexte très significatif du point de vue d'une éventuelle appropriation de la gouvernance par ces instances décentralisées. Dans un troisième temps, nous prendrons en compte la CRÉ de l'Outaouais comme cadre d'analyse du processus de décentralisation ainsi que des organisations qui en sont l'émanation. Et en fin de compte, il sera fait référence à l'expérience en cours de la gestion forestière comme toile de fond pour étayer notre discours sur la gouvernance.

4.1. INCONTOURNABLE DÉCENTRALISATION

De manière générale, de nombreux écrits ont montré les limites du « modèle de gestion étatique centralisé et bureaucratique » (Jalbert, 1991), bien qu'il ait fait ses preuves et se soit affirmé comme étant à la base de la création des États nations. Beaucoup, ainsi que nous l'avons vu dans la section théorique, lui reprochent le manque de flexibilité ou encore son côté hiérarchique (Le Galès, 2002; Y. Leclerc & Béland, 2003, p. 158; Lévesque, 2002). Au Québec, l'expérience de la décentralisation est, pour nous répéter une fois de plus, au cœur du système. Comme le fait remarquer Dugas (1983, p. 178), il existe un lien étroit entre le développement territorial et la décentralisation au Québec. Pour plusieurs, au-delà de la desserte des services publics, la décentralisation est nécessaire parce qu'elle est un outil pour les acteurs locaux impliqués dans le développement du territoire.

Au Québec, la décentralisation a donc été hésitante sur le palier territorial à renforcer. A titre d'illustration, la logique de la décision gouvernementale d'août 1996 a retenu la MRC comme territoire de développement et la région administrative comme celui de la concertation (Y. Leclerc, 2008). En avril 2000, le Livre blanc du gouvernement va déclencher le processus des fusions municipales dans le but de créer des nouvelles villes plus grandes (les régions métropolitaines de Montréal, de Québec, Outaouais) (LeBlanc, 2006; V. Morin, 2006). Pour Chiasson, la politique de fusion à Gatineau traduisait la « volonté du Québec de vouloir consolider le pouvoir local » (Chiasson, 2006, p. 83). Et après 2000, le gouvernement a commencé à regarder passablement du côté du régional, notamment avec le *Rendez-vous national des régions* de 2002 organisé par le Parti Québécois et la consultation du gouvernement libéral *Briller parmi les meilleurs* (Robitaille, 2006a).

Mais au-delà des hésitations, il y a eu des promesses et même des esquisses de décentralisation de la part du pouvoir (Bélangier & Lévesque, 1992; Dugas, 1983). Diverses mesures et projets de déconcentration et de décentralisation (Doucet, Favreau, & Robitaille, 2007; Lévesque, 2004; R. Morin, 2006, p. 26) ont donc déjà vu le jour au Québec. Morin mentionne les différentes périodes correspondant à ces changements : d'abord les années 1960-1970 où il a été plus question de la déconcentration que de la décentralisation ; ensuite les années 1980 et 1990 au cours desquelles l'État a favorisé la décentralisation en transférant des responsabilités aux

acteurs régionaux et aux municipalités locales avec la mise en place des régions d'appartenance, les MRC, considérées comme des régions de concertation ; enfin la dernière phase de régionalisation en 2003 misant sur la modernisation avec la déconcentration et la décentralisation de services de l'État (R. Morin, 2006, p. 57). Favreau (2002) caractérise également la période (1960-1967) comme celle d'une régionalisation se traduisant par la déconcentration de l'appareil administratif et la décentralisation de certaines responsabilités. Favreau et Doucet reconnaissent qu' « il y a eu une certaine forme de décentralisation au cours des dernières années », même si « la région a peu de pouvoirs de décisions pour orienter les stratégies selon ses besoins » (Doucet et al., 2007, p. 289).

D'autres auteurs relèvent ce constat important concernant les municipalités québécoises qui se sont vues attribuer des nouveaux rôles politiques à côté de celui traditionnel de service à la propriété foncière, par le processus de décentralisation (Andrew, Chiasson, & Perron, 2006; Juillet & Andrew, 1999). Selon Leclerc (2008) commentant Parkins (2006), plus la gestion est décentralisée, plus elle reflète les valeurs locales autant au niveau socio-territorial, socio-économique et socio-culturel.

Dans le cas des régions administratives, l'État québécois a créé des structures régionales comme les CRD et les CRÉ. C'est à la description de ces instances que le point suivant s'attèle.

4.2. CRÉ EN GÉNÉRAL

4.2.1. De CRD aux CRÉ

Mis en place en 1968 (Doucet et al., 2007, p. 210), les conseils régionaux de développement (CRD) vont remplacer les conseils économiques régionaux (CER) des années 60 (Doucet et al., 2007; R. Morin, 2006). Dans un certain sens, ils confirment la tendance québécoise : en matière de développement local, les structures sont souvent issues d'institutions antérieures. Les CDR étaient considérés comme une « vitrine pour le gouvernement dans les régions » (Doucet et al., 2007, p. 211).

Selon les analystes (Lévesque, 2002; R. Morin, 2006), c'est surtout avec l'adoption de la réforme Picotte, avec sa politique de développement régional (*Développer les régions du Québec*) en

1992 que les CRD se voient reconnaître officiellement leur rôle d'interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement. L'abolition de l'Office de la planification et du développement du Québec (OPDQ) semble avoir joué un rôle significatif dans ce changement de mandat. La mission des conseils régionaux de développement peut être schématisée comme suit : la concertation des intervenants régionaux, l'élaboration d'un plan stratégique de développement, la négociation d'une entente-cadre avec le gouvernement, la gestion d'un fonds régional de développement et la charge de donner des avis au gouvernement (R. Morin, 2006). Ils deviennent ainsi des organismes de concertation régionale portant les préoccupations de développement des régions auprès du gouvernement. Cette politique va mener également à l'implantation d'un CRD dans les 16 régions administratives issues du découpage territorial de 1987²³. Cinq ans plus tard, un autre texte (Québec, 1997, p. 2) va mettre au jour « une démarche globale de réorganisation des modes d'intervention de l'État ». L'adoption de cette politique viendra confirmer et consolider le rôle de chaque CRD comme « interlocuteur privilégié » du gouvernement en région ainsi que ses fonctions de concertation et de planification. Les CRD sont aussi dotés de pouvoirs et des budgets et cessent d'être uniquement des instances de consultation (Lévesque, 2002). Il s'agit d'une forme de poursuite d'une démarche de décentralisation ou de l'action de décentralisation du gouvernement.

Ainsi donc, les CRD au niveau régional et les CLD à l'échelle locale apparaissent comme « des instances de 'gouvernance territoriale' favorisant la coordination des acteurs locaux et régionaux apparentés aux institutions publiques, au marché et à la société civile » (Lévesque, 2002; R. Morin, 2006, p. 40). Pour sa part, Lévesque reconnaît que la politique contenue dans ces deux textes a mis fin « à l'approche sectorielle de développement régional au profit d'une approche misant sur l'intersectorialité et la transversalité » (Lévesque, 2002, p. 171). Ce qui fait dire aux analystes qui s'intéressent à cette période qu'elle a laissé une place de choix à la responsabilité de la société civile (Doucet et al., 2007; Masson, 2006; Robitaille & Chiasson).

Du point de vue de sa structure, chaque conseil régional de développement était doté d'un conseil d'administration composé d'un grand nombre d'acteurs régionaux, notamment des

²³ En 1997, il y avait au Québec 17 CRD correspondant au nombre de régions administratives.

diverses composantes de la société civile, des élus municipaux et des représentants du monde économique. En un certain sens, un CRD est un lieu où l'on peut définir les axes de développement mais également un projet et une vision mobilisateurs pour les acteurs (Lévesque, 2002, p. 172). Au départ, le CRD était majoritairement composé de l'entreprise privée, des élus, et à plus faible proportion d'organismes communautaires, syndicaux et agricoles (Ménard, 1985). C'est la réforme de 1992 qui va apporter un rectificatif en imposant au moins un tiers d'élus municipaux (R. Morin, 2006).

Beaucoup d'auteurs (Lévesque, 2004; Masson, 2006; R. Morin, 2006) considèrent cette période comme étant celle qui a proposé une régionalisation reposant sur la concertation des grands acteurs sociaux. Lévesque écrit à ce propos : « les politiques de développement régional et local sont redéfinies pour faire place au partenariat et à la décentralisation » (Lévesque, 2002, p. 171).

4.2.2. Conférences régionales des élus (CRÉ)

Nombreux sont les auteurs (Favreau, 2004; R. Morin, 2006; Québec, 2003b; Robitaille & Chiasson) qui perçoivent l'entrée en vigueur de la loi 34 (mars 2004) permettant la création des conférences régionales des élus (CRÉ) comme un tournant de la question de la régionalisation et de la décentralisation. La plupart d'entre eux ont notamment mis l'accent sur l'« effet le plus marquant de cette loi » (R. Morin, 2006, p. 45) à savoir le changement de la vision de la régionalisation (Jouve, 2004c). Ils relèvent en l'occurrence le remplacement des conseils régionaux de développement (CRD) par les CRÉ. En effet, en 2003-2004, le gouvernement libéral arrivé nouvellement au pouvoir a tenté d'instaurer une nouvelle forme de gouvernance régionale et locale basée sur le partenariat avec les élus locaux (Québec, 2005b).

De manière générale, les CRÉ telles qu'elles sont instituées en 2003, remplissent des fonctions similaires à celles de leurs prédécesseurs, les CRD. De fait, une CRÉ a pour principale mission de planifier le développement tout en jouant le « rôle d'aviséur » auprès du gouvernement (Doucet et al., 2007). Ces organismes de développement régional visent à promouvoir les intérêts régionaux auprès du palier national. A l'instar de leurs prédécesseurs les CRD, les CRÉ signent des ententes spécifiques et élaborent des projets qui se veulent structurants avec le gouvernement du Québec et des partenaires dans les domaines du développement (D. Côté & Tremblay-

Fournier, 2011; R. Morin, 2006). Les ententes spécifiques sont donc des conventions qui associent la CRÉ à des ministères ou des organismes du gouvernement et, le cas échéant, avec d'autres partenaires. Le développement couvre divers domaines sectoriels : occupation du territoire, économie, ressources naturelles, culture, etc. Elles sont également décrites comme des « organisations intermédiaires responsables de la gouvernance régionale » (D. Côté & Tremblay-Fournier, 2011, p. 100) ou « interlocutrices régionales du gouvernement en matière de développement régional » (Amedzro St-Hilaire, 2013, p. 71). Un des mandats dévolus à la CRÉ consiste aussi dans l'établissement d'un plan quinquennal de développement régional.

Le Québec comprend 21 CRÉ qui correspondent pour la plupart aux 17 régions administratives. La Montérégie a 3 CRÉ parce qu'elle est répartie en trois régions distinctes et indépendantes : la Montérégie Est, la Vallée-du-Haut-Saint-Laurent et l'agglomération de Longueuil. Il y a aussi la CRÉ - Nord-du-Québec - Administration régionale crie et la CRÉ - Nord-du-Québec - Administration régionale Kativik.

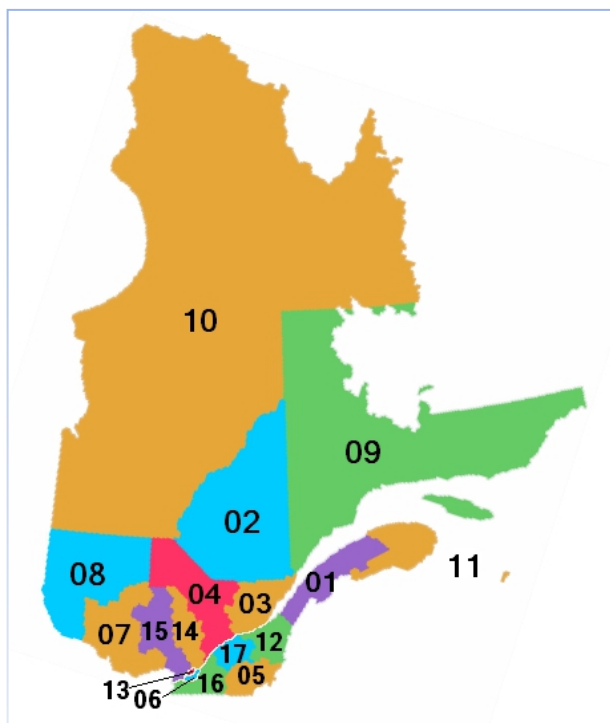


Figure 1 : Carte des régions administratives du Québec

Source : Wikipedia. Code :01 Bas-Saint-Laurent;02. Saguenay-Lac-Saint-Jean;03. Capitale Nationale;04. Mauricie;05. Estrie;06. Montréal; 07. Outaouais; 08. Abitibi-Témiscamingue; 09. Côte-Nord; 10. Nord-du-Québec; 11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine; 12 Chaudière-Appalaches; 13 Laval; 14. Lanaudière; 15. Laurentides; 16. Montérégie; 17. Centre-du-Québec.

4.2.3. Responsabilité des élus

Un des aspects de cette loi 34 qui a le plus retenu l'attention reste à coup sûr la transformation ou le bouleversement de la composition même du conseil d'administration de la CRÉ. Contrairement à son prédécesseur, le CRD qui, comme on l'a vu, accordait une large part aux acteurs de la société civile (Favreau, 2004; Jouve, 2004c; R. Morin, 2006), la nouvelle instance fait porter la grande responsabilité sur les élus (minimum de deux tiers des sièges alors que le CRD proposait le minimum d'un tiers des sièges). L'autre tiers est constitué par la société civile. Issus des organismes que la conférence considère représentatifs des divers milieux présents dans la collectivité (notamment des milieux de l'économie, de l'éducation, de la culture et de la science), ces membres sont « nommés » (Lévesque, 2004) par les élus. En effet, dans la logique du gouvernement, « ce sont en effet les décideurs locaux qui sont les plus près des besoins du milieu, qui peuvent le mieux encourager les initiatives prometteuses et faire émerger des solutions nouvelles adaptées à la situation propre à chaque région » (Québec, 2003a, p. 14).

En substance, pour les critiques, la Loi 34 prévoit une très grande présence décisionnelle des maires et une place restrictive à la société civile. C'est un « processus de régionalisation » qui a fait des élus « les grands gagnants », pour reprendre les termes de Jouve (2004c). L'accent porte essentiellement sur la légitimité et l'imputabilité (R. Morin, 2006) des maires qui sont les produits du vote. Ils semblent détenir plus de responsabilité et de légitimité que d'autres acteurs pour pouvoir mener le processus de décentralisation.

Cette réforme a certes suscité des nombreuses critiques dans les milieux aussi bien sociaux culturels, politiques que scientifiques. Certains ont mentionné des « pertes significatives » (Masson, 2006) quant à la représentation de la société civile dans le développement régional. Ce qui a fait dire que « la régionalisation opérée par le gouvernement provincial au profit des élus locaux (...) va à l'encontre de ce qui a fait l'originalité du Québec en matière de gouvernance » (Jouve, 2004c), c'est-à-dire « la mise en place de structures partenariales » avec une grande participation de la société civile. Un autre fait observer qu'un « développement régional qui dépend en grande partie des élus soulève d'importants problèmes » (Doucet et al., 2007, p. 213).

Ces remarques tendent par contre à souligner les différentes fluctuations que connaît la décentralisation ou la régionalisation au Québec. Elle penche tantôt vers une grande

représentation des élus tantôt vers celle de la société civile alors que les instances régionales actuelles s'appuient assez clairement sur le pouvoir des élus

4.2.4. Institution de la CRÉ : une proposition de décentralisation

L'entrée en vigueur de la loi 34 augure bien un changement de tout le contexte de la décentralisation. Si la création des CRÉ en 2003 n'a pas nécessairement entraîné beaucoup de nouvelles responsabilités régionales par rapport aux CRD, il y en a qui se sont rajoutées depuis. Ainsi que suggéré ci-haut, l'argument du gouvernement libéral pour donner aux élus le contrôle du palier régional était justement que l'imputabilité des élus était nécessaire avant d'accroître le mandat des régions. Comme l'observent des auteurs : « La création des CRÉ a comme finalité, pour le gouvernement, de rendre davantage imputables les élus d'une région face au développement de leur milieu. » (Proulx & al., 2004, p.148).

4.3. CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE L'OUTAOUAIS (CRÉO)

4.3.1. Mise en contexte

Comme indiqué au début de ce chapitre, notre objectif dans ce chapitre est de décrire l'instance régionale qu'est la CRÉ, en l'illustrant toutefois par une expérience particulière, celle de l'Outaouais. La région administrative de l'Outaouais regroupe 4 municipalités régionales de comté (MRC) : Les Collines-de-l'Outaouais, Papineau, Pontiac, Vallée-de-la Gatineau, en plus de la Ville de Gatineau qui cumule les mandats de municipalité locale et ceux de MRC. La région est frontalière avec l'Ontario. Sa ville principale, Gatineau, est voisine d'Ottawa et est inclus dans le territoire de la Région de la capitale nationale où opère la Commission de la capitale nationale (CCN) (Robitaille et al., 2006).

La situation géographique de l'Outaouais lui donne une spécificité intéressante (Doucet et al., 2007). Son développement doit être pensé en relation avec son milieu, à la fois territoire du Québec, et territoire proche des institutions fédérales. Chad Gaffield dans son *Histoire de l'Outaouais* (Gaffield, 1994) va parler des « deux faces de Janus » pour décrire le double ancrage de la région. Les institutions fédérales sont d'ailleurs très présentes sur son territoire,

principalement dans le centre de Hull, un secteur de Gatineau où le gouvernement fédéral a localisé une partie significative de ses bureaux.



Figure 2 : Carte de la région de l'Outaouais

La région de l'Outaouais gérée par la CRÉO en matière de développement
 (mddep.gouv.qc.ca/regions/region_07/points.htm)

L'Outaouais se caractérise par des espaces urbains, semi-urbains et ruraux. La région connaît une croissance démographique et économique importante ces dernières années mais souffre aussi de difficultés de développement liées à une inégalité d'exploitation et de dynamisation des territoires. Ainsi, elle comprend à la fois la MRC des Collines, une des plus riches du Québec, et des MRC beaucoup plus pauvres comme celles du Pontiac et de la Vallée de la Gatineau qui ont une économie beaucoup moins diversifiée (Andrew & Chiasson, 2005). Cette description semble nécessaire pour comprendre le développement économique au niveau régional et local. Car les CRÉ apparaissent comme des outils nécessaires pour la réalisation des priorités régionales en matière de développement. Ce sont des instances qui planifient le développement, orientent la vision régionale et locale et choisissent les créneaux porteurs pour la région (Doucet et al., 2007, p. 209).

4.3.2. CRÉO et décentralisation

Comme toutes les CRÉ, la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) est souvent décrite comme un des outils de développement et de « concertation » de la région. Mais comment la situer par rapport à la question de la décentralisation ?

En 2005, la CRÉO a connu une « modification substantielle » (Robitaille, 2007, p.278) de ses structures et mécanismes de concertation à la suite en partie d'une réflexion proposée par un « Comité sur la décentralisation » (D. Côté, 2004) présidé par le recteur de l'Université du Québec en Outaouais, Francis Whyte (CREO, 2006). Comme vu plus haut, ce comité a, en effet, fait porter ses réflexions sur les modalités pratiques de décentralisation régionale de l'Outaouais afin de favoriser l'appropriation de son propre développement. Le rapport Whyte est la suite logique du *Rendez-vous national des régions* de 2002. Dans le cadre de ce rendez-vous, l'Outaouais avait été identifiée comme une des régions pilotes²⁴ qui devait faire une proposition de décentralisation. Ce rapport a proposé un modèle qui reposait essentiellement sur la création des commissions régionales (Robitaille, 2006a, p. 69).

La mise en application du rapport Whyte a été en partie court-circuitée par la réforme annoncée par le gouvernement québécois en 2003. Comme nous avons pu le voir plus haut, la Loi 34 va mettre les élus au cœur des nouvelles instances régionales. Dans le cas de la CRÉO, cela va se traduire par un conseil d'administration largement dominé par les élus comme en témoigne le tableau repris ci-dessous.

4.1.3. Structure de la CRÉO

Le conseil d'administration de la CRÉO est composé des préfets des quatre MRC, des maires de tous les municipalités de 5000 habitants et plus (6 élus municipaux), des représentants(es) (7) de la société civile, des députés de l'Assemblée nationale des circonscriptions de l'Outaouais (5) qui ont un droit de participation, sans droit de vote, et du directeur général de la CRÉO ainsi que du directeur régional du MAMROT, sans droit de vote. Un poste de représentation est prévu pour la Nation autochtone (Algonquin), mais il est vacant jusqu'à ce jour.

²⁴ Les deux autres régions étaient la Beauce-Appalaches et la Mauricie.

Tableau 2 : Composition du conseil d'administration de la CRÉO 2013

Ville de Gatineau	Maire + 3 conseillers
MRC des Collines-de-l'Outaouais	Le préfet + 3 maires ((La Pêche, Cantley, Chelsea)
MRC de Papineau	Le préfet+ 1 maire (Thurso)
MRC du Pontiac	Le préfet + 1 maire (Fort-Coulonge)
MRC de la Vallée-de-la-Gatineau	Le préfet + 1 maire (Maniwaki)
Nation autochtone appartenant à un conseil de bande	Un représentant (actuellement vacant)
Société civile	Une représentante de la culture (Unité régionale de loisir et sport(URLSO)) Deux représentantes de l'éducation (Université du Québec en Outaouais et Concertation des commissions scolaires de l'Outaouais(CCSO)) Un représentant du secteur économique (Conseil régional des partenaires de marché du travail de l'Outaouais(CRPMTO)) Un représentant du secteur Protection de l'environnement, Aménagement du territoire et Transport Un représentant du secteur développement social et santé Une représentante des citoyennes et citoyens
Députés de l'assemblée nationale (sans droit de vote)	5 (Papineau, Hull, Gatineau, Pontiac, Chapleau)
Autres (sans droit de vote)	Directeur général de la CRÉO Directeur par interim du MARMROT

Source : CRÉO

Comme l'indique bien le tableau, la responsabilisation des élus est importante et leur poids est assez significatif en matière de prise de décision. Le total des membres élus ou autochtones identifiés (avec droit de vote) s'élève à 15. La société civile n'en compte que 7. Il se constate donc une diminution de la représentation de la société civile (absence de représentativité des syndicats et des organismes communautaires, des femmes, du milieu culturel, etc.) au niveau du conseil (Lamarche, 2003; Masson, 2006).

Les propositions entamées dans le rapport Whyte ne sont cependant pas restées complètement lettre morte après la réforme de 2003 puisqu'une bonne partie de la structure des commissions qui était proposée dans ce rapport va être reprise par la CRÉO. Le conseil d'administration va en effet accepter la mise en place d'un modèle avec cinq commissions. La proposition d'une « commission intersectorielle supplémentaire » (Doucet et al., 2007, p. 281) n'a toutefois pas été retenue par les élus. Ces commissions sectorielles composées d'acteurs de la société civile et dirigées par un élu ont été mises en place, comme en témoigne le Tableau 2. Cinq ont été créées

en 2005 (Doucet et al., 2007), suivie d'une sixième plus tard. Les principales commissions sont les suivantes : a) environnement, aménagement du territoire et transport ; b) Développement social et santé ; c) Développement économique et emploi ; d) Culture, loisir et sport) Éducation, recherche et science ; f) Ressources naturelles et territoire. A côté de ces commissions, la CRÉO compte en son sein la Table Jeunesse Outaouais (TJO), mise en place depuis 2001, une table regroupant des jeunes de l'ensemble du territoire et des partenaires jeunesse. Cette dernière a comme vision de promouvoir et d'assurer la place des jeunes dans le développement de la région (M.-E. Proulx, 2002).

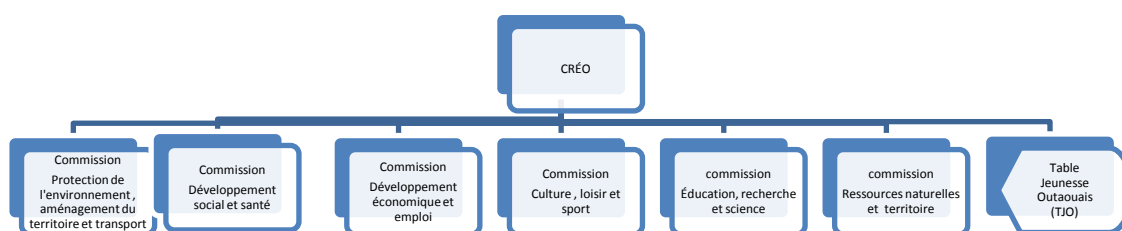


Figure 3: Commissions régionales

Source : Figure constituée à partir du site de la CRÉO.

Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur le sens de la mise en place de ces commissions. Dans la ligne de la réflexion du comité, ces commissions régionales sont des structures régionales d'appui à la CRÉO en matière de développement (Comité sur la décentralisation). Parmi les mandats généraux proposés par le rapport figurent le fait « d'assurer la participation du citoyen et l'implication de la société civile dans le développement socio-économique local et régional » (M-U.; Proulx et al., 2005, p. 150; Robitaille, 2006a). Elles entendent aussi développer des partenariats Gouvernement-Région.

Aussi bien les thématiques de participation, de partenariat sont-elles suffisantes pour comprendre le but des commissions. C'est donc dire que deux logiques semblent vouloir cohabiter au sein même de la CRÉO : celle de la prédominance des élus découlant de la réforme de 2003, mais aussi celle d'une certaine voix pour la société civile telle que l'avait fait ressortir le rapport Whyte.

Cette insertion des commissions est aussi de tout intérêt pour notre problématique car elle rejoint, du moins sur papier, la logique de la gouvernance qui tend à faire place à la multiplicité d'acteurs dans la prise de décision. En effet, la gouvernance telle qu'elle est comprise dans la perspective hétérarchique comporte la mobilisation d'une diversité d'acteurs, le partenariat et la concertation (Le Galès, 1998b).

4.4. PORTRAIT DE LA GESTION FORESTIÈRE

La forêt est considérée comme prioritaire pour le gouvernement du Québec. En Outaouais, elle fait l'objet d'une revendication régionale comme nous l'avons vu plus haut. Sur le plan socio-économique, « L'Outaouais concentre un important bassin d'entreprises d'exploitations forestières » (Boucher & Chiasson, 2007; Doucet et al., 2007, p. 160). Et le nouveau régime forestier élaboré en 2010 porte une attention particulière sur sa gestion, plus spécifiquement sur la gestion participative (2010)²⁵. S'il est des responsabilités qui se sont ajoutées à la CRÉ, celle en matière des ressources naturelles est sans doute la plus significative. Et à ce titre, elle peut être interprétée comme un prolongement de la décentralisation vers le régional. C'est ce qui explique l'implantation d'une Commission régionale des ressources naturelles et du territoire (CRRNT). Les CRRNT sont obligatoires par la loi. C'est à elles que se consacrent les lignes suivantes.

4.4.1. Vers une décentralisation de la gestion forestière

Des auteurs logeant à l'enseigne du domaine forestier reconnaissent qu'une grande transformation s'est opérée dans la gestion de ce secteur (Roger; Hayter & Barnes, 2001; Howlett & Rayner, 2001), notamment en ce qui concerne les forêts publiques au Québec (Barré & Rioux, 2012; Bouthillier, 2001; Chiasson, Blais, & Boucher, 2006; Gélinas & Bouthillier,

²⁵ Voici comment Desrosiers et autres présentent cette loi : « La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, adoptée à l'Assemblée nationale en mars 2010, qui a pour objet la mise en place d'un nouveau régime forestier. Cette loi modifie notamment les rôles et responsabilités des différents intervenants en matière de planification forestière. Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) est dorénavant responsable de l'élaboration de cette planification. Celle-ci se fera de concert et en coopération avec les populations visées afin que soit mise en œuvre la gestion intégrée des ressources et du territoire(GIRT) » (Desrosiers, Lefebvre, Munoz, & Paquet, 2010, p. 1).

2005). La réforme de 1986 avait déjà posé les jalons d'une gestion durable de la forêt. D'autres à l'instar de celle de 2001 ont renforcé cette vision de la forêt²⁶. Mais c'est plus la publication du rapport de la Commission Coulombe (2004)²⁷ qui fût « un des éléments déclencheurs majeurs » des transformations dans ce secteur. Une des recommandations requiert de « décentraliser la gestion forestière dans la transparence, l'information et la participation » (Coulombe et al., 2004). Il s'agit, aux yeux de beaucoup, d'« un virage en matière de gestion et du partage des pouvoirs » (Blais & Chiasson, 2005, p. 487), un virage de la « gouvernance hiérarchique à une gouvernance hétérarchique » (Chiasson, Gonzalez, & Leclerc, 2011, p. 30).

L'émergence des commissions forestières régionales au sein des CRÉ est une conséquence de ce rapport²⁸. Cette Commission fait non seulement l'apologie d'une « structure décisionnelle décentralisée et intégrée » (Fréchette, 2009), mais elle met aussi l'accent sur la mise en œuvre d'une gestion écosytémique des forêts publiques québécoises. Leclerc (2008) note ce changement en signalant le lien entre la décentralisation et la gestion des forêts. Elle constate que la décentralisation permet aux individus et aux élus locaux d'avoir une emprise plus significative sur les mécanismes de gestion de la forêt qu'auparavant. Aussi en déduit-elle que dans le contexte de la décentralisation, la gouvernance permet l'intégration d'acteurs qui n'ont jamais eu leur place dans la gestion des forêts (É. Leclerc, 2008).

4.4.2. Commission forestière (CFR) et CRRNT en Outaouais

C'est en octobre 2005 que l'on fait remonter la décision gouvernementale d'implanter des commissions forestières régionales avec l'adoption du décret 929-2005 (Annexe III) (Québec, 2005a). Un autre décret (CREO, 2006) va procéder une année plus tard à l'élargissement du mandat des commissions forestières à l'ensemble des ressources naturelles. Dans les faits, à la

²⁶La réforme de 1986 (suivie d'autres) va mettre un terme au régime des concessions forestières octroyées aux compagnies papetières. Ce changement d'objectif aurait été accompagné de changements importants au chapitre des mécanismes de prise de décision (Chiasson, Leclerc, & Hilarion, 2011, p. 233). Dans le contexte de gestion d'approvisionnement, la prise de décision était pratiquement réservée aux grands industriels et à l'État. Dans le contexte de la gestion durable de la forêt par contre, de nouveaux utilisateurs seraient habilités à prendre part à la prise de décision (Andrew et al., 2006; Roger Hayter, 2003).

²⁷ Selon différentes sources (Bachand, 2008; Fréchette, 2009), cette Commission avait été mise sur pied pour répondre aux fortes préoccupations exprimées par la population québécoise au sujet de la gestion et de la mise en valeur du milieu forestier.

²⁸ Ce rapport va en effet jouer un rôle clé dans la rédaction du décret de 2005 qui va conduire à la mise en place des commissions forestières au sein des CRÉ au Québec.

lumière des sources consultées, il semble que l'Outaouais n'ait pas mis en place une commission forestière²⁹. Comme l'observe Bachand, « La plupart des régions ont opté pour passer immédiatement aux CRRNT. Seules les régions de la Capitale-Nationale, du Nord-du-Québec et de l'Abitibi-Témiscamingue ont mis en place une commission forestière régionale » (Bachand, 2008, p. 41).

4.4.3. Commission régionale (CRRNT)

Si la Loi rend obligatoire la création de la CRRNT, elle n'en fixe pas vraiment la composition. Aussi, en Outaouais, l'implantation de la CRRNTO semble-t-elle s'être faite de manière progressive. Un comité d'implantation composé d'élus et d'acteurs socio-économiques de l'Outaouais a d'abord été mis en place en novembre 2005 (CREO, 2006). Des consultations publiques ont été organisées auprès des acteurs socio-économiques et des citoyens. De plus, plusieurs moyens de communication ont été mis à contribution pour favoriser les activités de consultation : séances d'information, document de consultation, etc.). La CRÉO aurait apporté un appui sans réserve à la reconnaissance d'un statut légal aux CRRNT (CRRNTO, 2009a, p. 11). Et selon *La planification stratégique 2006-2012* (CREO, 2010), la CRRNTO est un des « dispositifs de concertation » dans la gestion forestière.

Dans les grandes lignes, la CRRNTO est donc une des commissions dans le modèle des commissions de la CREO. Et le mandat de son implantation a été remis à la CRÉO par le gouvernement (Doucet et al., 2007, p. 161). Sous la responsabilité de la CRÉ, elle a entre autres mandats de réaliser le PRDIRT (plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire) (Québec, 2013). Il s'agit d'un plan d'activité et de priorités, une sorte de « carte routière » qui définit une vision concertée et intégrée du développement des ressources naturelles et du territoire sur le palier régional (Desrosiers et al., 2010). L'élaboration de ce document de planification est censée s'effectuer dans un esprit de partenariat entre différents acteurs.

²⁹ Le projet d'implantation de la Commission régionale figure parmi les orientations stratégiques relatives à la gestion régionale (CREO, 2010).

Il s'avère utile alors de voir si la mise sur pied de la Commission est un effort d'intégrer divers acteurs au-delà des élus qui ont un pouvoir important sur le conseil de la CRÉO³⁰. S'agirait-il d'une amorce de la mobilisation d'une diversité d'acteurs telle que la préconisent les tenants de la gouvernance hétérarchique ?

4.4.3. Structure de la Table des commissaires

Instance décisionnelle de la CRRNTO, la Table des commissaires est composée de vingt-trois (23) commissaires ainsi que de deux (2) représentants des communautés autochtones.

³⁰ La Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) a été instituée en vertu de l'article 97 de la Loi sur le ministère des Affaires municipales et des Régions (L.R.Q., c. M-22.1).

Tableau 3 : Table des commissaires

Elus municipaux	
Territoire	Représentants
MRC de La Vallée-de-la-Gatineau	2
MRC de Pontiac	2
MRC de Papineau	2
MRC des Collines-de-l'Outaouais	1
Ville de Gatineau	
Groupe sectoriels	
	Représentants
Bassins versants	1
Connaissance et savoir	1
Économie	1
Mines	1
Environnement	1
Faune	1
Forêt habitée et de proximité	1
Forêt privée	1
Industrie forestière	2
Récréotourisme	2
Représentante des citoyens	1
Participation ministérielle	
Ministères	Représentants
Direction régionale du MRN	1
Direction régionale du MDDEFP	1
Direction régionale du MFEQ	1
Direction régionale du MAPAQ	1

Source : CRÉO

Ce tableau, ainsi que l'on peut le constater, révèle la préoccupation d'une bonne représentativité des divers territoires MRC. Les quatre MRC plus la ville de Gatineau comptent au total 9 représentants. La société civile y est aussi bien représentée. Ce tableau tient compte en partie de la recommandation sur la création des commissions avec comme toile de fond l'intégration d'autres acteurs. Il y a donc une représentation d'élus et de non élus. Sur cette liste, l'on dénombre 13 non élus provenant de divers secteurs comme le récréotourisme, l'industrie forestière, etc., ainsi que 4 représentants de ministères au niveau régional.

4.4.4. Tables TLGIRT

La CRÉO a aussi dans ses prérogatives les responsabilités de définir la composition, les règles de fonctionnement des Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT). Trois tables TLGIRT sont implantées en Outaouais à l'échelle des diverses Unités d'aménagement forestier³¹ : la table de Haute-Gatineau-Cabonga, la table de Coulonge et la table de la Basse-Lièvre. Ces nouvelles structures de concertation (CRRNTO, 2010b) sur le palier local, -qui ont démarré leurs activités en avril 2010 -, ont reçu entre autres comme mandat de débattre des PAFI (plans d'aménagement forestier intégré) tactiques et opérationnels de mise en valeur des ressources des forêts, en collaboration avec la Direction générale du Ministère des Ressources naturelles en Outaouais (Desrosiers et al., 2010).

Toutefois, avant la nouvelle loi sur l'aménagement durable du territoire forestier de 2010, l'Outaouais disposait déjà de tables locales de concertation. Ce sont des tribunes où doivent interagir tous les acteurs forestiers, s'harmoniser les usages et s'établir les consensus (Avis régional, 2009). Selon certaines études (Andrew & Leclerc, 2013, p. 132; É. Leclerc, 2008), les premières formes d'institutionnalisation des tables de concertation remonteraient à la réforme de 2001, modification de la loi sur les forêts. Elles sont décrites comme des mécanismes créés par les titulaires de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) pour permettre aux autres usagers de la forêt de donner leur avis sur les plans d'aménagement. Autrement dit, elles constituent des « espaces de recherche de consensus » sur une petite échelle entre les divers usages et intérêts regroupés sur un territoire forestier (Andrew & Leclerc, 2013, p. 132). Ces tables ont été transmues en tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIT) qui sont devenues obligatoires dans toutes les unités d'aménagement forestier. Dans le rapport de la CRRNTO de 2009-2010, on lit :

La Commission a d'ailleurs agi promptement, dès l'été 2009, pour apporter des modifications substantielles aux tables de gestion intégrée des ressources actives en Outaouais afin qu'elles soient conformes à l'esprit du projet de loi 57 qui était, au même moment, étudié en commission parlementaire. En prenant ainsi les devants, la région a

³¹ Une unité d'aménagement forestier est l'échelle ou l'unité territoriale où se réalise la planification des activités d'aménagement forestier (Desrosiers et al., 2010).

clairement fait la démonstration qu'elle pouvait traduire la volonté gouvernementale de décentralisation en actions concrètes et structurantes pour l'Outaouais.(CRRNTO, 2010a)

Nous reviendrons sur les tables au prochain chapitre.

CONCLUSION

Le présent chapitre voulait présenter ces instances que sont les CRÉ et en l'occurrence leur lien avec le processus de régionalisation et de décentralisation. De ce qui précède, il ressort d'une part que les conférences régionales des élus (CRÉ) qui ont remplacé les conseils régionaux de développement (CRD) ont été instituées suivant une volonté de promouvoir une décentralisation qui s'appuie sur la légitimité des élus locaux. Cependant, si la structure CRÉ s'appuie largement sur la légitimité des élus locaux, il appert que dans le cas de l'Outaouais, on lui a adjoint des Commissions qui se voulaient, du moins dans la logique du rapport Whyte, des mécanismes pour assurer plus de concertation avec les acteurs de la société civile. De surcroît, les réformes dans le secteur forestier ont augmenté la responsabilité forestière des CRÉ en les rendant responsables de la mise sur pied d'une telle Commission pour les ressources naturelles. En conséquence, le cas de la CRÉO avec sa Commission régionale des ressources naturelles et du territoire public de l'Outaouais (CRRNTO), ainsi que des tables GIRT semble pour nous un cas propice pour poser des questions sur la gouvernance hétérarchique. C'est ce que nous nous proposons de faire dans le prochain chapitre.

CHAPITRE CINQUIÈME: LA CRRNTO ET LA GOUVERNANCE

5.0. INTRODUCTION

Tel que le précise notre cadre théorique, la notion de gouvernance désigne une approche spécifique de l'organisation du pouvoir, c'est-à-dire une logique qui table de plus en plus sur le partage de pouvoir et de prise de décision entre les différents intérêts ou parties prenantes liés à un enjeu, dans notre cas la forêt (institutions publiques, acteurs de la société civile) (Parkins, 2006). Il s'agit, en d'autres termes, de l'intégration des acteurs au processus décisionnel. La CRÉ de l'Outaouais (CRÉO), à l'instar des autres CRÉ, a obtenu dans le cadre du nouveau régime forestier le mandat d'organiser la planification régionale de la mise en valeur des ressources naturelles (incluant la forêt) sur le territoire public. Ce chapitre vise à voir si et de quelle façon cette décentralisation en matière de forêt mène à la mise en place d'une gouvernance.

Pour une meilleure clarté, ce chapitre est bâti en fonction de trois dimensions de notre cadre conceptuel, à savoir le brouillage des frontières, la participation et la collaboration verticale. Partant des éléments ou unités de sens de nos différentes entrevues, il entend ainsi questionner les faits et tester notre hypothèse pour statuer, enfin, sur la forme de gouverne qui s'exerce au sein des entités décentralisées, en l'occurrence la CRÉO avec sa Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire. Nous avons, en effet, émis l'hypothèse selon laquelle la décentralisation de responsabilités forestières vers la CRÉO avec sa Commission sur les ressources naturelles (la CRRNTO) permet une gouvernance plus hétérarchique de la gestion des ressources naturelles parce qu'elle met en place des mécanismes fondamentaux de gestion participative (concertation, partenariat, participation), mais qu'elle apporte également une complexification des rapports verticaux entre la région et l'État québécois. Mais avant de nous appesantir sur les dimensions proprement dites, il n'est pas hors de propos de revenir sur les vues des répondants sur la décentralisation forestière.

5.1. RETOUR SUR LA DÉCENTRALISATION

Dans leur grande majorité, les répondants (E1, E2, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10) sont d'avis que la décentralisation a apporté un grand changement dans la gestion de la forêt. « Elle a tout changé », dit un répondant (E9). Pour eux, pouvoir soulever des questions et leur apporter des réponses au niveau régional fait partie intégrante de la nouvelle vision dans le milieu forestier. C'est du moins ce que véhiculent leurs propos. Ils ont le sentiment d'être impliqués en amont des processus de planification qui peuvent faire valoir leurs préoccupations. C'est une nouvelle ère qui s'ouvre et ce en contraste avec la gestion d'approvisionnements où la prise de décision était pratiquement réservée aux grands industriels et à l'État (Andrew et al., 2006; Roger Hayter, 2003). La volonté de rapprocher le centre de décision du milieu a occasionné la présence des nouveaux acteurs, des nouveaux partenaires, mais également des retombées économiques sur le plan local.

Une étude (Belley, 2006) atteste qu'au Québec l'impôt foncier a constitué jusqu'ici la principale source de financement des municipalités alors que les transferts gouvernementaux ont financé les instances régionales comme les CRDs. A ce sujet, la mise en place d'un nouveau régime forestier favorisant le partage du pouvoir de prise de décision suscite l'espoir dans la mesure où les régions peuvent se servir des forêts comme levier du développement. Dans les demandes des régions pour la décentralisation, il y a toujours eu ces motivations latentes de recevoir les redevances³² de l'exploitation pour pouvoir mieux se développer (Blais & Chiasson, 2005; Chiasson & Labelle, 2007). De plus, elles peuvent recevoir un peu plus de pouvoir sur la planification de cette exploitation.

Un autre changement attendu de la décentralisation, selon quelques répondants, serait le degré de concertation. Il y a cette idée qu'il va y avoir beaucoup plus de concertation au niveau des intervenants, de tous les utilisateurs du territoire et beaucoup moins de difficultés à négocier des ententes positives avec les grandes multinationales. « Les prises de décision vont être locales et non à Dallas ou New-York. » (E5). Cet enthousiasme n'est cependant pas exempt

³² Il convient de faire remarquer que la question des redevances forestières ne touche pas nécessairement le municipal.

d'appréhension quant à la traduction réelle de toutes ces évolutions par des nouvelles actions du ministère. Un répondant observe : « Décentraliser veut dire qu'avec les instances qui nous entourent, que nous soyons capables et aptes à prendre les décisions locales. C'est tout ce que nous recherchons » (E8). Une question connexe à celle des capacités décisionnelles est celle de la prise de position des acteurs face au changement. Des divergences se font jour. Si certains expriment de la satisfaction, d'autres estiment qu'il faut encore plus de décentralisation. Pour les premiers, la décentralisation ouvre la possibilité pour plus d'horizontalité. Pour les seconds, la décentralisation signifierait un pouvoir détenu par quelques élites régionales.

En somme, la décentralisation ou la «délégation» (CRRNTO, 2013), semble entraîner certaines mutations dans le secteur forestier, d'après la majorité des intervenants. Le processus étant encore au début, les attentes des répondants, c'est de voir se créer de l'horizontalité par la mise en valeur de potentialités régionales et de leurs synergies correspondantes (Teisserenc, 2002). « Ce n'est pas du mur à mur qu'on a besoin. Nous, ce qu'on a besoin, c'est des coudées franches pour être capable de faire un développement harmonieux » (E8). Nous nous proposons d'examiner à présent la présence ou non d'une des conditions générales de la gouvernance dans le fonctionnement de la CRÉO et plus spécifiquement de sa Commission. Il s'agit du brouillage des frontières, de la participation et de la collaboration verticale.

5.2. BROUILLAGE DES FRONTIÈRES

Le brouillage des frontières, avons-nous vu dans les précédents chapitres, fait valoir les interactions entre l'État, le marché et la société civile (Le Galès, 1998a; Leresche, 2001a). Il a été retenu que l'État, aux yeux de beaucoup d'auteurs, n'était plus le seul acteur dans le processus de prise de décision concernant l'action publique. Dans la mise en œuvre de politiques de gouvernement en matière de développement, de nombreuses études sont revenues sur la pertinence de cette dimension considérée comme un tournant dans les politiques publiques (Lévesque, 2002; Wright & Cassese, 1996).

5.2.1. Concertation et partenariat à la CRRNTO

Dans notre cadre conceptuel, la concertation et le partenariat ont été retenus comme indicateurs pour mesurer la mise en place de la gouvernance. Ainsi que l'indique Bourque, «la présence

persistante des partenariats est un indice de maturité de la concertation et les réalisations partagées sont la mesure de son efficacité » (2008, p. 94). Cette partie de notre analyse cherche à voir ces pratiques dans le fonctionnement de la CRRNTO.

5.2.1.1. Concertation

Y a-t-il concertation à la CRRNTO et de quelle nature ? La réponse à la question requiert une clarification de ce concept et de sa distinction avec le partenariat. Elle en appelle également à une mise au jour du fonctionnement de la CRRNTO, et surtout de sa composition. Selon Bourque, la concertation est un processus de coordination qui repose sur l'engagement volontaire des acteurs à participer à une démarche collective fondée sur une vision commune, des intérêts communs (2008, p. 6). Elle véhicule l'idée de partage de l'information, de l'expertise mais aussi la capacité de mobilisation collective en vue de l'élaboration d'objectifs communs (Bourque, 2008; Le Galès, 1998a). Plus encore, elle implique une liberté de l'acteur qui choisit de s'en retirer à sa guise. Il en va tout autrement du partenariat. Bien qu'étant un engagement volontaire à l'instar de la concertation, le partenariat est beaucoup plus formel et suppose « un engagement contractuel à partager les responsabilités, à mettre en commun des ressources et à se diviser des tâches suite à une entente négociée » (Bourque, 2008, p. 6). En somme, la concertation renvoie surtout à une recherche de « cohérence dans les activités des acteurs », une « articulation des compétences des acteurs » (Ibid., p.6), tandis le partenariat va au-delà. Elle comporte un caractère d'obligation. Toute concertation n'aboutit donc pas nécessairement à un partenariat.

Ceci ramène à l'idée qu'il n'y a donc plus un seul centre de concentration du pouvoir disposant seul ou presque des principales ressources nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de la planification forestière et d'autres ressources naturelles (Le Galès, 1998a). Ces propos sont souvent bien repris par les répondants sur leurs propres pratiques. C'est ce que nous explorons dans le point suivant avec le fonctionnement de la CRRNTO.

5.2.1.1.1. Fonctionnement de la CRRNTO

La CRRNTO est souvent perçue comme un organe rassembleur face à une multiplication d'intervenants et acteurs. « La Commission, c'est l'ensemble des représentants des utilisateurs de la forêt. » (E4) Un premier facteur du brouillage est le type d'intervenants à l'œuvre. La

composition de la CRRNTO peut être un facteur contributif au succès du partenariat et de la concertation. Elle rassemble autour d'une même table des élus, (des représentants des MRC), différents groupes sectoriels (groupes environnementaux, industriels, etc., voir tableau 2) et des personnes ressources. Ses réunions sont aussi ouvertes au public. Dans son fonctionnement, la Commission s'est dotée de différents comités consultatifs. On en dénombre quatre : comité scientifique sur les ressources naturelles, en matière d'aménagement, en matière d'éducation et de communication, et un comité régional sur les chemins forestiers. Ce sont eux qui élaborent les pistes et les stratégies. C'est le cas avec le CCAM (comité consultatif en matière d'aménagement). «C'est le comité le plus important de la commission qui implique l'ensemble des partenaires.» (E4) C'est là où devront se discuter «des enjeux, des orientations et des stratégies qui s'avèrent les plus appropriées pour la région de l'Outaouais dans l'utilisation des ressources naturelles et du territoire public » (CRRNTO, 2009b, p. 6).

Quant à la composition des comités, on y décèle la présence d'une multiplicité d'acteurs sociaux (représentants de MRC, des organismes, des industries forestières, du forestier en chef) et des scientifiques (voir le tableau ci-après).

Tableau 4 : Comité consultatif en matière d'aménagement

Groupes	Représentant (-es)
MRC	4
MRNF	1
Bureau du Forestier en chef	1
Industrie forestière	2
Environnement	1
Connaissance et savoir	1
Faune	1
Villégiature sur terres publiques	1
Récréotourisme	1
Directeur CRRNTO	1

Source ; Site de la CRRNTO (octobre 2013)

Cette composition s'inscrit dans la logique suivant laquelle aucun acteur, public ou privé, n'a seul la capacité de connaissance et des ressources à résoudre les problèmes (Kooiman, 1993). En outre, la commission en intégrant les comités se veut plus intersectorielle. Tous les projets de

mise en œuvre dans le secteur forestier et autres passent par ce comité d'aménagement pour avoir des recommandations favorables avant d'être acheminées vers la table des commissaires et ensuite à la CRÉO. La table recommande au CA d'autoriser le financement du projet.

5.2.1.1.2. Concertation efficace ?

Les avis des répondants sont nuancés sur la question de la concertation. Pour bon nombre d'entre eux (E1, E3, E6, E7, E8) la CRÉ, et de surcroît sa Commission, semblent symboliser un lieu d'échange et une volonté de bâtir une action commune. Le partage d'information, la poursuite d'une vision commune et la recherche d'une cohérence autour des acteurs sont présents.

Or, si vous regardez la Commission de ressources naturelles aussi, la CRRNTO, dans laquelle je suis, les travaux se font en commun. Il y a un partage d'expertise, un partage d'opinion, un partage d'objectifs qu'on veut atteindre ensemble. Donc, Je pense qu'on est sur la bonne voie. Et la Conférence régionale des élus partage tout ça avec nous dans un cadre de la concertation. (E3)

Cette opinion est partagée par un autre : « Le plus beau projet qu'on a, c'est la concertation, la collaboration, et puis l'emploi de différents intervenants. Pour moi là, c'est peut-être là la réussite » (E 8). Autrement dit, la CRRNTO demeure le lieu qui rend possible la mise sur pied d'une démarche collective, et où il est possible de ramener plusieurs dossiers à un seul. « J'ai quelque chose à régler avec les industries, je vais le régler à la CRRNT » (E 9). Cette citation est une illustration que la Commission devient un lieu pertinent pour résoudre des problèmes entre différents acteurs sans nécessairement remonter jusqu'au ministère.

Toutefois, les prises de position sur la concertation sont nuancées non seulement entre les répondants mais même chez un même répondant. Un répondant estime que la concertation n'a effectivement pas lieu au sein de la CRRNTO. C'est plutôt des comités qui travaillent tandis que les commissaires en restent à l'étape de l'approbation (E 9).

5.2.1.2. Partenariat

Pour rappel, le mot partenariat peut revêtir un double sens : générique, pour désigner la coopération ou la collaboration, et spécifique pour indiquer une relation structurée et formalisée (contrat ou entente par écrit) (Bourque, 2008).

Dans le fonctionnement de la CRRNTO, il existe une différence entre les partenaires qui siègent à la Commission et les « consultants externes ». Dans la première catégorie se retrouvent, à titre d'illustration, des représentants des organismes, des « ministères importants comme le MDEIE et le MRNF » (E1), des professionnels internes, etc. Ils participent éventuellement à la prise de décision. « Ce sont des individus qui tentent de « donner un sens à la CRRNTO » (E9). Dans ce cas, il y a lieu de parler de la « coresponsabilité » (Nay, 2001). Dans la seconde catégorie, il s'agit des consultants engagés pour développer des stratégies de développement (firmes spécialisées, des organisations de recherche, des organismes sans but lucratif qui œuvrent dans les domaines spécifiques (E4)). Parmi les partenaires externes, il y a lieu également de ranger des individus comme les ministres du MRNF ou du MDEIE, des partenaires régionaux comme les MRC, les CLD, etc.

5.2.1.2.1. Ententes et Contrats

Examinons d'abord la CRÉO avant de passer à la CRRNTO. Des répondants (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9) s'accordent pour reconnaître que la CRÉ, - dont la Commission est l'appendice -, à qui les recommandations de la CRRNT sont adressées, signe de nombreuses ententes avec différents partenaires dans des secteurs très divers. Il s'agit des ententes administratives, spécifiques³³avec en priorité différents ministères, mais aussi des ententes avec de nombreux organismes, des commissions scolaires, des universités, des MRC. C'est ce qu'indique un répondant :

On signe beaucoup d'ententes : avec tous les ministères [...] le (TO) Tourisme Outaouais ; l'entente avec le transport ; avec Emploi Québec ; on signe les ententes avec les femmes, société égalitaire des hommes et des femmes ; avec la culture, l'agro ; on signe l'entente avec 15 organismes. Par exemple, la GIR, la Commission scolaire. On en a énormément. Je crois que c'est avec 15 organismes. L'Université du Québec aussi est un partenaire. On signe des ententes avec les MRC. On est un effet de levier. Pour la Commission, c'est à peu près ça. Ça dépend de dossier. C'est la même chose avec l'IQAFF et le sport de l'université du Québec. C'est des partenaires, mais c'est aussi des clients et des fournisseurs. C'est important, l'UQO, puis le Collège de l'Outaouais, les commissions scolaires, emploi Québec, le Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. On est toujours en écho avec le ministère. (E7)

³³ Une entente spécifique vise à concrétiser une ou des priorités régionales dans le plan d'action régional.

Certaines ententes n'ont pas un caractère d'obligation entre les organisations. Elles reconnaissent plutôt la volonté de part et d'autre à travailler ensemble. C'est le cas de l'entente de partenariat CRÉO-MRNF qui engage la CRÉO à organiser des consultations publiques ou à mettre en œuvre le PRDIRT (CRRNTO, 2011c, p. 3).

Il existe une entente spécifique dont les partenaires signataires sont le MRNF, le MAMROT et la CRÉO. Elle portait sur la mise en œuvre de l'approche intégrée et régionalisée du MRNF dans la région de l'Outaouais. C'est une entente d'une durée de 5 ans qui a expiré le 31 mars 2013 (CREO, 2012; CRRNTO, 2011a). La CRÉO a aussi, à titre d'illustration, renouvelé pendant l'exercice 2011-2012 son entente avec le Québec Wood Export Bureau (Q-WEB), entente permettant aux entreprises de l'Outaouais de bénéficier d'une multitude d'informations (2012).

Il semble que cette logique du partenariat est aussi présente à la CRRNTO, car la CRÉO avait à son tour délégué ces responsabilités à la CRRNTO (CRRNTO, 2011a). C'est ce que suggère la citation suivante.

On fonctionne par le biais de protocoles d'ententes. L'exception, c'est lorsqu'on donne un contrat de service à une firme. En ce moment là, on va y aller par contrat de service. L'autre modèle, c'est aussi l'entente de partenariat. Avec le ministère des ressources naturelles entre autres, on a une entente de partenariat qui est en vigueur. On a signé des collaborations qui s'échelonnent, disons, sur une durée indéterminée. Puis on a aussi des ententes administratives pour faire certains projets avec le ministère. (E1)

Il convient d'ajouter que la Commission procède par appel d'offre pour octroyer des contrats (E4).

5.2.1.2.2. Projets

5.3.1.2.2.1. Quelques projets types

L'importance du partenariat dans la concrétisation des projets a été soulignée à plus d'un titre. C'est par le biais de partenariat entre institutions publiques et acteurs privés de mobilisation collective que certaines villes ont pu s'engager dans la production des projets, selon Bagnasco et Le Galès (1997). Ce qui revient à dire que dans le partenariat, il y a une mobilisation d'acteurs dans un projet commun (Bourque, 2008; Le Galès, 1998a). Pour alimenter la confection du PRDIRT, la CRRNTO a élaboré différents types de projets portant aussi bien sur la recherche

appliquée que des projets de nature plus historique. Dans cette perspective, certains projets ont été portés principalement par les ressources à l'interne (l'équipe de professionnels payés par la Commission) et dans d'autres, le travail a été fait en collaboration formalisée avec d'autres acteurs. Beaucoup de projets portent sur la recherche. C'est le cas du projet sur le portrait de la forêt à l'époque préindustrielle, projet sur lequel la plupart des répondants sont revenus à maintes reprises.

On essaie de revenir à une forêt d'il y a 500 ans. L'histoire de pin blanc vient de ce projet là. Donc par exemple, l'IQAAF³⁴ nous a fait un super beau travail sur l'étude du carnet d'arpentage où on a été capable de voir à peu près quelle était la disposition forestière dans les années 1700-1800. (E9)

Le projet «Portrait préindustriel de la forêt outaouaise - Évaluation de la quantité de pins blanc et rouge durant le 19ième siècle -Volet 1» mené par l'IQAAF, a été fait en partenariat formalisé grâce aux contributions financières des CRÉO-PPRMVF et UQO (Doyon, Roy Leblanc, & Roy, 2010). L'étude visait à tracer le portrait le plus juste possible de l'importance du pin blanc dans le paysage forestier de l'Outaouais avant le début de son exploitation à grande échelle (vers 1850).

Un autre projet cité par les répondants (E1, E6, E8) porte sur l'éducation en forêt et la sensibilisation des populations au sujet de la régénérescence de la forêt. Dans cette ligne, des projets ont vu le jour comme *La Course destination forêt* ou encore *La formation des professeurs aux pratiques de la forêt*. Le premier consistait en l'organisation d'un concours sur les cours métrages faits par des jeunes sur la forêt. « Ce concours [...] a permis à des jeunes de travailler sur un projet cinéma hors de l'ordinaire et leur offrir une expérience valorisante qui les a amenés à découvrir le secteur forestier de la région. » (CREO, 2012, p. 15) Ce projet a été financé par la MSIEF en collaboration avec d'autres partenaires financiers. Le second concernait une activité dont l'objectif est le perfectionnement des enseignants du secondaire et du primaire pour la promotion d'une image plus réaliste et positive de la foresterie (CRRNTO, 2011c, p. 6). La dite activité a consisté en la participation à des ateliers lors des camps forestiers. Son financement a nécessité la collaboration de plusieurs partenaires (dont le Réseau des entreprises du secteur du

³⁴ L'IQAAF (Institut Québécois d'Aménagement de la Forêt Feuillue) se nomme maintenant l'ISFORT et il est intégré à l'UQO.

bois de l'Outaouais (RESBO)). Il y a eu donc des échanges financiers, mais aussi des contributions non monétaires comme le temps pour l'animation des ateliers.

A l'interne, par exemple, les professionnels de la CRRNTO travaillent directement ensemble sur certains projets en vue de la mise en œuvre du PRDIRT à l'instar de celui sur la « Caractérisation de l'état actuel du réseau stratégique d'accès au territoire ».

Le projet d'adaptation et de validation de l'indice de qualité d'habitat (IQH) de l'original (Alces alces) pour le domaine de l'érablière à bouleau jaune en Outaouais (projet faunique) s'est concrétisé par un rapport de recherche (Joanisse et al., 2013). Cette étude a cherché à mettre sur pied un modèle ou outil efficace et adapté au domaine bioclimatique de l'Outaouais, soit l'érablière à bouleau jaune. C'est un outil utile aux TLGIRT dont l'un des rôles est l'évaluation des impacts des Plans d'aménagement forestier intégré (PAFI). Et comme tout partenariat implique un gain (Bourque, 2008), il a bénéficié à la FDCP -Outaouais (Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs).

Sa réalisation a bénéficié de l'apport de plusieurs partenaires financiers et de nombreux Collaborateurs (Centre d'enseignement et de recherche en foresterie de Sainte-Foy Inc. (CERFO), Fondation de la Faune du Québec (FFQ), MRN, Ministère des Finances et de l'Économie, CRÉO (Joanisse et al., 2013)). C'est un exemple de partenariat formalisé. Les partenariats formalisés comportent, comme on peut le constater, un aspect de contrainte.

5.3.1.2. 2.2. Meneurs des projets

Comme on le voit, les projets sont portés pour la plupart du temps par des experts externes, des consultants, des scientifiques, notamment l'ISFORT, mais aussi par des experts internes comme dans le cas du projet faunique évoqué ici haut. « C'est quelqu'un à l'intérieur qui a comme un rôle de dirigeant d'entreprise faunique. » (E9).

De façon générale, les projets forestiers sont majoritairement portés par L'ISFORT qui est un institut scientifique avec en conséquence des résultats fiables. Mais ils le sont aussi par les entrepreneurs, des gens liés à la forêt d'une façon directe ou indirecte (E8). En somme, cette présence de différents acteurs traduit le défi de trouver les meilleures ressources humaines et financières dans la réalisation des projets. Mais elle renforce surtout l'idée du brouillage de

frontières tablant sur le partage d'information, des compétences et des ressources entre partenaires à la table et autres partenaires.

5.2.1.2.2.3. Impact des projets et leur financement

Une des valeurs positives attachées à l'approche partenariale est le gain , « l'efficacité » ou « l'obligation de résultats » (Bourque, 2008; Elander, 2002). Certains projets font la fierté des acteurs de la commission et de la CRÉ en général. Parmi les projets énumérés ci-haut, celui sur l'éducation se détache du lot (E1, E3, E6) à cause de son aura sur les collectivités.

L'éducation demeure fondamentale. Et l'éducation en forêt comme ailleurs commence avec l'enfant. [...] Or, plus les jeunes du primaire ou du secondaire vont avoir de l'idée réelle de ce qu'est la forêt, ce que l'on peut en faire, comment on peut l'exploiter d'une façon rationnelle, en ce moment là vous allez avoir un projet de société qui va être énormément amélioré. (E8)

Il existe également des projets qui n'ont pas eu les résultats escomptés. C'est le cas du projet mené en collaboration entre la commission et l'IQAFF. Cette étude a porté sur les grands éléments descriptifs de ces écosystèmes. Cependant le PRDIRT n'a pas poussé plus loin l'analyse et l'utilisation potentielle de cette information dans un cadre d'aménagement forestier et de planification opérationnelle.

C'est une étude intéressante, mais qui ne s'est pas vraiment traduite dans le PRDIRT, et puis par la suite, surtout, mais dans... ça c'est un moindre mal, mais surtout peut-être du côté de la planification de l'aménagement forestier. Donc ce principe là, ce concept là n'a pas été traduit jusqu'à présent. (E1)

D'une façon générale, les projets sont financés par le ministère des ressources naturelles. Ce qui soulève la question des « rapports fortement asymétriques (inégalités de pouvoir et des ressources) et hiérarchiques (rapports de force) [qui] s'exercent généralement au détriment » (Bourque, 2008, p. 98) des autres partenaires. Car selon Leroy (1999), la contractualisation devrait mettre sur un pied d'égalité l'État et les régions quant à la sélection des priorités territoriales communes à programmer financièrement.

5.2.1.2.2. Rapports de force

Il est un fait inéluctable que la présence de plusieurs acteurs rend effectivement complexe le travail de concertation et la capacité de trouver un compromis territorial. Ce qui crée parfois le

déséquilibre de force entre l'État, le marché et la société civile. « Les industriels n'ont plus le contrôle de ça du tout. Ils n'ont plus de contrôle du terrain d'harmonisation. Ils n'ont plus le contrôle du terrain de la planification » (E4). Cette prise de position dévoile un aplanissement de certains rapports de force qui favorisaient les industriels dans le passé. Ce qui suscite les réticences des acteurs de ce secteur. Un répondant observe : « Qu'on ait la même représentativité à la table, le même nombre de vote que des représentants des ornithologues, j'ai de la misère un peu avec ça » (E 6). Certains estiment que la décentralisation n'a pas vraiment changé les procédures sur le terrain. On n'a fait que renverser le rapport : c'est l'État qui reprend les choses en mains. « Selon moi, il n'y a pas grand-chose qui a changé. Ce sont les mêmes acteurs [...] mais les responsabilités sont différentes. Certaines responsabilités incombaient à l'industrie forestière avant, puis ces responsabilités ont été reprises par le ministère. » (E3)

Un fait à souligner est que certains acteurs désapprouvent ainsi la réduction de leur pôle d'influence dans la prise de décision. La déconstruction d'un processus qui a longtemps régenté l'univers du secteur forestier ne va évidemment pas sans heurts. Il en va ainsi des industriels forestiers et de la transformation du rôle qu'ils sont appelés à jouer par rapport à la forêt publique. Tout en rappelant que l'industrie forestière constitue un gros moteur économique pour les régions rurales du Québec, ils expriment leur scepticisme quant à la capacité et aux ressources du ministère à faire aboutir certains projets. Le cas du projet 2000 kms de chemin forestier à entretenir en priorité en constitue une belle illustration. C'est un projet qui cible l'entretien de 2000 kms³⁵ de route essentiels à tous les usagers de la forêt pour un meilleur accès aux forêts primaires de la région. Il se pose en effet une question des ressources financières.

Les 2000 kms de chemin que l'on veut entretenir dans la région de l'Outaouais là, si l'industrie ne le fait pas là, ils ne sont pas capables. Parce qu'entretenir une niveleuse, c'est à peu près 5 kms par jour pendant 10 heures de travail à 50 \$ de l'heure. 1250 divisé par 5, ça coute à peu près 250 kms. On a 2000 à entretenir. Tu as vu la facture là. Ce n'est pas le gars qui va faire du canoë camping qui va payer ça. (E6)

Ceci pose la question des inégalités de pouvoir entre les divers acteurs et partenaires utilisateurs de la forêt. Comment dépasser la logique de confrontation pour adopter une logique de

³⁵ La Commission a pris la décision de privilégier seulement 2000km à partir des dizaines de milliers de km qui existent présentement.

partenariat ? De l'avis de plusieurs répondants, cette capacité de bâtir une action commune n'est pas une donnée immédiate dans le cas de la CRRNTO, elle est très fragile et encore en pleine construction.

5.2.2. Tables TLGIRT

Comme le notent des experts (Blais & Boucher, 2013), depuis quelques décennies, des nouveaux mécanismes de participation ont été mis en place. Parmi eux figurent l'obligation pour les compagnies de soumettre leurs plans d'aménagement à la consultation publique, la mise en place des tables de concertation regroupant les multiples utilisateurs de la forêt, la cession de bail sur des territoires forestiers publics à des intervenants locaux, plutôt qu'uniquement à des intérêts industriels. C'est ce que d'aucuns ont qualifié d' « amorce de décentralisation des politiques forestières » (Blais & Boucher, 2013, p. 57).

Pour ce qui est du partenariat, les tables TLGIRT, elles aussi, « réunissent des acteurs qui, historiquement, ont des intérêts opposés. Pour cette raison, elles n'ont pas la tâche facile dans la définition d'un projet commun » (Andrew & Leclerc, 2013, p. 136). Les tables sont ainsi considérées comme des lieux de concertation pour l'harmonisation des usages. C'est à ce niveau en effet que sont discutés et confectionnés les PAFI et par conséquent l'harmonisation des intérêts des divers usagers du territoire. « Avec la nouvelle loi sur la forêt, la planification forestière est faite par le ministère des ressources naturelles et de la faune (MNRF), qui l'amène à une table TLGIRT, » (E 6). Cette citation montre cependant un certain décalage – à notre avis – entre la perception des acteurs et les processus réels. Le calcul et la planification sont faits par le MRN, à partir des propositions qu'auront faites les TLGIRT. Il y a ensuite un retour vers les TLGIRT pour validation. En somme, la création de ces lieux de concertation à l'échelle régionale ainsi que dans chaque territoire vise à « traduire la volonté gouvernementale de décentralisation en actions concrètes et structurantes pour l'Outaouais » (CRRNTO, 2010a).

5.3. PARTICIPATION

Dans l'historique de la gestion forestière au Québec, Blais et autres (2013) notent que le mode et la tenue d'une gestion de la forêt a ouvert la participation à l'exploitation et à la gestion

forestière. Dans ses fondements, une gouvernance hétérarchique fait appel à la participation des acteurs. C'est la deuxième dimension de notre cadre conceptuel.

Comme indiqué plus haut, des auteurs ont énuméré plusieurs mécanismes de participation. On peut compter parmi eux la consultation, le référendum, le forum, le sondage, le débat. Dans ce contexte, nous allons examiner la participation au niveau de la commission d'abord, et, ensuite, à l'échelle des tables locales. Selon notre cadre conceptuel, il s'agit de scruter la fréquence des réunions, la capacité de mobilisation, le degré de participation, la qualité des participants, les mesures d'harmonisation et le monopole de décision.

5.3.1. La CRRNTO

5.3.1.1. Capacité de mobilisation

Un des grands mécanismes par lequel la CRRNTO favorise la participation reste la consultation. Pour la majorité de répondants, un constat se dégage : un réel effort est fourni par la commission pour récolter les avis des acteurs concernés et des citoyens en vue d'une gestion intégrée du territoire et des ressources naturelles. Dans la pratique, des consultations publiques ou forums publics sont organisés à un rythme biannuel pour recueillir les avis et opinions du public en vue de produire un avis sur la stratégie d'aménagement durable des forêts dans le cadre de la préparation du PRDIRT. «On organise aussi des consultations publiques d'un point de vue légal pour toute la planification forestière. Ça on le fait de façon presque biannuelle et ça va aller en s'intensifiant. » (E1) Un autre répondant ajoute : « Oui, il y a des choses qui sont mises en place pour que les gens en général aient une entrée sur les décisions forestières, au moins sur les orientations, mais pas sur les décisions elles-mêmes» (E9).

Ces consultations publiques comprennent des séances publiques d'information (4 soirées) et des séances publiques - présentation des mémoires (4 soirées (CRRNTO, 2011a)) dans différentes municipalités. A titre d'illustration, en automne 2012, dans le cadre des consultations publiques sur les aires protégées (Laflamme, 2012), la population a été invitée à donner son opinion sur les propositions de territoires d'intérêt considérés. Ces séances d'information se sont tenues à Thurso, Maniwaki, Bristol et Gatineau, donc une dans quatre des cinq territoires MRC de la

région. Les personnes et organismes intéressés ont pu transmettre leurs commentaires ou préoccupations sous forme de mémoire, par la poste ou par courriel. (CRRNTO, 2013)

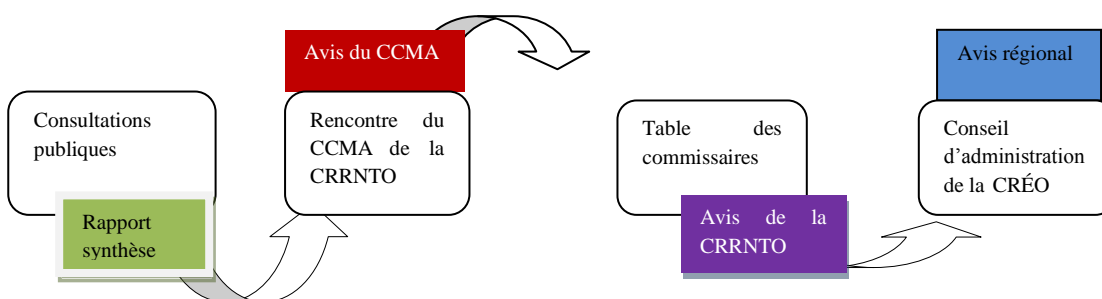


Figure 4 : Étapes des consultations publiques régionales en Outaouais menant à l'Avis régional

Source : document Avis régional de la CRÉO (rapport 2012-2013) CCMA : Comité consultatif en matière d'aménagement.

Outre les consultations publiques, la CRRNTO organise des forums régionaux, à raison d'un par an. Cinq³⁶ forums ont déjà été tenus et un sixième est proclamé pour cet automne. Le forum est sensé concourir à une vision concertée et vise les partenaires de la CRRNTO et le grand public.

La commission organise également de façon informelle des activités comme les soirées-débat, à l'exemple de celle sur les mythes et réalités entourant la foresterie outaouaise. Ce genre d'activité est souvent ouvert au public. Il y a lieu également de signaler la participation effective du public aux réunions de la CRRNTO. Ce qui nous emmène logiquement à la question relative au degré de participation des citoyens à ces genres de forum.

5.3.1.2. Degré de participation

De façon générale, les discours de nombreux répondants reconnaissent qu'il y a un faible taux de participation des citoyens aux rencontres publiques portant sur la question forestière. Le nombre de participants est jugé « Très variable et jusqu'à présent peu satisfaisant. On s'attendrait à plus » (E1). Ce faible taux de pénétration résulterait pour certains du peu d'intérêt que le commun des

³⁶ Nous reprenons la classification telle que reprise par les procès verbaux de la CRRNTO, quoiqu'en réalité il n'y en ait eu que quatre. En effet, le premier et le deuxième ne sont qu'un même forum.

citoyens porte à la question forestière en général. Certains des sujets paraissent trop abstraits et assez éloignés de préoccupations existentielles des citoyens. « Les gens ne voient pas le lien avec leur vie, avec les retombées que ca peut avoir. » (E1) Par contre, certaines problématiques spécifiques à l'instar de celles qui affectent leur environnement immédiat tel que l'aménagement des aires protégées suscitent parfois de l'intérêt³⁷. Ici, l'angle d'analyse retenue est, pour nous appuyer sur certains auteurs, « de prendre l'acteur comme une personne qui détient une part dans l'avenir du projet collectif et une partie de la vérité nécessaire au bon déroulement de la négociation » (Andrew & Leclerc, 2013, p. 134).

Toutefois, la consultation n'est pas un mécanisme assez efficace pour le pouvoir de décision. Il existe certains répondants qui estiment que le degré de participation pourrait s'avérer satisfaisant si on prenait comme critère de référence l'intérêt des participants. La fréquence de rencontre de la commission est de plus ou moins six fois par an.

5.3.1.3. Le débat

C'est le cœur de toute forme d'organisation démocratique participative ou encore délibérative (Habermas, 1997). Les exercices de « débat public » ou « débats publics locaux » (Blondiaux, 2008; Gaudin, 2007) font partie des mécanismes de participation. La table peut-elle être considérée comme un lieu de débat en vue d'aboutir à un consensus ? Les avis de répondants sont très partagés quant à l'existence d'un véritable débat sur les sujets apportés à la table des commissaires. Certains estiment qu'il y a des discussions et qu'elles ont lieu dans un climat serein ou selon les règles démocratiques.

Je trouve que c'est dans un climat d'authenticité et d'honnêteté. Quand on sait quelque chose on le dit, quand on ne sait pas on va le chercher chez les autres. Il faut dire que les gens demeurent foncièrement très honnêtes et ils répondent aux demandes de différents acteurs. Je le mentionne encore, quand vous avez des intérêts très personnels, c'est sûr que la réponse que vous voudriez entendre ou que vous attendiez ne correspond pas à ce que la Commission va vous indiquer. (E 8)

Cette vision d'une table exempte de conflit est défendue par d'autres répondants. « Il y a des discussions, des échanges et puis on s'ajuste. Il est toujours question de s'ajuster. » (E7) Ou

³⁷ La séance de Thurso a réuni au moins 75 participants.

encore, « Ici, à mon humble avis, on peut avoir des divergences mais on va trouver des solutions qui puissent permettre à tout le monde de sortir gagnant » (E 10).

D'autres, par contre, affichent un certain scepticisme quant à l'existence même d'un espace de débat et donc de consensus. Ils estiment que les dossiers sont déjà ficelés à l'avance et que les commissaires ne font que donner leur consentement.

A la CRRNTO quand on parle de dialogue, de débat, beaucoup nous disent, il faut faire attention à ce qu'on dit. On ne veut pas trop froisser l'autre. On marche sur des œufs. A la CRRNT là, on marche sur des œufs. Quand on parle, on marche sur des œufs. On parle, mais on marche sur les œufs. C'est un peu paradoxal [...] Je dirai que c'est un lieu de mise en réseau plutôt qu'un espace décisionnel où on fait des choix. Quant aux grandes orientations, oui on va les adopter, tout ça, mais ce n'est pas choisi là. Ce n'est pas là où on va faire le choix de ces grandes orientations. (E 9).

Tout ceci pose la question de la raison d'être du conflit (Le Galès, 1995) et de son dépassement, mais aussi de l'essence même du débat.

5.3.1.4. Monopole de la décision

Dans le cas de la CRRNTO comme dans le contexte de toute commission, le processus de prise de décision autour d'un projet ou d'un dossier relève d'une autre instance. En Outaouais, le rôle de la commission consiste généralement à faire des recommandations. Par contre, c'est à la CRÉO que revient le pouvoir de décision. (Voir figure 2)

La commission prend une décision, mais sa décision est une recommandation qu'elle fait au CA de la CRÉO. Toutes nos décisions que l'on prend à la table des commissaires sont évidemment entérinées, doivent être adoptées officiellement par le CA de la CRÉO. (E1).

Il existe cependant des décisions qui sont prises à la CRRNTO concernant les tables TLGIRT.

Au sein de la CRRNT, il y a aussi les membres non votants, les experts, puis les membres votants qui eux prennent les décisions finales qui sont prises à la CRRNT, par exemple sur le siège à la table TLGIRT, quelqu'un qui soumet sa candidature pour un siège est accepté ou non. Or on vote à main levée. (E 9)

Malgré leur présence aux rencontres de la CRRNT, le rôle des citoyens se limite à poser des questions. Ils ne sont pas directement associés à la prise de décision. Or, dans un contexte de

gouvernance démocratique, le processus de prise de décision est censé refléter la multitude des intérêts.

5.3.2. Les TLGIRT

Cette structure est souvent présentée dans la gouvernance de la forêt comme ayant entre autres objectifs « d'assurer la recherche de l'intérêt commun à travers le plus grand consensus possible » (CRRNTO, 2012, p. 2)³⁸. Il est important de mentionner que nous nous attachons aux tables de l'Outaouais telles qu'elles fonctionnent depuis peu. Cette partie de l'analyse se veut un regard sur les formes de participation qui y sont à l'œuvre. Par son mandat même, une table TLGIRT a pour visée l'harmonisation des vues des acteurs aux intérêts divers : les pourvoyeurs, les motoneigistes, les ornithologues, les exploitants forestiers, bref les nombreux usagers de la forêt.

5.3.2.1. Débat et consensus

Peut-on parler des débats au sein des tables TLGIRT ? Comment atteindre le consensus ? Ces questionnements ont leur raison d'être au regard du mandat même des tables. Pour les répondants de la table TLGIRT de la Basse-Lièvre, (qui comprend une partie du territoire de la MRC des Collines de l'Outaouais, surtout la MRC Papineau et un petit morceau de la Vallée de la Gatineau), (composée d'une vingtaine de membres), la réponse est positive bien que très nuancée. Pour permettre une harmonisation d'usages entre les différents intervenants, les représentants des divers groupes favorisent la discussion et l'explication pour atteindre le consensus. Différents enjeux sont discutés à la table portant sur l'élaboration des PAFI tactiques et opérationnels.

S'agissant de l'organisation des discussions, il y a un ordre du jour qui est présenté, suivi de présentations puis des discussions autour des points saillants (E3). D'après la majorité de

³⁸ « La table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire est mise en place dans le but d'assurer une prise en compte des intérêts et des préoccupations des personnes et organismes concernés par les activités d'aménagement forestier planifiées, de fixer des objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et de convenir des mesures d'harmonisation des usages.» (Québec, 2012, p. 3)

répondants (E1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10), les tables peuvent bien être considérées comme le lieu de consensus et de convergence des acteurs forestiers. « Les consensus sont assez faciles à atteindre, notamment parce que les membres qui sont présents aux tables TLGIRT [...] sont motivés par l'atteinte de consensus, puis ça se fait dans le respect et puis dans les règles d'or » (E4). Bien que le processus n'en soit encore qu'au début, quelques résultats positifs ont déjà été obtenus dans ce sens là. Le cas le plus illustratif relevé par des nombreux répondants reste celui du consensus dégagé au sujet de la période de la chasse à l'orignal en Outaouais. Pour différents intervenants en forêt, la période de la chasse constitue une véritable source de conflit. Pour leur permettre de sauvegarder leurs intérêts, la table TLGIRT a décidé que les activités d'aménagement forestier devraient être arrêtées le vendredi précédant les activités de la chasse jusqu'au lundi après la fermeture de la saison de chasse. Un autre exemple est celui de l'aménagement de certains paysages identifiés localement ou des sentiers récréatifs. Pour éviter les conflits entre l'industrie forestière et la fédération des véhicules hors route, section Outaouais, sur les sentiers, des mesures de protection additionnelles ont été demandées au ministère pendant certaines périodes pour l'utilisation exclusive des sentiers par les usagers autres que les industriels forestiers. « Dans la production du plan de l'aménagement forestier intégré, le ministre s'est engagé à mettre des restrictions qui ont été demandées par consensus à la table TLGIRT. » (E4)

L'obtention du consensus ne veut pas tout simplement dire qu'il y a absence d'affrontement (Le Galès, 1995): « C'est arrivé quelques occasions où il y a eu des différents, alors il y a eu des discussions qui se sont allongées dans le temps et il faut essayer de trouver un consensus ; il faut essayer de s'assurer que tout le monde met de l'eau dans son vin » (E 8). Un exemple concret dans cette direction est celui de mesures d'harmonisation relatives aux sentiers aménagés pour des véhicules hors route déjà été évoqué ci-haut. Pour le cas de la Basse-Lièvre, l'option arrêtée est de réduire des conflits. «La position de la table, les acteurs du milieu, les citoyens et le groupe nature, la stratégie qu'on a adoptée, c'est de donner la chance au coureur. » (E3)

Compte tenu du contexte, les discussions sont décrites comme transparentes et constructives. Au stade de ces entrevues, le seul sujet discuté était la ressource forestière, cela même si le mandat de la Commission sur les ressources naturelles et le territoire public, est beaucoup plus englobant.

5.3. 2.2. Poids des acteurs

Dans le cadre de débat, il se pose bel et bien une question des « rapports de force (inégalités de pouvoir et de ressources) » (Bourque, 2008) dans des instances de concertation. Il existe des inégalités de pouvoir et même de compétence dans les tables TLGIRT qui suscitent la crainte de voir la capacité de développer un projet collectif remis en question. Des répondants ont mis en relief le déséquilibre dans les discussions surtout au début :

Les citoyens qui participent à cette table là et les discussions, les interventions qu'ils ont à la table sont toujours en fonction de l'expérience de chacun. Si les industriels forestiers sont des ingénieurs forestiers, gradués de l'université de Laval, ils ont probablement plusieurs années d'expérience dans le domaine. Là ils font les interventions à la table. Ils sont très bien outillés. Au contraire, de l'autre côté de la table, c'est le citoyen. Le citoyen, c'est peut être monsieur tout le monde. Il n'est pas nécessairement gradué de l'Université Laval, il n'est pas nécessairement gradué du domaine forestier, donc ses interventions sont minimales. Parce qu'il intervient peu dans les discussions puisqu'il se sent un peu, peut-être gêné un peu d'intervenir à cause de son manque d'expérience et de son manque de connaissance dans le domaine. (E3)

Un autre répondant abonde dans le même sens : « Ce n'est pas toujours égal, parce qu'il y a toujours beaucoup de gens qui ont beaucoup plus à dire sur certains sujets. Si c'est un biologiste qui parle de la faune, on n'a pas d'autres choses à ajouter » (E 2). Ceci pose la question de la qualité de débat (qualité des participants). Et cette question reste cruciale dans ce que des auteurs ont toujours caractérisé comme « la confiscation du débat par une minorité de participants » (Blondiaux, 2007, 2008) dans un débat démocratique. Paquet (2001), par exemple, met l'accent sur la formation ou mieux l'apprentissage dans l'approche de la gouvernance, ceci dans le but d'améliorer la qualité du débat entre les interlocuteurs. Un répondant relève de manière explicite cette carence en ces termes :

On nous a demandé au-début d'avoir une certaine formation, parce qu'en Ontario, ils ont un système semblable. En Ontario, ils ont donné une formation aux représentants des citoyens. Donc, ce qui fait que lorsqu'ils ont commencé, ils avaient un certain bagage. Choses qu'on n'a pas eues nous au Québec. (E3)

Certains répondants reviennent également sur l'insuffisance de l'information sur des sujets à débattre. Il en va ainsi des hésitations manifestées par les membres de la table au moment de l'approbation des programmes d'aménagement forestier intégré (PAFI) proposés par le MNRF. « Le MRNF nous a demandé de donner notre approbation aux plans d'aménagement forestier

intégré, les PAFL. [...] on ne pouvait pas le faire parce que nous n'avons pas assez d'information au sujet de ce qui va se passer.» (E 2). Cette remarque est aussi reprise dans un des rapports de la CRRNTO: « Cette nouvelle structure de concertation locale, bien que souhaitée et très attendue par les divers partenaires, a amené son lot de frustrations et d'ajustements de la part de tous les membres de ces Tables; les nouveaux rôles et responsabilités n'étant pas toujours bien compris » (CRRNTO, 2011a, p. 14) .

5.3.2.3. Prise de décision

De nombreux auteurs (Blondiaux, 2008; Faure et al., 2010) reviennent sur l'ouverture des sphères décisionnelles à la population. Les propos de répondants dans l'ensemble reconnaissent que la décentralisation aurait apporté un grand changement au processus de prise de décision au sein des tables. Il y a un partage des responsabilités dans la gestion de la planification de l'aménagement forestier entre les divers intervenants. Comme vu dans ce qui précède, la prise de décision est faite par consensus. Contrairement au régime des CAAF où l'harmonisation était bilatérale entre les industriels forestiers et les autres partenaires (pourvoyeurs, agents fauniques, etc.), avec les tables TLGIRT tous les acteurs sont impliqués. C'est le sens de la citation ci-après :

On a un nouveau régime forestier. On met en place des tables GIRT auxquelles sont présents les différents types de représentants du territoire. Puis maintenant c'est via ces tables GIRT là que l'on va faire l'harmonisation. Il n'y aura plus d'harmonisation bilatérale entre un industriel forestier et un gestionnaire de territoire ou un groupe de villégiateur. (E4)

Un véritable changement s'est donc opéré dans la manière de prendre la décision. Pour les tables de Coulogne, de la Gatineau et de Basse-Lièvre, atteindre le consensus reste l'objectif prioritaire. Toutefois, la décision émanant du consensus doit être entérinée par le ministère (MNR). Dans le cas où un consensus n'a pas pu être obtenu, c'est au ministère que revient en principe le rôle d'arbitrage. « Parfois, il arrive qu'il n'y ait pas de consensus. Donc la table TLGIRT en question, ne s'entendant pas sur les solutions sur l'ensemble de demandes, le ministère impose des solutions. » (E4) Dans la pratique, ce dernier renvoie à la commission.

Mais il convient de remarquer que les décisions aux tables sont basées, comme suggéré ci-haut, sur un rapport de force entre les acteurs qui peut souvent perpétuer des inégalités en matière d'utilisation, comme le note Leclerc (2008).

5.3.2.4. Degré de Participation

Dans l'ensemble, les tables sont composées de bénévoles. Pour stimuler la participation de ces différents acteurs et intervenants, les tables accordent une prise en charge financière. « On paie les gens pour être là. Ça c'est assez important, les bénévoles. On ne peut pas demander à quelqu'un de venir toute la journée. On crée des jetons de 150\$ par jour et on paie pour les frais de déplacement pour les bénévoles. » (E2)³⁹. La fréquence des rencontres est quasiment mensuelle. On dénombre plus ou moins huit rencontres par an, selon un répondant (E3). Quant au degré de participation, cela varie d'une table à l'autre. Mais on note un bon taux de participation des acteurs.

³⁹ Les dernières mesures adoptées par le gouvernement québécois ont forcé les CRRNT à revoir leur répartition budgétaire. Depuis septembre 2013, les frais et jetons ne sont plus remboursés.

Tableau 5 : Quelques indicateurs sur la participation

Structures	Nombre de rencontres/par an	Mesures d'harmonisation d'usage	Dispositifs participatifs	Degré de participation (selon l'appréciation des répondants)	Qualité des participants
CRRNTO	6	Consensus –vote à main levée	<ul style="list-style-type: none"> • Consultations publiques • Forum régional • Soirées débats • Sondage • Journée d'information 	Faible/peu satisfaisant Variable Faible X X	<ul style="list-style-type: none"> • Organismes • Acteurs économiques • Citoyens • Experts • Elus
TLGIRT	8 (moyenne)	Consensus	Discussion, débat	-satisfaisant	Organismes Citoyens

Ce tableau reprend la fréquence des rencontres à la CRRNTO et dans les tables TLGIRT. Il énumère également les mesures d'harmonisation, et surtout les outils capables de favoriser la participation citoyenne. Il indique aussi le degré de participation qui est, dans l'ensemble, jugé faible, ainsi que les types d'acteurs qui se retrouvent dans les forums. Le bilan affiché peut être qualifié de contrasté, car il y a d'une part une participation satisfaisante des experts et de l'autre une faible participation du citoyen ordinaire. C'est surtout sur ce dernier aspect que l'accent des répondants a porté.

5.4. COLLABORATION VERTICALE

Il s'agit plus précisément des nouveaux rapports de pouvoir au sens d'interaction, de coopération entre différents niveaux de gouvernement. Comme vu plus haut, la situation de la multiplication de niveaux soulève souvent la question de niveaux d'intervention ou de décision, le rôle et le poids respectif de l'État dans les processus décisionnels ou encore de la responsabilité, du contrôle et de la légitimité des décisions (Benz & Papadopoulos, 2006). Nous allons successivement examiner dans ce point les divers rapports existant entre les différentes sphères dans la gestion du secteur forestier.

5.4.1. Relation CRÉ-TLGIRT ; –CRRNTO-DGR-Ministère

5.4.1.1. Rapports CRÉ – TLGIRT

En Outaouais, il n'y a pas de lien direct entre la CRÉ, entendons par là le CA, et les tables. C'est plutôt par la CRRNTO que passent les relations, ainsi que le confirme un répondant. « La

réponse la plus facile ; c'est qu'il n'y a pas des relations avec la CRÉ comme telle. C'est par la commission. » (E2)

5.4.1.2. CRRNTO-CRÉO

Sur la CRRNTO et la CRÉ, des répondants insistent sur une distinction. Il convient de retenir au départ que la commission et la CRÉ dépendent de deux ministères différents : la CRRNTO découle du MRNF tandis que la CRÉ relève du MAMROT. Ils relèvent, selon cette approche, de deux philosophies non similaires. Le MRN fonctionne sur le mode d'exploitation des ressources naturelles ou encore du contrôle des ressources naturelles ; le MAMROT par contre est en mode de développement du territoire, des régions, des MRC. Il s'agit de deux approches appelées à converger mais dont la convergence n'est pas toujours évidente. Dans l'ensemble, les liens CRÉ-CRRNTO sont souvent présentés sous la forme symbolique de « courroie de transmission » entre la filière forêt et la CRÉ. Vue comme un « appendice » (E9) de la CRÉO, la CRRNTO, en dehors de son rôle de lieu de rencontre de différents acteurs, demeure « une mise en réseau ».

Quant au type de relation en place, il est difficile de déterminer s'il s'agit d'une collaboration mutuelle ou d'un rapport de type hiérarchique. Certains préfèrent contourner la dichotomie et qualifient plutôt la relation de « d'aller-retour ». « C'est vraiment parce qu'il y a des élus, c'est vraiment un engrenage. Si ça tourne pas rond ici, ça ne tourne pas rond là. J'aurai de la difficulté à dire que c'est une réciprocité. » (E9) La majorité de répondants insistent sur la quasi-inexistence de tensions ou mieux de leur caractère infime en raison de la nature des acteurs qui sont les mêmes et de la manière de penser. « La CRRNTO est déjà cooptée par la CRÉO », poursuit un répondant (E9). Au sujet de cette relation mais dans un autre registre, un autre ajoute :

On est une constituante à part entière de la CRÉO à cet égard là. [...]Le C.A. (conseil d'administration) de la CRÉO a une très grande confiance en l'instance qu'est la table des commissaires. Il n'a jamais remis en question depuis son existence une décision ou une recommandation qui a été faite par la table des commissaires. A cet égard là, c'est une relation qui est très fluide. (E1)

Ceci pose à des nouveaux frais la question des conflits dans la relation entre les acteurs mais aussi du rôle de l'État

5.4.2.3. Relation CRRNTO-Tables TLGIRT

Dans le contexte du nouveau régime forestier, l'on considère que la CRRNTO détient du ministère le rôle d'animer les réunions de tables locales TLGIRT. Ainsi donc, lors des réunions des tables, le personnel délégué propose l'ordre du jour ; puisqu'il reçoit ses mandats du ministère, il les expose aux membres de la table TLGIRT (E4). En d'autres termes, la commission joue le rôle de coordination et d'animation vis-à-vis des tables et non pas celui de direction. « [...] le coordonateur [...] est là simplement pour animer, pour coordonner les rencontres et s'assurer que le travail avance. » (E1) Certains (Es 2,3) perçoivent la relation dans une perspective plus ou moins hiérarchique, de type *top down*. Elle comporte un aspect de contrôle.

[...] C'est le dominateur qui domine par-dessus le dominé. Nous, on est en bas. On nous a demandé de participer bénévolement, on participe bénévolement à ces activités-là. Et puis dans l'ordre du jour, dans la préparation de l'ordre du jour, on n'a pas grand-chose à dire. On se présente à la réunion, on nous donne l'ordre du jour, et puis on s'en tient à ça. Quelle relation entre la table basse-Lièvre et la commission ? C'est la commission qui contrôle la gestion et l'évolution de la table locale de gestion intégrée. (E3)

D'autres, s'appuyant sur l'argument suivant lequel ceux qui sont près des ressources naturelles ont une idée à exprimer, un point de vue à défendre, trouvent la présence des tables profitables. Ils qualifient les relations entre ces tables et la commission de « bonnes relations » (E7). D'autres encore y voient plus une relation de type plus bureaucratique ou administratif (E5).

C'est un peu un lien d'administration. Tous les participants qui sont à la table TLGIRT doivent être acceptés d'une part par la table TLGIRT elle-même et d'autre part par les commissaires. La CRRNT est appelée par exemple à approuver le membership. Mais outre le membership, il y a très peu de sujets à l'ordre du jour qui portent sur les tables TLGIRT. C'est un peu un lien d'administration. [...] C'est un lien administratif, bureaucrate. (E9).

En fin de compte, outre les approches divergentes sur la nature des relations, beaucoup (E 2, E3, E6, E9) expriment leur doute sur les véritables pilotes des tables. Pour eux, ces dernières sont plus pilotées par le ministère que la commission.

Dans la logique de la loi sur les forêts, dans la logique de la loi sur la décentralisation, c'est à la CRRNTO que revient le pilotage de tables TLGIRT, ou en tout cas à être juge et arbitre de ce qui se passe aux tables TLGIRT. Mais j'ai l'impression que les thèmes, les sujets, les dates, c'est tout fourni par le ministère. (E9).

En fait, dans son mandat, la commission a le devoir de s'assurer que ce qui a été décidé à la table TLGIRT réponde aux stratégies inscrites dans le PRDIRT. Même la composition des tables relève de la CRRNTO. Ce qui fait dire à un autre répondant :

Entre la CRRNTO et les tables, dans un sens, c'est un peu bizarre, ça paraît artificiel parce que nous sommes les créatures du ministère. Mais on se demande si c'est juste pour avoir l'apparence ou est-ce que ça sert à quelque chose d'avoir la CRRNTO comme intermédiaire, travaillant avec le ministère pour organiser les tables comme pour décider de la composition des tables. (E2)

Il y a un constat sur le caractère hiérarchique des relations, d'après certains répondants, qui fait que l'on est plus dans une dimension administrative plutôt que dans la collaboration et la négociation.

[...] les autres ont le contrôle sur les sujets discutés. Donc, c'est assez administratif, la gestion régulière. C'est sûr que les discussions à la table sont plus côté commercial, industriel, production de matière ligneuse pour faire tourner les industries. Quant que les citoyens arrivent, qu'ils soulèvent, comme exemple, faudrait-il protéger les vieilles forêts ? Là, les réponses sont longues et langoureuses. C'est des réponses des politiciens. Là ils savent comment tricoter le filet. (E3)

Cette citation rejoint la préoccupation de certains auteurs (Booth, 2010; Jouve & Lefèvre, 1999a, 2002a), pour qui, il s'agirait d'une certaine continuité de l'ordre politique centré sur les élus locaux et les acteurs économiques comme acteurs centraux de changement social.

5.4.1.4. Rapport CRRNTO-DGR-MRNF

Le plus surprenant pour l'observateur dans les relations CRRNTO-DGR (Direction générale régionale) en Outaouais ces dernières années est l'absence de conflit. Il existerait donc une excellente communication et coordination, – du moins on le note en filigrane de la plupart des contributions –, entre la CRRNTO et la direction régionale du MRNF. La relation entre ces deux structures est décrite en termes de parfaite harmonie, de « relation stimulante », ou encore de « symbiose » (E1). « [...], on est probablement en Outaouais, la région où ça fonctionne le mieux, où il y a l'entente entre le ministère et la Commission. » (E 4) Ou encore : « la Commission comme telle avec le bureau régional travaillent de concert » (E8). Beaucoup vont jusqu'à considérer la direction générale du MRNF de l'Outaouais comme modèle type ou un

chef de file sur le plan régional. « Pour moi ici, les ressources naturelles ont le goût de partager et non le goût strictement de nous imposer et je trouve ça intéressant. » (E 4)

Un autre répondant l'exprime d'une manière assez métaphorique : « Ici dans l'Outaouais, on a une relation, quelque chose comme un rapport « chomé chomé », exceptionnel. On a une relation vraiment étroite autant avec la direction générale que tous les adjoints. » (E7)

Dans la perspective de la gouvernance, il s'agirait d'une collaboration verticale. D'une part, la commission participe à peu près à tous les comités de planification de la direction régionale du ministère et inversement, le ministère participe en envoyant des représentants à chacun des comités de la commission, d'autre part. Il y a une espèce d'omniprésence du ministère. « Et on s'assure que dans la mise en œuvre du plan régional du développement intégré des ressources et du territoire qu'il y ait du personnel qui siège à différents comités. On s'harmonise bien. » (E 4)

En somme, cette proximité de la Commission avec le ministère permet de pallier l'« insuffisance des ressources » (Juillet & Andrew, 1999). De nombreux répondants (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8) estiment que cette harmonie entre la CRRNTO et le bureau serait tributaire des relations exceptionnelles qui existent entre le directeur de la CRRNTO, le président de la CRRNTO et le directeur général du bureau régional. « La relation avec la dgr, le bureau régional du MRN, elle est très bonne mais pas très portée par la table de la CRRNT. Elle est portée par les employés de la CRRNT. » (E9). Cette idée a d'ailleurs déjà été explorée par une autre étude sur la CRRNTO (É. Leclerc, 2013), qui souligne aussi la relation de confiance entre la CRRNT et la DGR du MRNF. Cette relation de confiance permet de développer la cohérence et l'emprise des travaux de la CRRNT sur le milieu forestier régional.

5.4.1.5. Relation TLGIRT –Ministère à Québec

Cet autre lien, entre les tables TLGIRT et le Ministère à Québec, constitue un lien important à clarifier également. Les tables sont quasiment présentées comme des créatures du ministère (Québec, projet de loi). C'est « le ministère (qui) a pris la décision avec le nouveau régime forestier de mettre sur pied les tables TLGIRT » (E 4). D'une manière générale, les rapports tables - Ministère peuvent être qualifiés, au regard des discours des intervenants, de verticaux. Il convient toutefois de préciser que les tables ont peu ou pas de lien direct avec le Ministère à

Québec. « Le contact, c'est le ministère ici dans la région, la direction régionale. » (E2). Comme déjà dit précédemment, des intervenants du bureau régional participent activement aux tables TLGIRT. Et dans le cas de l'Outaouais, les relations sont perçues comme bonnes. Un répondant s'exprime en ces termes :

La table TLGIRT n'a pas le mandat de faire le plan ou de le modifier. Elle a le mandat de le commenter et de faire part, via la Commission des ressources naturelles, [...] au ministère de ses préoccupations, des éléments de solution qu'ils veulent mettre sur pied.
(E 4).

Il y a certes un mouvement du haut vers le bas comme du bas vers le haut (voir schéma ci-dessous). A titre de rappel, l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) tactiques et opérationnels de mise en valeur des ressources des forêts du domaine de l'État (forêts publiques), se fait en collaboration avec la Direction générale du MRN. Mais ceci soulève, nous allons le voir, le problème d'autonomie des acteurs à différentes échelles. Ici se dégage la place de l'intégration verticale ou de la négociation dans le processus de prise de décision. L'étude proposée par Leresche souligne bien que l'émergence des échelles nouvelles au niveau régional n'a pas supplanté le plan hiérarchique dans les faits. Cette collaboration verticale n'enraye pas la dimension hiérarchique, mais la hiérarchie se négocie (Leresche, 2001a). Il y a donc une certaine collaboration entre le ministère et les tables dans la mesure où le ministère reste quelque peu lié au consensus qui se dégage de tables. « Ce qui donne un rôle très important à la table TLGIRT, c'est lorsque le consensus émerge de là, le ministère se sent un peu lié, puisque c'est un consensus. » (E4)

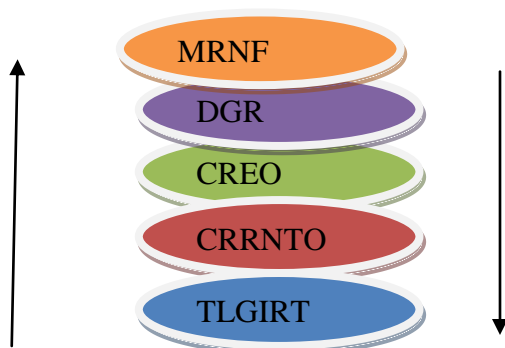


Figure 5 : Rapport entre les structures

5.4.1.6. Rapport Commission et autres échelles du gouvernement

Il n'existe aucun lien entre la Commission et le gouvernement fédéral. Cependant nous disposons de peu d'éléments pour caractériser les relations avec les MRC, sauf que les élus sont aussi des acteurs sur les deux échelles, locale et régionale.

5.4.2. Autonomie du bureau régional par rapport à Québec

Cette partie de notre analyse s'efforce de scruter la grande autonomie des antennes régionales de l'État et la capacité de prendre des positions régionales concertées face à l'État. Pour Le Galès (2003), la problématique d'autonomie implique en amont les ressources financières et les ressources humaines. Et la question reste de savoir si l'antenne régionale du MRN a assez d'autonomie pour faire avancer les priorités régionales (projets, dossiers). La prise de position de nombreux intervenants est plus ou moins sceptique ou critique. La question de la centralité reste encore d'actualité en cette matière puisque la grande préoccupation est celle de la vraie régionalisation.

Le central doit se paupériser, il doit réduire sa taille et devenir un organe de coordination et laisser aux régions véritablement la plus grande part du gâteau, en termes de ressources humaines et de moyens pour mettre en œuvre le nouveau régime forestier. (E1).

Un autre répondant renforce la même idée sur la limite des ressources :

Il y a moins des ressources humaines, moins des ressources financières. Puis le grand défi pour le gestionnaire, c'est d'être suffisamment créatif pour arriver à livrer ça dans le temps imparti puis se sert de l'intégration de la faune, du personnage de la faune que de la forêt. (E4)

Un autre encore ajoute : « Il faut donner des expertises plus grandes à la région en termes de forêt afin qu'elle soit capable de se défendre, de mener à bien ce projet de forêt. » (E9)

Ainsi que le traduisent assez bien les citations ci-dessus, la question d'autonomie reste toujours posée, ainsi que le laissent transparaître les discours des répondants. Et c'est à tous les échelons qu'elle rebondit, plus singulièrement en ce qui concerne les ressources. A titre illustratif, suivant l'entente quinquennale évoquée plus haut, le ministère a mis à la disposition de la commission un budget de 600,000\$ pour mettre en œuvre son plan général du développement. Ce budget annuel de la CRRNTO s'est révélé souvent insuffisant pour couvrir le coût des différentes initiatives et

actions prévues au PRDIRT. Par conséquent, des efforts devraient être déployés par le directeur de la CRRNTO et le directeur général de la CRÉO « pour consolider le financement de la mise en œuvre du PRDIRT » (CREO, 2012; CRRNTO, 2011b, p. 14). Ceci nécessite des négociations avec le MRN à Québec pour plus de financement. Un répondant affirme :

Le montant financier est à Québec. Parce que le bureau régional, il est aussi mal en point financièrement que nous on peut l'être. Ils n'ont pas suffisamment du personnel pour répondre à toutes les demandes. Financièrement, ils n'ont pas d'argent à la Commission. Ils sont aussi démunis que nous on peut l'être parce qu'on n'a pas assez. (E10)

Ce problème a déjà été soulevé dans la littérature (Belley, 2006; Doucet et al., 2007).

Aujourd'hui, le problème d'autonomie se pose encore avec plus d'acuité avec la mise sur pied d'un nouveau programme de développement régional et forestier (PDRF) et par conséquent la réduction de l'enveloppe de la CRRNTO. Sur le site du journal *Le Droit* on lit :

Pour l'exercice financier 2013-2014, le MRN a alloué à la CRÉO un montant de 1 189 623\$, soit une baisse de 34% par rapport aux montants des deux anciens programmes. Il s'agit d'une coupure importante pour la région qui se compare au niveau de coupures dans les autres régions. (Boulangier, 2013).

Un répondant avait déjà anticipé le problème en affirmant : « Le seul bémol que je donnerais (à la décentralisation), c'est la partie budgétaire. Ils n'ont pas prévu de majorer le budget de base pour la mise en œuvre des PRDIRT à travers la province. » (E1).

On l'aura compris, il n'y a pas encore lieu d'envisager les liens en termes d'autonomie absolue, ce qui serait de toute façon contraire au principe de la gouvernance. Ainsi donc la question de savoir si le bureau régional a les coudées franches pour faire une planification décentralisée en concertation avec la Commission des ressources naturelles, avec la CRÉO, avec les MRC reste pendante. L'insuffisance financière pourrait constituer un obstacle de poids. Pour l'instant, il faut parler d'une bonne volonté au niveau du bureau régional. Quant à la capacité de prendre des positions régionales concertées face à l'État, elle est bien présente mais mérite d'être renforcée.

CONCLUSION

L'un des premiers constats qui se dégage de cette analyse est la volonté de la CRRNTO de répondre aux besoins de son milieu. La mise sur pied de la Commission est censée promouvoir la concertation entre une multiplicité d'acteurs. Elle vise une mobilisation au niveau de la région

dans le contexte de la gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire. Présentée comme appendice de la CRÉO, la table des commissaires est un lieu rassembleur de divers acteurs et intervenants des ressources naturelles en général et du secteur forestier en particulier. Elle est en quelque sorte un espace où les acteurs peuvent poser et trouver des solutions à leurs problèmes. C'est une « mise en réseau », pour reprendre l'expression des répondants. La CRRNTO est donc composée d'une mixité d'acteurs qui se partagent l'information, l'expertise et qui, théoriquement, sont tournés vers la définition d'un projet commun. De plus, les élus y sont représentés à proportion de moins de la moitié, et ceci, comparativement à la CRÉO où ils sont majoritaires. Outre la concertation, la CRRNTO fait place au partenariat pour pallier l'insuffisance des ressources et compétences à l'échelle régionale et locale. C'est surtout à travers le financement et la mise sur pied des projets que ce partenariat se concrétise. Les répondants, ainsi que certains documents, attestent que la CRÉO signe des ententes spécifiques, des protocoles d'entente et conclut des contrats avec des partenaires. Provenant d'horizons divers (instituts scientifiques, firmes, institutions publiques, industriels), ils sont soit partie intégrante de la CRRNTO soit consultants externes. C'est grâce à leur contribution que des projets prennent forme. Plus explicitement, la CRRNTO de l'Outaouais s'est dotée des comités qui jouent un rôle majeur dans la confection des priorités régionales. Pareille démarche n'est pas sans rappeler le brouillage des frontières comme mode de fonctionnement des structures. Mais la portée exacte du partenariat et de la concertation reste à déterminer. Des inégalités ne sont pas prêtes de disparaître dans les rapports de force.

Cette configuration se retrouve d'une certaine façon dans les TLGIRT qui rassemblent aussi une multitude d'acteurs au niveau local. Toutefois, ce tableau du brouillage semble quelque peu idyllique face aux énormes défis d'une véritable gouvernance hétérarchique. L'imputabilité des élus (la composition du CA) et surtout le monopole de pouvoir et des ressources par l'État influent significativement sur la prise de décision.

Un deuxième constat concerne la participation plus directe ou non des régions et des collectivités à la gestion des forêts. Dans l'ensemble, les discours laissent entrevoir un souhait de « démocratiser » la gestion des ressources naturelles. En effet, les acteurs interrogés conviennent dans l'ensemble qu'il y a des dispositifs participatifs comme des consultations publiques des forums, des colloques, des tables de concertation qui sont mis en place par la CRRNTO.

D'énormes efforts sont déployés pour associer le citoyen et la société civile au processus de la prise de décision. Au niveau des tables, la recherche du consensus au milieu des acteurs aux intérêts différents en dit assez long. Dans les faits, les résultats ne sont pas toujours concluants. Le faible taux de participation aux consultations ou parfois aux soirées-débat, l'insuffisance de formation de certains acteurs (cas des TLGIRT), l'absence d'un véritable débat (table des commissaires) et le pouvoir de prise de décision aux mains des élus constituent une épine dans cet effort de démocratisation. Toutefois, le cas particulier de l'Outaouais mérite l'attention. Malgré le monopole des élus majoritaires au conseil d'administration, la bonne collaboration existant entre le CA et la CRRNTO fait que le CA s'aligne souvent sur les décisions ou recommandations de la CRRNTO. Pour revenir à la table des commissaires, certaines critiques portent sur l'absence d'un espace de débat. La présentation de type question-réponse ampute les rapports préalables au débat. D'où ce constat selon lequel les dossiers sont ficelés d'avance et ailleurs. De plus, l'absence de situation conflictuelle intrinsèque au débat démocratique soulève le risque de politisation. Certains répondants estiment ainsi que la CRRNTO a quelque chose à voir avec la politique. « La table des commissaires ne représente pas toujours les intérêts des propriétaires de la forêt du Québec, des québécois, mais sert plutôt les intérêts des élus pour se faire réélire. » (E6). Et au-delà, il y a la crainte d'assister à une recentralisation du pouvoir de décision aux mains de l'État.

Enfin, les propos des répondants ont relevé une certaine collaboration entre les différentes structures. Les avis souvent nuancés, ont toutefois mis en exergue l'émergence d'une intégration verticale entre les tables, la CRRNTO, le CA, la DGR et le Ministère à Québec dans leurs rapports. Si dans l'ensemble il y a une sorte de circulation entre les différentes échelles, il reste cependant la grande emprise de l'État. Il s'agit de l'aspect bureaucratique et administratif. Quant à la question d'autonomie régionale, elle reste assujettie aux ressources financières et humaines. L'insuffisance de ces deux facteurs infère qu'il n'y a pas encore lieu d'envisager les liens en termes d'autonomie absolue. Ce qui serait de toute façon contraire au principe de la gouvernance. C'est une question qui reste toujours pendante. En somme, la décentralisation forestière a généré des transformations même si des divergences apparaissent sur l'intensité de cette décentralisation. Dans tous les cas, cette question reste ouverte.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La présente étude voulait vérifier l'hypothèse selon laquelle la CRÉO, et surtout sa Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNTO), pratique une gouvernance hétérarchique. Plus précisément, elle cherchait à savoir si la CRÉO s'inscrivait bien dans une logique de gouvernance telle que l'ont définie beaucoup d'auteurs. Rappelons que cette définition implique des formes de pouvoir s'appuyant sur une pluralité d'acteurs, la participation et la collaboration verticale. De cette analyse, il ressort des lignes directrices qui tantôt vont dans le sens de notre hypothèse tantôt viennent l'infirmer, ou plutôt la nuancer. D'entrée de jeu, nous avons montré qu'il y a un lien entre la décentralisation ou la régionalisation et le développement territorial. Outre la question de son incidence sur l'efficacité de la desserte de services, la décentralisation est perçue comme un outil pour les acteurs locaux impliqués dans le développement du territoire. Selon toute vraisemblance, la mise en place des structures régionales comme les CRD et ensuite les CRÉ semble répondre à cette logique.

Dans le cadre de cette réflexion, nous nous sommes intéressé essentiellement au processus de prise de décision dans ces instances. Dans cette perspective, nous avons pris le cas du secteur forestier qui a connu des mutations dans son mode de gestion et de prise de décision. Dans cette ligne, notre étude s'est donnée, entre autres, comme objectif de découvrir le modèle de prise de décision dans ces instances. Elle s'est plus spécialement focalisée sur le secteur forestier. Comme l'ont souligné des auteurs, « la crise du politique et les demandes pour une plus grande participation de la société civile » (Boucher, Chiasson, & Martin, 2005, p. 1) ont transformé le mode de gestion de ce secteur. Les résultats de notre analyse s'articulent suivant notre cadre conceptuel inspiré des théories de la gouvernance hétérarchique.

Une des grandes dimensions de la gouvernance retenue dans notre analyse est le brouillage des frontières public-privé, associatif. Selon Le Galès (1998a), cette dimension renvoie à un réexamen des « inter-relations » entre la société civile, l'État et le marché. Cela signifie la mise sur pied d'une vision concertée et partenariale. Pour Chevalier qui utilise le terme de décroisement, « l'État n'est plus seul maître à bord » (Chevallier, 2003, p. 207). D'autres

acteurs seraient « associés aux processus décisionnels » (Ibid., p.207). Les données recueillies suggèrent que la Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO) est majoritairement composée des élus. A ce titre, le processus de prise de décision au niveau de la planification revient d'abord à la CRÉ, du moins à son conseil d'administration. Autrement dit, la structure CRÉ s'appuie largement sur la légitimité des élus locaux. Dans le cas de l'Outaouais, on lui a adjoint des Commissions qui se voulaient, du moins dans la logique du rapport Whyte, des mécanismes pour assurer plus de concertation avec les acteurs de la société civile. Cela va dans le sens de la gouvernance, au moins en apparence. Beaucoup d'opinions convergent pour reconnaître que, dans ce cas de figure, l'on retombe dans le schéma de la démocratie traditionnelle ou représentative qui considère que seuls les élus sont légitimes (Doucet et al., 2007, p. 273). En ce qui concerne la CRRNTO, quelques faits méritent l'attention. En effet, outre son mandat, la Commission a été mise sur pied avec objectif de mobiliser les acteurs. Sa composition est assez éloquente à ce sujet puisqu'elle est différente de celle du CA de la CRÉ. Mais qu'en est-il au juste ?

Nos résultats confirment à première vue une telle hypothèse. Nous rappelons que le brouillage des frontières peut être décrit à travers des indicateurs qui le circonscrivent. D'abord, la concertation est au cœur des préoccupations de la CRRNTO. La table des commissaires est bâtie sur une base intersectorielle. Autrement dit, elle est composée d'une mixité d'acteurs (citoyen, organismes, institutions) qui se partagent l'information, l'expertise et qui, théoriquement, sont tournés vers la définition d'un projet commun. L'on attribue ici une « grande importance à l'interaction entre acteurs politiques et sociaux » (Mazey, 1994, p. 219).

Ensuite, le partenariat y est défini comme mode de fonctionnement pour pallier l'insuffisance des ressources et compétences à l'échelle régionale et locale. Un des aspects de la gouvernance, d'après Le Galès et Vion, est « la capacité [...] à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques » (Vion & Le Galès, 1998, p. 5). Comme nous l'avions vu précédemment, la CRRNTO, plus exactement la CRÉO signe des ententes spécifiques et des protocoles d'accord pour le financement et la mise sur pied des projets. A cet effet, différents projets sont menés en partenariat avec des acteurs internes et externes à l'instar des projets sur l'éducation en forêt ou encore les études sur le pin blanc en Outaouais. Outre la table des commissaires, la CRRNTO comporte également des comités (Van Schendel & Schenck, 2005).

Leur composition vient aussi consolider l'idée d'ouverture à la société civile pour favoriser la concertation (présence des organismes de pointe, des acteurs locaux). Mais comme dans tout partenariat, il se pose toujours la question d'équilibre de forces et de pouvoir (Bourque, 2008). A ce sujet, l'empreinte de l'État, à savoir le ministère des ressources naturelles, y est dominante. Dans la perspective de mobiliser un grand nombre d'acteurs, il est aussi utile de souligner la pertinence de tables (TLGIRT). Leur mise en place vient concrétiser cette volonté de décentralisation au niveau régional et local.

Une autre dimension de la gouvernance est la participation. De nombreux auteurs (Blondiaux, 2007; Jouve, 2005; Kübler et al., 2005; Le Galès, 1998a; Lévesque, 2004), se sont attachés à montrer que des « outils participatifs » ou des « instruments » (Lascoumes & Le Galès, 2004) ou « instruments participatifs » (Jouve, 2005, p. 336) (tables de concertation, débat public, forums de discussion, commissions, consultations) et autres dispositifs sont autant des « mécanismes d'adaptation » opératoires dans les espaces complexes (Jouve, 2004a). La régionalisation du secteur forestier en Outaouais ouvre sur des expériences qui préconisent le débat et la discussion. L'analyse a en effet révélé l'existence des dispositifs participatifs comme la consultation publique, des soirées débats, la mise en place des TLGIRT et activités de communication (séances d'information, sondage, publication d'avis dans les médias locaux et régionaux, diffusion et parution de communiqués de Presse, site internet, etc.). En bref, il s'agit des espaces où le citoyen a son mot à dire sur ce qui concerne son environnement immédiat. Autrement dit, les communautés locales situées à proximité d'une richesse forestière assez abondante ont quelque chose à dire sur les façons de l'aménager et de la mettre en valeur (Chiasson, 2004). C'est « une catégorie générale de l'entendement politique » (Blondiaux, 2008, p. 66) que les décisions doivent être prises au plus près de ceux qu'elles touchent et s'ajuster à leurs besoins immédiats.

Quant aux trois tables⁴⁰ de l'Outaouais, elles privilégient le consensus comme mode d'harmonisation des usages entre des acteurs aux intérêts différents. Les membres en règle présents doivent exprimer clairement leurs positions. 90% des répondants reconnaissent que très

⁴⁰ Aux dernières nouvelles, les trois TLGIRT de l'Outaouais seront regroupées pour ne former qu'une seule et unique TRGIRT pour tout l'Outaouais.

souvent le consensus est atteint par le fait que les représentants des organismes réussissent à comprendre la position des uns et des autres et acceptent de mettre un peu d'eau dans leur vin. En pleine construction, les tables sont encore à leur début.

S'il est un aspect important de la gouvernance hétérarchique, c'est certainement le processus de prise de décision. Notre étude a montré que le pouvoir de prise de décision relève encore du monopole des élus majoritaires au conseil d'administration. Toutefois, en raison de la bonne collaboration entre les deux le CA de la CRÉO et la CRRNTO, le CA s'aligne souvent sur la position de la CRRNTO.

Il ressort également de nos analyses que la CRÉ avec sa Commission semblent fonctionner selon un modèle proche de l'intégration verticale ou de la collaboration verticale telle que les auteurs le caractérisent (Leresche, 1999). Il existe un mouvement d'aller-retour entre le gouvernement à Québec, la direction régionale, la CRÉ et sa Commission. Les instances régionales comme la direction générale du ministère des Ressources naturelles transmettent les priorités régionales ainsi que tous les dossiers régionaux importants. On note également la collaboration entre la CRÉO et la direction régionale dans le traitement des dossiers stratégiques (revendications régionales). Peut-on parler d'assez d'autonomie de la direction régionale par rapport à Québec ?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord relever les limites intrinsèques à toutes ces initiatives évoquées ci-haut. Tout d'abord, le décroisement a des limites dans la mesure où les élus ont une part majeure dans le processus et qu'il existe un danger réel de politisation du processus (Blondiaux, 2008). De plus, le fait de retrouver les mêmes acteurs au sein des comités, de la Commission et du CA a comme conséquence la « perte d'efficacité et d'efficience dans l'action » (Doucet et al., 2007, p. 280). En outre, il est à la base du « « symptôme des « TLM » » (toujours les mêmes) » (Robitaille, 2006a, p. 68).

Ensuite, malgré une forte incitation à la participation notamment auprès des organismes et associations proches du secteur forestier, l'analyse a révélé que le degré de participation n'est que limité. Qu'il s'agisse de consultations publiques ou des soirées débats organisées par la Commission, il est apparu que le nombre de participants n'est pas très proportionnel aux efforts consentis.

Au sein des instances mêmes comme les tables TLGRT, on peut constater un grand écart dans le mode d'intervention et de prise de parole au cours de discussions et débats parmi les membres. La présence des experts d'un côté et des moins avertis de l'autre est à la base d'une espèce de déséquilibre dans le chef des intervenants. Ce qui explique le souhait formulé par des répondants de la « formation d'une citoyenneté active et informée », un « enjeu principal de la participation », selon Blondiaux (2008, p. 40). Quant à la prise de décision, elle revient d'abord à la CRÉ, du moins à son conseil d'administration. Mais c'est le Ministère des Ressources naturelles qui détient le maître-mot quant à la décision finale.

Enfin, malgré l'existence d'une collaboration entre les différentes structures (gouvernement à Québec, direction régionale, CRÉ, CRRNTO, TLGIRT), les capacités d'expression et d'action des acteurs (Blondiaux, 2008) sont dans la plupart du temps suscitées par les instances supérieures. Ce qui empiète quelque peu sur l'autonomie de ces instances. Dans le cas de figure, la question d'autonomie régionale se pose toujours avec acuité. Le transfert des ressources financières appropriées et des ressources humaines pour la prise en charge du développement régional souhaité lors du « Rendez-vous national des régions » de novembre 2002 (Doucet et al., 2007, p. 277) se fait toujours attendre. De plus, l'Outaouais est encore loin d'une véritable collaboration intégrée, cohérente et efficace quant à l'effet structurant régional. La définition des projets avec un cachet bien régional comme la certification des produits forestiers est encore à venir. Plus encore, certains dossiers passent directement au ministère à Québec sans transiter par la région, parce que conduits par les élus, selon certains répondants. Ce qui explique aussi la crainte d'autres répondants de voir le nouveau gouvernement au pouvoir privilégier plus les relations avec les MRC au détriment de la Commission sur le plan financier. Dans une étude comparative très récente, Leclerc (2013) a montré que la CRÉ de Bas-Saint-Laurent par exemple, est parvenue à mettre en place un processus de certification forestière. C'est une illustration d'un cachet régional.

Nous avons axé notre analyse sur trois dimensions. Il s'agit d'une distinction analytique ; souvent ces trois dimensions apparaissent de façon conjointe et la ligne de démarcation entre elles est souvent difficile à tracer.

A la lumière de notre analyse sur la CRÉ et sa Commission, est-il possible de conclure qu'il existe une gouvernance hétérarchique ? Malgré l'intensification des efforts fournis, l'on est

encore loin du compte. La présence des tentatives et des initiatives de ce modèle de gouvernance à la CRÉ et sa Commission ne peut être niée. Cependant, ce modèle est encore dans ses phases initiales, et il y a de bonnes raisons de penser qu'il se substituera difficilement à la politique traditionnelle. Ce difficile passage d'un modèle à l'autre est dû, en grande partie, à la forte empreinte du modèle de la démocratie représentative. Concernant l'emprise du modèle représentatif, il convient de rappeler que depuis 2003 les rennes de la décentralisation au Québec ont été légitimés par le pouvoir des élus locaux.

D'une manière générale, la lourde présence de l'État et l'insuffisance des ressources financières freinent l'autonomisation. En ce qui concerne la décentralisation, comme l'ont noté beaucoup d'auteurs, elle semble bien prendre place en Outaouais, mais apporte également une complexification des rapports verticaux entre la région et l'État québécois. Toutefois, elle reste encore dans l'ensemble «un vœu pieux » (Entrevue#8) ou du domaine du mythe et de la réalité (Lajoie, 2012) compte tenu des impératifs fiscaux, financiers, humains. Le transfert effectif du pouvoir reste encore problématique.

Sur le plan épistémologique, les résultats de ce travail portant sur un cas en Outaouais ne sont pas transférables vers d'autres régions car chaque région a ses spécificités. Cependant, en dépit du caractère non « généralisable » des résultats (Gillham, 2000), notre étude de cas permet tout de même certains constats qui pourraient orienter la recherche sur la décentralisation au Québec.

La littérature sur la décentralisation, nous l'avons vu, a statué sur les différents liens possibles entre la décentralisation et la démocratie, la gouvernance et la participation. Au-delà du secteur forestier, qu'est-ce que cela génère de spécifique au final ? Est-ce qu'on est plus avancé ? En d'autres termes, qu'est-ce que cette étude apporte de plus à la problématique sur la décentralisation ? Ou encore quels enseignements pourrions-nous en tirer pour la décentralisation ? Les résultats de ce travail plaident en faveur de réponses prudentes.

En premier lieu, il ressort que le lien entre la décentralisation (au sens de délégation des responsabilités à des institutions infrarégionales) et la gouvernance (ou la démocratie) est bien présent. Il y a des formes de gouvernance qui ont émergé dans la gestion du secteur forestier (concertation, partenariat, participation). Toutefois, elles sont peu poussées. Un des aspects qui

se dégage des analyses est que l'on ne sait pas quelle structure de prise décision s'articule autour de ce modèle de gestion. La nature de ce processus reste donc encore à éclaircir.

En second lieu, le lien postulé entre décentralisation, gouvernance et prise de décision paraît bien plus compliqué et plus complexe encore dans le cas de l'Outaouais.

En dernier lieu, cette étude suggère que le lien entre la décentralisation et la gouvernance est loin d'être automatique. Comme le fait remarquer Jouve (2004c), « la décentralisation des pouvoirs ne rime pas forcément, et de loin, avec l'approfondissement de la démocratie ». En outre, certaines expériences de la décentralisation dans d'autres parties du monde n'ont pas nécessairement généré la gouvernance. L'expérience de la décentralisation au Sénégal évoquée par Diop (2008) en est une bonne illustration. Elle montre que la démocratie prise comme base de la décentralisation peut avoir un succès mitigé. L'auteur met en effet au jour le cas d'une décentralisation sans véritable gouvernance et sans participation citoyenne accrue.

Il convient d'ajouter que le faible degré de participation des citoyens observé dans le cadre de notre enquête pourrait s'expliquer au regard de la distinction épistémique entre le citoyen « ordinaire et le citoyen expert ». Dans certains contextes, « la qualité de l'expertise est préférée à la quantité des participations » (Ibid., p. 204).

En somme, la problématique de la décentralisation a encore des beaux jours devant elle.

BIBLIOGRAPHIE

- Amedzro St-Hilaire, W. G. (2013). "Réforme des politiques forestières au Québec et dynamique interne des structures étatiques de gestion forestière". Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* (pp. 65-88). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Andrew, C., & Cardinal, L. (2001). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa.
- Andrew, C., & Chiasson, G. (2005). "Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre". Dans L. Bherer, J.-P. Collin, É. Kerrouche & J. Palard (Éds.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État: Le gouvernement des territoires au Québec et en France* (pp. 119-135). Laval: Les Presses de l'Université Laval.
- Andrew, C., Chiasson, G., & Perron, J. (2006). "Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais". *Recherches sociographiques*, XLVII(3), 555-572.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). "From Local Government to Local Governance: And beyond?". *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 19(2), 101-117.
- Andrew, C., & Leclerc, É. (2013). "Les tables de concertation de gestion intégrée des ressources forestières. Est-ce que les GIR gouvernent?". Dans G. Chiasson & L. Édith (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* (pp. 127-146). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* New York Oxford: University Press.
- Bachand, M. (2008). *Les commissions forestières régionales et les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire comme nouveau modèle de gouvernance de la ressource forestière au Québec* (Mémoire de Maîtrise en environnement), Université de Sherbrooke Sherbrooke. Repéré à <http://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2008/MarleneBachand.pdf>
- Bagnasco, A., & Le Galès, P. (1997). *Les villes en Europe*. Paris La Découverte.
- Bakvis, H., & Juillet, L. (2004). "The Strategic Management of Horizontal Issues: Lessons in Interdepartmental Coordination in the Canadian Government". Repéré le 20 avril 2012, à <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bakvis-juillet.pdf>
- Balme, R. (1996). "Introduction: Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?". Dans R. Balme (Éd.), *Les politiques du néo-régionalisme: action collective régionale et globalisation* (pp. 11-39). Paris Economica.

- Balme, R., & Faure, A. (1999). "Introduction: Les politiques locales changent-elles la politique?". Dans R. Balme, A. Faure & A. Mabileau (Éds.), *Les nouvelles politiques locales: dynamiques de l'action publique* (pp. 15-35). Paris: Presses de Sciences Po.
- Barré, P., & Rioux, C. (2012). "L'industrie des produits forestiers au Québec: la crise d'un modèle socio-productif". *Recherches sociographiques*, 53(3), 645-669.
- Beaulieu, G. (2007, septembre). "Élections provinciales dans l'autre région de la capitale nationale". *Radio Canada*. Repéré le 11 août 2013, à <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/electionsQc2007/2007/03/02/011-Enjeux-Outaouais.shtml>
- 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), 736-744.
- Béhar, D. (2000). "Les nouveaux territoires de l'action publique". Dans D. Pagès & N. Péliissier (Éds.), *Territoires sous influence/1* (pp. 83-101). Paris L'Harmattan.
- Bélanger, P. R., & Lévesque, B. (1992). "Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992)". Dans G. Daigle & G. Rocher (Éds.), *Québec en jeu - Comprendre les grands défis* (pp. 713-747). Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Belley, S. (2006). "Des obstacles institutionnels et fiscaux à la décentralisation au Québec". *Organisations et territoires*, 15(2), 51-57.
- Benbasat, I. (1984). " An Analysis of Research Methodologies,". Dans F. W. MCFarlan (Éd.), *The Information Systems Research Challenge* (pp. 47-85). Boston: Harvard Business School Press.
- Benz, A., & Papadopoulos, Y. (2006). *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*. Londres: Routledge.
- Bergeron, P., & Gagnon, F. (1994). "La prise en charge étatique de la santé au Québec". Dans V. Lemieux, P. Bergeron, F. Bégin & G. Bélanger (Éds.), *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux* (pp. 9-32). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Bertrand, N., Gorgeu, Y., & Moquay, P. (2001). *Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale*. Communication présentée à la 3e journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris.
- Blais, R., & Boucher, J. L. (2013). "Les temps des régimes forestiers au Québec". Dans G. Chiasson & L. Édith (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises: une avenue de développement des régions périphériques?* (pp. 33-63). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Blais, R., & Chiasson, G. (2005). "L'écoumène forestier canadien: État, techniques et communautés - l'appropriation difficile du territoire". *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXVIII(3), 487-512.
- Blanc, L. (2000). "Mondialisation et nouvelles incertitudes territoriales". Dans D. Pagès & N. Péliissier (Éds.), *Territoires sous influences* (pp. 103-119). Paris: L'Harmattan.
- Blondiaux, L. (2007). "La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique". *Mouvements*, 2(50), 118-129.

- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris: Seuil.
- Boisseaux, S. (2007). "Interstices et pluralisme limité: La gestion des produits de terroir en Suisse". Dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller & S. Nahrath (Éds.), *Action publique et changement d'échelles: Les nouvelles focales du politique*. (pp. 219-234). Paris: L'Hamarttan.
- Booth, P. (2010). "Community, Cooperation and Metropolitan Democracy". *Pôle Sud*, 32(1), 25-34.
- Borraz, O., & Le Galès, P. (2001). "Gouvernement et gouvernance des villes". Dans J.-P. Leresche (Éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité: Le cas suisse dans une perspective comparée* (pp. 345-367). Paris: Pedone.
- Borraz, O., & Le Galès, P. (2010). "Urban Governance in Europe: The Government of What?". *Pôle Sud*, 32(1), 137-151.
- Bouchard, R., Larocque, A., & Proulx, M.-U. (2007). "Les principes d'une décentralisation démocratique". Dans R. Bouchard (Éd.), *Libérer les Québecs. Décentralisation et démocratie* (pp. 44-57). Montréal: écosociété.
- Boucher, J. L., & Chiasson, G. (2007). "Une expérience exemplaire, la forêt de l'Aigle". Dans C. Doucet, L. Favreau & M. Robitaille (Éds.), *L'Outaouais une région qui gagne et qui perd: Enjeux démographiques et économiques* (pp. 190-196). Gatineau: Université du Québec en Outaouais, CRDC, ARUC-ISDC, CDRT.
- Boucher, J. L., Chiasson, G., & Martin, T. (2005). "La forêt plurielle: nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle". *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 6(2), 1-11.
- Boulanger, M. (2013, 16 juillet). "Stupeur dans le domaine forestier". *LeDroit*.
- Bourgault, J., & Lapierre, R. (2000). "Horizontalité et gestion publique. Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique". Repéré le 16 mars 2012, à <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-80-2001F.pdf>
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat: entre levier et piège du développement des communautés*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Bouthillier, L. (2001). "Quebec: Consolidation and the Movement towards Sustainability". In M. Howlett (Éd.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change* (pp. 237-278). Toronto: University of Toronto Press.
- Brenner, N. (2003). "Metropolitan Institutional Reform and The Rescaling of State Space" *Contemporary Western Europe. European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324.
- Brochu, I. (2006). "Scénarios pour les territoires MRC du Québec". *Organisations et territoires*, 15(2), 59-64.
- Burton, P. J., Messier, C., Adamowicz, W. L., & Kuuluvainen, T. (2006). "Sustainable Management of Canada's Boreal Forests: Progress and Prospects". *Ecoscience*, 13(2), 234-248.

- Cameron, R. (2007). "Metropolitan Government Reform: The Limits of Formal Organisation". Dans J.-P. Collin & M. Robertson (Éds.), *Governing Metropolises: Profiles of Issues and Experiments on Four Continents* (pp. 345-371). Québec: Presses de l'Université de Laval.
- Canet, R., & Duchastel, J. (2004). "Du local au global: Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie". Dans B. Jouve & P. Booth (Éds.), *Démocraties métropolitaines* (pp. 19-43). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Carrier, M., & Jean, B. (2000). "La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales. Entre gouvernement et gouvernance". Dans M. Carrier & S. Côté (Éds.), *Gouvernance et territoires ruraux : Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement* (pp. 46-64.). Québec: Les Presses de l'Université du Québec.
- Carter, C., & Pasquier, R. (2007). "Intégration européenne et gouvernance régionale: La congruence?". Dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller & S. Nahrath (Éds.), *Action publique et changement d'échelles: Les nouvelles focales du politique* (pp. 259-262). Paris: L'Hamartan.
- Chevallier, J. (2003). "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?". *Revue française d'administration publique*, 105-106(1-2), 203-217.
- Chiasson, G. (2004). *L'attractivité des territoires ruraux en Outaouais : quel espoir?* Gatineau: Université du Québec en Outaouais, Chaire de recherche en développement des collectivités.
- Chiasson, G. (2006). "Les innovations démocratiques dans un contexte de fusions municipales: le cas de Gatineau". *Organisations et territoires*, 15(2), 83-87.
- Chiasson, G., & Belley, S. (2006). "La décentralisation au Québec: un long parcours semé d'hésitations et d'embûches". *Organisations et territoires*, 15(2), 3-4.
- Chiasson, G., Blais, R., & Boucher, J. L. (2006). "La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance : le cas de l'Outaouais". *Géocarrefour*, 81(2), 113-120.
- Chiasson, G., Gonzalez, C., & Leclerc, É. (2011,). " La gouvernance participative des forêts publiques : L'Ontario et le Québec, des chemins parallèles ?" *Territoire en mouvement* Repéré le 04 septembre 2013, à <http://tem.revues.org/1186>
- Chiasson, G., & Labelle, A. (2007). "Décentralisation et consultation dans le régime forestier au Québec : une analyse du discours des acteurs municipaux". *Economie et solidarités*, 38(2), 43-58.
- Chiasson, G., Leclerc, É., & Hilarion, C. G. (2011). "Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec l'épreuve de la gouvernance". Dans J.-F. Savard, A. Brassard, L. Côté, G. Chiasson & Leclerc Édith (Éds.), *Les relations Québec-Ontario : un destin partagé?* (pp. 231-247). Québec Presses de l'Université du Québec
- Comité. (2004). *Décentralisation du pouvoir décisionnel et modernisation des structures d'intervention en matière de développement régional. Rapport remis au CRDO.*
- Côté, D. (2004). "La décentralisation à la sauce outaouaise". *Observatoire sur le développement régional et l'analyse différenciée selon les sexes*. Repéré le 2 octobre, 2013, à http://www.oregand.ca/veille/2004/11/la_dcentralisat.html
- Côté, D., & Tremblay-Fournier, C. (2011). "Le défi de l'égalité en contexte de développement régional au Québec". *Recherches féministes*, 24(2), 97-114.

- Côté, L., Lévesque, B., & Morneau, G. (2007). " L'évolution du modèle québécois de gouvernance : le point de vue des acteurs ". *Politique et Sociétés*, 26(1), 3-26.
- Coulombe, G., Huot, J., Arsenault, J., Bauce, É., Bernard, J.-T., Bouchard, A., . . . Szaraz, G. (2004). Rapport (décembre 2004). *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise* Repéré le 6 avril 2012, à <http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal.htm>
- CREO. (2004). "Avis à présenter à la Commission d'étude scientifique et technique sur la gestion de la forêt publique québécoise". Repéré le 11 octobre 2012, à http://www.commission-foret.qc.ca/memoires/doc_084_07_Elus.pdf
- CREO. (2006). "Proposition régionale à l'égard de l'implantation de la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais et du Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire public de l'Outaouais". *Ministère des Ressources naturelles* Repéré le 4 avril 2013, à http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/commissionsregionales/cr_outaouais_07_proposition.pdf.
- CREO. (2010). "Une vision commune de notre devenir. Planification stratégique régionale 2007-2012". *Conférence régionale des élus de l'Outaouais*. Repéré le 15 novembre 2010, à <http://www.creo-qc.ca/images/UserFiles/files/PSR2007-2012OFFICIELLE.pdf>
- CREO. (2012). "Rapport annuel 2011-2012". *Conférence régionale des élus*. Repéré le 6 mars 2013, à http://www.creo-qc.ca/images/UserFiles/files/Rapport%20annuel%20CREO_11-12-Final.pdf
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (2 éd.). Thousand Oaks; London; New Delhi: Sage Publications.
- Crowley, J. (2003). "Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité". *Critique internationale*, 21(4), 52-61.
- CRRNTO. (2009a). "Projet de loi n° 57. Loi sur l'occupation du territoire forestier. Avis régional de l'Outaouais". Repéré le 28 mars 2013, à http://www.crrnto.ca/images/documents/avis_regional_loi57_20090824.pdf
- CRRNTO. (2009b). *Table des commissaires – Compte rendu août 2009*. Gatineau: Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais.
- CRRNTO. (2010a). "Rapport annuel 2009-2010". *Commission régionale des ressources naturelles et du territoire public de l'Outaouais*. Repéré le 10 juin 2013, à http://www.crrnto.ca/images/documents/rapport_annuel_crrnto_2009-2010.pdf
- CRRNTO. (2010b). *Table des commissaires -Compte-rendu mai 2010* Gatineau: Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais.
- CRRNTO. (2011a). "Rapport annuel 2010-2011". *Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais*. Repéré le 15 septembre 2012, à http://www.crrnto.ca/images/documents/rapport%20annuel%202010-2011_crrnto_vf_20110926.pdf
- CRRNTO. (2011b). *Table des commissaires – Compte rendu avril 2011*. Gatineau: Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais.

- CRRNTO. (2011c). *Table des commissaires – Compte rendu septembre 2011*. Gatineau: Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais.
- CRRNTO. (2012). "Charte de concertation et d'harmonisation". *Commission régionale des ressources naturelles et du territoire*. Repéré le 18 octobre 2012, à http://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/pdf/TLGIRT_Charte_de_concertation_adoptee_CA_20091214.pdf
- CRRNTO. (2013). "Avis regional 2012-2013". *Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire public de l'Outaouais*. Repéré le 28 juin 2013, à http://crrnto.ca/images/documents/creo_avisregional_airesprotegees_20130617.pdf
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, Calif. : Sage
- Dépelteau, F. (2000). *La démarche d'une recherche en sciences humaines*. Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Des Lauriers, J. (2006). "Représentations gouvernementales de la décentralisation". Dans S. R. Québec (Éd.), *Pour une décentralisation démocratique* (pp. 11-39). Québec: Les Presses Universitaires de Laval.
- Desrosiers, R., Lefebvre, S., Munoz, P., & Paquet, J. (2010). *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire: son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Québec: Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- Diop, A. (2008). "Les enjeux de la décentralisation au Sénégal: un bilan d'étape contrasté". Dans A. Diop (Éd.), *Développement local, gouvernance territoriale : enjeux et perspectives* (pp. 197-227). Paris: Karthala.
- Divay, G. (2009). "La réingénierie civique des services décentralisés dans un Etat stratège". Dans B. Lévesque, L. Côté & G. Morneau (Éds.), *État stratège et participation citoyenne* (pp. 165-205). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Doucet, C. (2005). *Portrait de l'économie et de l'emploi en Outaouais et dans ses sous-régions*. Gatineau: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais
- Doucet, C., Favreau, L., & Robitaille, M. (2007). *L' Outaouais une région qui gagne et qui perd. Enjeux démographiques et économiques*. Gatineau: Université du Québec en Outaouais, CRDC, ARUC- ISDC, CDRT.
- Douillet, A.-C. (2003). "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique". *Revue française de science politique*, 53(4), 583-606.
- Douillet, A.-C. (2005). "Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural". Dans A.-C. Douillet & A. Faure (Éds.), *L'action publique et la question territoriale* (pp. 75-92). Grenoble: PUG.
- Doyon, F., Roy Leblanc, J., & Roy, M.-È. (2010). "Distribution historique du pin blanc au 19^{ième} siècle - Phase I - Recherche documentaire et stratégie d'exploitation des archives" *Institut Québécois d'Aménagement de la Forêt Feuillue*. Repéré le 22 juillet 2013, à

http://isfort.uqo.ca/sites/isfort.uqo.ca/files/fichiers/publications_IQAFF/Evaluation%20distributio%20n%20historique%20PIB%20Phase%20I.pdf

- Dryzek, J. S. (1987). "Complexity and Rationality in Public Life". *Political Studies*, 35(3), 424-442.
- Duchastel, J. (2004). "Du gouvernement à la gouvernance. Crise ou ajustement de la régulation néolibérale?". Dans R. Canet & J. Duchastel (Éds.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?* (pp. 7-47). Outremont: Athéna.
- Dufour, D.-R. (2009). "La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social". *Connexions*, 91(1), 41-54.
- Dugas, C. (1983). *Les régions périphériques. Défi au développement du Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Duran, P. (1998). "Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française". *Pôle Sud*, 8(8), 114-139.
- Elander, I. (2002). "Partenariats et gouvernance urbaine". *Revue internationale des sciences sociales*, 2(272), 215-230.
- Farcy, C., Peyron, J.-L., & Poss, Y. (2013). *Forêts et foresterie: Mutations et décloisonnements*. Paris: L'Harmattan.
- Fauconet, M. (2005). "Projet urbain et gestion durable de la ville". Dans A. Da Cunha, P. Knoepfel, J.-P. Leresche & S. Nahrath (Éds.), *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance* (pp. 157-174). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Faure, A. (2005a). "Ces réformes qui tranforment le jeu politique urbain...et vice versa". Dans L. Bherer, J.-P. Collin, É. Kerrouche & J. Palard (Éds.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État: Le gouvernement des territoires au Québec et en France* (pp. 19-24). Laval: Les Presses de l'Université Laval.
- Faure, A. (2005b). "Intercommunalité et pouvoir d'agglomération: les nouveaux tournois de l'action publique". Dans A. Faure & A.-C. Doucet (Éds.), *L'action publique et la question territoriale* (pp. 205-225). Grenoble: Presses de l'Université de Grenoble.
- Faure, A., Glassey, O., & Leresche, J.-P. (2010). "Démocratie participative et Démocratie différentielle". *Pôle Sud*, 1(32), 11-23.
- Favreau, L. (1999). *Décentralisation du service public de l'emploi et initiatives locales : l'expérience québécoise*. Hull: Chaire de recherche en développement communautaire, Université du Québec à Hull.
- Favreau, L. (2002). "Les stratégies de relance des collectivités locales par le développement économique communautaire". Dans L. Favreau, M. Robitaille & D. Tremblay (Éds.), *Quel avenir pour les régions du Québec?* (pp. 185-208). Hull: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.
- Favreau, L. (2004, 5 avril). "La loi 34. Initiatives locales et pouvoir publics : une cohabitation active compromise" *Le Devoir*.

- Favreau, L. (2005). *Les regroupements nationaux d'économie sociale au Québec : essai d'analyse politique*. Gatineau: Université du Québec en Outaouais, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités CRDC.
- Favreau, L., Robitaille, M., & Tremblay, D. (2002). "Le développement régional fait-il partie du modèle québécois de développement ?". Dans L. Favreau, M. Robitaille & D. Tremblay (Éds.), *Quel avenir pour les régions?* (pp. 19-31). Hull: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.
- Finch, J. (1984). " 'It's Great to Have Someone to Talk to': The Ethics and Politics of Interviewing Women". Dans C. Bell & H. Roberts (Éds.), *Social Researching* (pp. 70-87). London: Routledge.
- Fontan, J.-M. (1997). "L'Etat-région , une nouvelle forme de régulation des territoires?". Dans J.-L. Klein, S. Côté & M.-U. Proulx (Éds.), *Action collective et décentralisation. Tendances et débats en développement régional* (pp. 233-254). Rimouski: Université du Québec à Rimouski(GRIDEQ).
- Forest, P.-G., Abelson, J., Gauvin, F.-P., Martin, E., & Eyles, J. (2003). "Participation et publics dans le système de santé du Québec". Dans V. Lemieux, P. Bergeron, C. Bégin & G. Bélanger (Éds.), *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux* (Nouvelle éd., pp. 175-200). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Forest, P.-G., Bryson, S. A., & Lorion, J. (1994). "La participation des citoyens à l'administration des services de santé". Dans V. Lemieux, P. Bergeron, F. Bégin & G. Bélanger (Éds.), *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux* (pp. 143-161). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Fréchette, A. (2009). " La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologique interdépendant ". *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Hors série 6), 1-7.
- Gaffield, C. (Éd.). (1994). *Histoire de l'Outaouais* Québec: Institut Québécois de recherche sur la culture.
- Gagnon, Y.-C. (2005). *L'étude de cas comme méthode de recherche : guide de réalisation*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec
- Gaudin, J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Politiques.
- Gaudin, J.-P. (2007). *Gouverner par contrat*. Paris: Sciences PO.
- Gélinas, N., & Bouthillier, L. (2005). "La Forêt habitée: un modèle de gestion partenariale? : Analyse de la perception des participants à cinq projets au Québec". *Cahiers de géographie du Québec*, 49(137), 157-175.
- Gillham, B. (2000). *Case Study Research Methods*. London: Continuum.
- Goldsmith, M. (1999). "Local Politics in Europe". Dans R. Balme, A. Faure & A. Mabileau (Éds.), *Les nouvelles politiques locales: dynamiques de l'action publique* (pp. 149-164). Paris: Presses de Sciences Po.
- Gravel, R. J., & Huard, A. (2006). "Décentralisation et gouvernance locale: "vers une incohérence du système municipal québécois"". *Organisations et territoires*, 15(2), 21-26

- Guertin, C.-E., & Bouthillier, L. (1997). "Les conditions d'établissement des forêts communautaires au Québec". Dans S. Côté, J.-L. Klein & M.-U. Proulx (Éds.), *Action collective et décentralisation* (pp. 203-217). Rimouski: Université du Québec à Rimouski.
- Gunningham, N., Grabosky, P. N., & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford, UK: Clarendon.
- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Paris: Gallimard.
- Hamman, P. (2009). "'Compte rendu thématique': Les politiques locales françaises au défi des changements d'échelles de l'action publique". *ères/ espaces et sociétés*, 1(136-137), 229-238.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: L'action publique*. Paris: Armand Colin.
- 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), 706-729.
- Hayter, R., & Barnes, T. J. (2001). "Canada's Resource Economy". *Canadian Geographer-Géographe canadien*, 45(1), 36-41.
- Hooghe, L. (2002). "The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel governance". Dans R. Balme, D. Chabanet & V. Wright (Éds.), *L'action collective en Europe* (pp. 347-374). Paris: Presses de sciences Po.
- Houde, N., & Sandberg, A. (2003). "To Have Your Cake and Eat It Too? Utility, Ecology and Québec's New Forest Act, 2001". *Cahiers de géographie du Québec*, 47(132), 413-432.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2001). "The Business and Government Nexus: Principal Elements and Dynamics of the Canadian Forest Policy Regime". Dans M. HOWLETT (Éd.), *Canadian Forest Policy. Adapting to Change* (pp. 23-62). Toronto: University of Toronto Press.
- Jalbert, L. (1991). "La décentralisation: Enjeux et perspectives". Dans L. Maheu & A. Sales (Éds.), *La recomposition du politique* (pp. 251-272). Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Jean, B. (2006). "Les dangers de la décentralisation gouvernementale: la déresponsabilisation face aux inégalités régionales". *Organisations et territoires*, 15(2), 9-12.
- Jessop, B. (1997). "Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance". *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581.
- Jessop, B. (1998). "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development". *International Social Science Journal*, 50, 29-45.
- Jessop, B. (2010). "The 'Return' of the National State in the Current Crisis of the World Market". *Capital & Class*, 34(1), 38-43.
- Jewson, N., & MacGregor, S. (1997). "Transforming Cities: Social Exclusion and the Reinvention of Partnership". Dans N. Jewson & S. MacGregor (Éds.), *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions* (pp. 1-18). London; New York: Routledge.
- Joanisse, G., Blouin, D., Duclos, I., Fink, J., Vachon, L., & Lessard, G. (2013). "Adaptation et validation de l'indice de qualité d'habitat (IQH) de l'original (Alces alces) pour le domaine de l'érablière à

- boulevard jaune dans le sud-ouest du Québec.". Repéré le 12 juin 2013, à http://www.crrnto.ca/images/documents/validation_iqh_original_era_boj_sept2013.pdf
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier.
- Jouve, B. (2004a). "Conclusion: Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion?". Dans P. Booth & B. Jouve (Éds.), *Démocraties métropolitaines* (pp. 293-328). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, B. (2004b). "Introduction. Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique". Dans B. Jouve & P. Booth (Éds.), *Démocraties métropolitaines* (pp. 1-17). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, B. (2004c, 27 avril). "Réingénierie et décentralisation au Québec -L'imputabilité politique en question". *Le Devoir*. Repéré le 25 mars 2012, à <http://www.ledevoir.com/non-classe/53091/reingenierie-et-decentralisation-au-quebec-l-imputabilite-politique-en-question>
- Jouve, B. (2005). "La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté". *Revue française de science politique*, 55(2), 317-337.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (1999a). "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe". *Revue française de science politique*, 49(6), 835-854.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (1999b). *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*. Paris: Anthropos.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (2002a). "Le nouvel âge d'or des villes européennes?". Dans B. Jouve & C. Lefèvre (Éds.), *Métropoles ingouvernables* (pp. 13-37). Paris: Elsevier.
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (2002b). *Métropoles ingouvernables*. Paris: Elsevier.
- Joye, D., & Leresche, J.-P. (1997). "Postface: Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique. Action publique territoriale". Dans G. Saez, J.-P. Leresche & M. Bassand (Éds.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*. Paris: L'Harmattan.
- Juillet, L., & Andrew, C. (1999). "Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale: le cas de la ville d'Ottawa". *Economie et solidarités*, 30(4), 75-93.
- King, D., & Le Galès, P. (2011). "Sociologie de l'État en recomposition". *Revue française de sociologie*, 52(3), 453-480.
- Kokx, A. (2011). "Partnerships in Urban Restructuring: Building Long-term Relationships or a Pragmatic Managerial Tool? The Dutch Experience". *International Journal of Urban & Regional Research*, 35(5), 1026-1047.
- Kooiman, J. (1993). "Social-Political Governance: Introduction". Dans J. Kooiman (Éd.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (pp. 1-8). London: SAGE Publications.
- Kübler, D., Schenkel, W., & Lersche, J.-P. (2005). "Métropolisation , relations intergouvernementales et nouvelle politique fédérale des agglomérations en Suisse". Dans A. Da Cunha, P. Knoepfel, J.-P. Leresche & S. Nahrath (Éds.), *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance* (pp. 359-382). Lausanne: Presses polytechnique et universitaires romandes.

- Laflamme, J. (2012, 25 septembre). "Des projets d'aires protégées", *Le Droit*.
- Lajoie, S. (2012,). "La décentralisation au Québec, mythe ou réalité?". *Le Démagogue*. Repéré le 11 avril 2013, à <http://www.ledemagogue.com/la-decentralisation-au-quebec-mythe-ou-realite/>
- Lamarche, B. (2003, 10 décembre 2003). "La loi 34 du gouvernement Charest est critiquée - Le MAL déplore le manque de représentativité du milieu culturel". *Le Devoir*
- Lapointe, P. L. (2005). "Géographie, histoire et définition d'une identité régionale : le cas de l'Outaouais". *Histoire Québec*, 11(2), 4-17.
- Larocque, A. (2006). "Le plus grand danger de la décentralisation : passer à côté de l'essentiel". *Organisations et territoires*, 15(2), 5-12.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). "L'action publique saisie par ses instruments". Dans P. Lascoumes & P. Le Galès (Éds.), *Gouverner par les instruments* (pp. 11-44). Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Le Galès, P. (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine". *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.
- Le Galès, P. (1998a). "Régulation, gouvernance et territoire" Dans J. Commaille & B. Jobert (Éds.), *Les métamorphoses de la régulation politique* Paris: LGDI.
- Le Galès, P. (1998b). "Regulations and Governance in European Cities". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), 482-506.
- Le Galès, P. (2002). "Recomposition de l'Etat et décentralisation en Europe. Les combinaisons finlandaise et britannique". *Pouvoirs locaux*, IV(55), 75-82.
- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.
- LeBlanc, P. (2006). "La "MRC une Ville" de Rouyn-Noranda: un nouveau modèle d'organisation territoriale". *Organisations et territoires*, 15(2), 73-81.
- Leclerc, É. (2008). *Contribution de la nouvelle gouvernance à la gestion écosystémique des forêts: Le cas de la table de gestion intégrée de Rouyn-Noranda*. (mémoire de maîtrise), Université du Québec à Montréal, Montréal.
- Leclerc, É. (2013). *Construction des nouveaux territoires de la gouvernance forestière au Québec : regards sur les régions du Bas-Saint-Laurent et de l'Outaouais*. (Thèse de doctorat en sciences sociales appliquées), Université du Québec en Outaouais, Gatineau.
- Leclerc, Y. (2008). "Pour accueillir la décentralisation: une MRC transformée, plus démocratique et plus efficace". *Organisations et territoires*, 17(1), 93-99.
- Leclerc, Y., & Béland, C. (Éds.). (2003). *La voie citoyenne. Pour renouveler le modèle québécois*. Québec: Éditions Purimedia.
- Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). "La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?". *Géographie, économie, société*, 7(4), 321-332.

- Lemieux, V. (1994). "Les politiques publiques et les alliances des acteurs". Dans V. Lemieux, P. Bergeron, F. Bégin & G. Bélanger (Éds.), *Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux* (pp. 107-128). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Leresche, J.-P. (1999). "Entre transnationalisation et né-localisme: les diverses échelles du local. La fin de l'exception helvétique?". Dans R. Balme, A. Faure & A. Mabileau (Éds.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique* (pp. 199-220). Paris: Presses de Sciences Po.
- Leresche, J.-P. (2001a). "Gouvernance et coordination des politiques publiques". Dans J.-P. Leresche (Éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée* (pp. 29-65). Paris: Pedone.
- Leresche, J.-P. (2001b). "Introduction: Gouvernance locale: une perspective comparée". Dans J.-P. Leresche (Éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité: Le cas suisse dans une perspective comparée* (pp. 11-27). Paris: Pedone.
- Leresche, J.-P., & Nahrath, S. (2007). "Conclusion générale : Les échelles de l'action publique : Question classique, objets nouveaux?". Dans A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller & S. Nahrath (Éds.), *Action publique et changement d'échelles: Les nouvelles focales du politique* (pp. 321-331). Paris: L'Harmattan.
- Leroux, I. (2006). "Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique". *Négociations*, 2(6), 83-98.
- Leroy, M. (1999). "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région". *Revue française de science politique*, 49(4-5), 573-600.
- Lévesque, B. (2002). "Le développement régional et local, avant et après la mondialisation". Dans L. Favreau, M. Robitaille & D. Tremblay (Éds.), *Quel avenir pour les régions du Québec?* (pp. 153-183). Hull: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.
- Lévesque, B. (2004). "Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?". *Cahiers du CRISES*, 23-30.
- Levi-Faur, D. (2005). "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 12-32.
- Loncle-Moriceau, P. (2000). "Partenariat local et exclusion sociale en France: expériences et ambiguïtés". *Pôle Sud*, 12(12), 63-78.
- Mabileau, A. (1999). "Conclusions: Les perspectives d'action publique autour d'un local reconsidéré". Dans R. Balme, A. Faure & A. Mabileau (Éds.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique* (pp. 465-477). Paris: Presses de Sciences Po.
- Mager, L., & Lévesque, B. (1995). "L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante". Dans A.-G. Gagnon & A. Noël (Éds.), *L'espace québécois* (pp. 106-135). Montréal: Les Éditions Québec/Amérique.

- Malatesta, D., & Joye, D. (2001). "Les services de proximité comme mode de légitimation et de coordination de l'action publique". Dans J.-P. Leresche (Éd.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée* (pp. 165-190). Paris: Pedone.
- Massicotte, G. (2006). "La décentralisation: un enjeu stratégique pour le Québec". *Organisations et territoires*, 15(2), 43-49.
- Masson, D. (2006). "Femmes, gouvernance régionale et enjeux de citoyenneté". Dans M. Robitaille, J.-F. Simard & G. Chiasson (Éds.), *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement* (pp. 145-158). Gatineau: CRDT.
- Mayntz, R. (1993). "Modernization and the logic of interorganizational networks". *Knowledge and Policy*, 6(1), 3-16.
- Mazey, S. (1994). "La France saisie par la décentralisation: aperçu britannique". Dans R. Balme, H.-M. Garraud & E. Ritaine (Éds.), *Le territoire pour politiques: variations européennes* (pp. 203-233). Paris: L'Harmattan.
- Meloche, J.-P., & Bryant, C. (2006). "Entre le discours et la réalité: quelques mesures de décentralisation au Québec". *Organisations et territoires*, 15(2), 13-19.
- Ménard, P.-A. (1985). *Le choix des régions : une décentralisation pour quel développement régional? (Le cas des organismes régionaux subventionnés)*. (Mémoire de maîtrise en études régionales), Université du Québec à Chicoutimi, Chicoutimi. Repéré à <http://bibvir.uqac.ca/theses/1413437/1413437.pdf>
- Mévellec, A., & Douay, N. (2007). "From Intercommunal to Metropolitan Cooperation: Changing the French Territorial Management Paradigm". Dans J.-P. Collin & M. Robertson (Éds.), *Governing Metropolises. Profiles of Issues and Experiments on Four Continents* (pp. 187-208). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Michel, P., & Nahrath, S. (2005). "Analyse du pouvoir urbain dans les agglomérations suisses: vers un nouvel agenda de recherche". Dans A. Da Cunha, P. Knoepfel, J.-P. Leresche & S. Nahrath (Éds.), *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance* (pp. 445-466). Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Mills, A., Vaughan, J. P., Smith, D. L., & Tabibzadeh, I. (Éds.). (1991). *La décentralisation des systèmes de santé*. Genève: OMS.
- Morin, R. (2006). *La régionalisation au Québec. Les mécanismes de développement et de gestion des territoires régionaux et locaux (1960-2006)*. Laval: Éditions Saint-Martin.
- Morin, V. (2006). "L'efficacité des regroupements municipaux, trois ans après". *Organisations et territoires*, 15(2), 89-95.
- Nahrath, S., Varone, F., & Gerber, J.-D. (2009). "Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ?". *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1), 1-14.
- Nay, O. (2001). "Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en oeuvre de la politique communautaire en France". *Revue française de science politique*, 51(3), 459-491.

- Négrier, E., & Le Galès, P. (2000). "Introduction : Partenariats contre l'exclusion: quelles spécificités sud-européennes". *Pôle Sud*, 12(12), 3-12.
- Nevitte, N. (2002). *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*. Montréal Les Presses de l'Université de Montréal.
- Newman, P., & Thornley, A. (2004). "Londres: Le maire et partenariat dans une ville globale". Dans B. Jouve & P. Booth (Éds.), *Démocraties métropolitaines* (pp. 93-110). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Orégand. (2004). "Les CRÉ: historique sommaire 2003-2005". *Observatoire sur le développement régional et l'analyse différenciée selon les sexes*. Repéré le 10 septembre, 2013, à <http://www.oregand.ca/veille/CREhistorique.html>
- Paquet, G. (1999). *Governance Through Social Learning*. Ottawa: Presses de l'Université de l'Ottawa.
- Paquet, G. (2001). "La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif". Dans L. Cardinal & C. Andrew (Éds.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance* (pp. 9-41). Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Paquet, G. (2006). "Qui a peur de la gouvernance décentralisée? Postface". Dans S. R. Québec (Éd.), *Pour une décentralisation démocratique* (pp. 183-210). Québec: Les Presses Universitaires de Laval.
- Parkins, J. R. (2006). "De-centering Environmental Governance: A Short History and Analysis of Democratic Processes in the Forest Sector fo Alberta, Canada". *Policy Sciences*, 39(2), 183-202.
- Pasquier, R., & Weisbein, J. (2007). "Conclusion: la "gouvernance territoriale": une perspective pragmatique". Dans R. Pasquier, V. Simoulin & J. Weisbein (Éds.), *La gouvernance territoriale . Pratiques , discours et théories* (pp. 211-222). Paris: Droit et Société.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet*. Paris: Presses des Sciences Po.
- Proulx, J. (2006). "Avant propos: La décentralisation , une nécessité urgente pour le monde rural". Dans S. R. Québec (Éd.), *Pour une décentralisation démocratique* (pp. 183-210). (pp. XIII-XVI). Québec Les Presses Universitaires de Laval.
- Proulx, M.-E. (2002). "Jeunes et développement régional". Dans L. Favreau, M. Robitaille & D. Tremblay (Éds.), *Quel avenir pour les régions?* (pp. 95-98). Hull: Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.
- Proulx, M.-U. (1994). "Légitimités des trois échelons territoriaux décentralisés au Québec". Dans M.-U. Proulx (Éd.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec* (pp. 323-340). Chicoutimi: Université du Québec à Chicoutimi.
- Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoires au Québec. Aménagement-Gestion-Développement*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2006). "L'appropriation, clé de la décentralisation". *Organisations et territoires*, 15(2), 27-35.
- Proulx, M.-U. (2011). *Territoires et développement: la richesse du Québec*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Proulx, M.-U., Brochu, I., Leblanc, P., Robitaille, M., Chiasson, G., Geoffroy, D., . . . Doubi, A. (Éds.). (2005). *Les territoires du Québec et la décentralisation gouvernementale : rapport final 2005*. Chicoutimi: CRDT.
- Proulx, P.-P. (1995). "La décentralisation : facteur de développement ou d'éclatement du Québec". *Cahiers de recherche sociologique*(25), 155-180.
- Pülzl, H., & Rametsteiner, E. (2002). "Grounding international modes of governance into National Forest Programmes". *Forest Policy and Economics*, 4, 259–268.
- Québec. (1995). *Décentralisation: un choix de société*. Québec: Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec.
- Québec. (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*. Québec: Publications du Québec.
- Québec. (2003a). *Devenir maître de son développement. La force des régions*. Québec: Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
- Québec. (2003b). "Projet de loi no 34 (2003, chapitre 29) Loi sur le Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche". *Gouvernement du Québec*. Repéré le 28 mars 2013, à <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2003C29F.PDF>
- Québec. (2005a). " Décret 929-2005, 12 octobre 2005". *Gouvernement du Québec*. Repéré le 5 avril 2013, à <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=45146.PDF>
- Québec. (2005b). *Rapport annuel 2004-2005*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Québec. (2010). "Loi sur l'aménagement durable de la forêt" *Ministère des Ressources naturelles et Faune*. Repéré le 12 novembre 2011, à http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_18_1/A18_1.html
- Québec. (2012). "Sommaire du plan d'aménagement forestier intégré tactique. Document de travail Région 07. UA 071- 5". *Ministère des Ressources naturelles. Direction générale de l'Outaouais*. Repéré le, 12 juin 2013, à http://www.crrnto.ca/administration/ckeditor/ckfinder/userfiles/files/Sommaire_PAFIT_07151_francais.pdf
- Québec. (2013). "Les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire". *Ministère des ressources naturelles*. Repéré le 10 septembre, 2013, à <http://www.mrn.gouv.qc.ca/regions/commissions/commissions-plans.jsp>
- Rawls, J. (1995). *Le libéralisme politique*. Paris: PUF.
- Rhodes, R. (1996). "The New Governance: Governing Without Government". *Political Studies*(44), 652-667.
- Robitaille, M. (2006a). "Accueillir la décentralisation en région: quelques réflexions sur un modèle de gouvernance territoriale en Outaouais". *Organisations et territoires*, 15(2), 65-72.

- Robitaille, M. (2006b). "Conclusion: résonance". Dans M. Robitaille, J.-F. Simard & G. Chiasson (Éds.), *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement* (pp. 173-181). Hull: Université du Québec en Outaouais.
- Robitaille, M., & Chiasson, G. (2007). "Les Conférences régionales des élus ou la démocratie revisitée". *L'Observatoire en économie sociale, en développement régional et en organisation communautaire* Repéré le 8 février 2012, à <http://www4.uqo.ca/observer/DevLocal/Gouvernance/CRE.htm>
- Robitaille, M., Simard, J.-F., & Chiasson, G. (Éds.). (2006). *L'Outaouais au carrefour des modèles de développement*. Hull: Université du Québec en Outaouais.
- Roggero, P. (2005). " Entre représentations hiérarchiques et pratiques complexes : les paradoxes de la décentralisation française ". *Nouvelles perspectives en sciences sociales : revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, 1(1), 63-94.
- Rondinelli, D. A. (1981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145.
- Roy, S. N. (2003). "L'étude de cas". Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données* (5 éd.). Montréal: Presse de l'Université du Québec.
- Saez, G., & Bassand, M. (1997). "Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier". Dans G. Saez, J.-P. Leresche & M. Bassand (Éds.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*. Paris; Montréal: L'Harmattan.
- Saez, G., Leresche, J.-P., & Bassand, M. (1997). *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*. Paris ; Montréal: L'Harmattan.
- Santos, B. d. S., & Avritzer, L. (2007). "Introduction: Opening Up the Canon of Democracy" *Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon* (pp. vii-Ixxii). London-New-York: Verso.
- Sassen, S. (2009). *Critique de l'Etat. Territoire, autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours*. Paris: Demopolis.
- Savoie-Zajc, L. (2003). "L'entrevue semi-dirigée". Dans B. Gauthier (Éd.), *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données* (5 éd., pp. 337-360). Montréal: Presse de l'Université du Québec.
- Savoie-Zajc, L. (2004). "Triangulation (Technique de validation par)". Dans A. Mucchielli (Éd.), *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines* (pp. 289-290). Paris: Armand Colin.
- Schleuss, U., & Kübler, D. (2007). "New Developments in Swiss Metropolitan Policy: the Lost Dimension Found". Dans J.-P. Collin & M. Robertson (Éds.), *Governing Metropolises. Profiles of Issues and Experiments on Four Continents* (pp. 165-186). Québec: Les Presses de l'Université de Laval.
- Ségas, S. (2005). " Le développement comme ressource politique: conflits autour des "pays"". Dans L. L. Bherer, J.-P. Collin, É. Kerrouche & J. Palard (Éds.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État: Le gouvernement des territoires au Québec et en France* (pp. 339-362). Laval: Les Presses de l'Université de Laval.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data* (4 éd.). London: Sage.

- Simard, J. F., & Chiasson, G. (2008). "Introduction - La gouvernance territoriale: un nouveau regard sur le développement ". *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXXI (3), 455-470.
- Sinclair, D. (1997). "Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies". *Law & Policy* 4(19), 529-559.
- Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions". *International Social Science*, 50(155), 17-28.
- Teisserenc, P. (2002). *Les politiques de développement local* (2 éd.). Paris: Economica.
- Toussaint, J.-Y., Vareilles, S., Zepf, M., & Zimmermann, M. (2004). "La concertation dans l'aménagement. Le cas d'un projet d'espace public à la villeurbaine dans l'agglomération lyonnaise". Dans B. Jouve & P. Booth (Éds.), *Démocraties métropolitaines* (pp. 217-238). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Tremblay, D.-G. (2006). "Décentralisation et gouvernance: l'apport des théories institutionnalistes et des nouvelles visions de la gouvernance et du rôle de l'Etat". Dans S. r. d. Québec (Éd.), *Pour une décentralisation démocratique* (pp. 67-88). Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Tremblay, G. (2003). "Les partenariats : stratégies pour une économie du savoir". *Distances et savoirs*, 1(2), 191-208.
- Tretter, E. (2008). "Scales , Regimes, and the Urban Governance of Glasgow". *Journal of Urban Affairs*, 15(2), 87-102,.
- Van Schendel, V., & Schenck, F. (2005). " La participation syndicale et des autres acteurs de la société civile dans les conférences régionales des élus (CRÉ) : portrait, alliances, stratégies". *Cahiers de l'ARUC-ÉS*(C-09-2005).
- Vion, A., & Le Galès, P. (1998). "Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes". *Politiques et Management public*, 16(1), 1-34.
- Vogel, R. K. (2007). "Rescaling The City: A Comparative Perspective of Metropolitan Reform and Regionalism in Toronto and Tokyo". Dans J.-P. Collin & M. Robertson (Éds.), *Governing Metropolises : Profiles of Issues and Experiments on Four Continents* (pp. 259-282). Les Presses de l'Université de Laval: Québec.
- Wright, V., & Cassese, P. (1996). *La recomposition de l'Etat en Europe*. Paris La Découverte.
- Xu, G.-q. (2011). "Global Governance: The Rise of Global Civil Society and China". *Fudan Journal of the Humanities & Social Sciences*, 4(1), 1-21.

APPENDICE 1

Grille d'entrevues

Est-ce que vous pouvez me parler du rôle de la commission régionale sur les ressources et le territoire (CRRNT) dont vous faites partie? Depuis quand y êtes-vous? *Comment ça se passe?*

- Qui sont les membres qui composent cette Commission?
- Quel est le mandat de la commission?
- Qui sont les intervenants avec qui vous avez travaillé ou continuez à travailler? Quelle relation de travail avez-vous avec ces intervenants?

Parlez-moi des principaux projets qui ont été entrepris par la CRRNTO.

- Qui sont les acteurs qui ont mené ces projets ?
- Est-ce que l'approche utilisée varie selon les dossiers?
- Comment les projets ont-ils été financés?
- Quels sont les partenariats qui ont permis à ces projets d'aller de l'avant?
- Pouvez-vous nommer certains projets dont vous êtes particulièrement fiers? D'autres qui ont été plutôt des échecs? Qu'est ce qui a fait la différence entre les succès et les échecs? Quels apprentissages ont été tirés des échecs?

Le gouvernement du Québec a décentralisé la gestion des forêts vers les Conférences régionales des élus. Que pensez-vous de cette décentralisation? Est-ce qu'elle a changé des choses dans la gestion du secteur forestier?

- Est-ce que cela a changé des choses dans la gestion forestière à l'échelle du Québec? à l'Échelle de l'Outaouais?
- Pouvez-vous donner un exemple de ce qui a changé?
- Est-ce que vous pensez que d'autres changements importants sont à venir?
- Quels impacts cette décentralisation a-t-elle sur le travail en forêt? Sur la façon de prendre les décisions concernant la forêt et les ressources naturelles de façon générale?
- Est-ce que la décentralisation a changé les acteurs qui participent à la prise de décision? Est-ce qu'elle a changé leurs rôles ou la façon de prendre des décisions? Est-ce que la décentralisation a permis de nouveaux partenariats?
- Est-ce qu'elle a permis de changer quelque chose au niveau de la façon de prendre les décisions concernant la forêt?

Pouvez-vous me parler des principaux partenaires avec lesquels vous travaillez dans le secteur forestier

- Qui sont vos partenaires principaux? Au niveau de la région? et à l'extérieur de la région? Est-ce que ces partenariats sont récents?

- Pouvez-vous me citer quelques ententes / contrats que vous avez eue?
- Comment évaluez-vous les relations avec tous les partenaires que vous venez de nommer?

Comment fonctionnent les rapports de la CRRNTO avec la CRÉ, avec les tables locales?

- Est-ce que ces rapports ont changé depuis le début?
- Est-ce une relation de collaboration mutuelle ou un rapport plus hiérarchique? Avez-vous des exemples où les relations ont été tendues? Comment ces situations ont-elles été réglées?

Pouvez-vous me parler des mécanismes (formels ou informels) de participation que la CRRNTO met en œuvre?

- Comment cela se passe-t-il?
- Qui participe à ces rencontres ?
- Quelle est la fréquence de réunions (rencontres) ?
- Quel est nombre de participants ?
- Quel est le degré de participation ? Faible, forte, moyenne ?
- Qui prend la décision finale ? (autour d'un projet par exemple)
- Comment évaluez-vous la participation des communautés locales à la prise des décisions dans le secteur forestier?

Comment sont les relations (rapports) entre la CRRNTO et le ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF)?

- Comment s'organisent les relations avec le ministère à Québec? Est ce que ces relations ont changé avec le temps?
- Quelle est la relation avec le bureau régional en Outaouais? Est-ce que cette relation est bonne? Permet-elle de faire avancer des dossiers? Est-ce que le bureau régional a suffisamment d'autonomie par rapport à Québec pour faire avancer les projets et priorités régionales? ?
- Est-ce qu'il y a des blocages au niveau des relations avec le ministère, ou plus largement avec le gouvernement provincial? Avec les autres gouvernements (locaux, fédéral etc.)? Pouvez-vous mentionner des projets ou de tels blocages ont eu lieu? Est-ce que l'on a pu trouver des solutions?

(Questions sur la Tlgirt)

Est-ce que vous pouvez me parler du rôle de Tables de gestion intégrée des ressources et du territoire(Tlgirt) dont vous faites partie? Depuis quand y êtes-vous? *Comment ca se passe?*

- Comment fonctionnent ces tables?
- Quel est le mandat de ces tables?

- Qui sont les acteurs ou intervenants qui composent ces tables?
- Quelle relation de travail avez-vous avec ces intervenants?
- Est-ce que le citoyen ou la société civile y est bien représenté?
-

Comment fonctionnent les rapports des tables locales (TGIRT) avec la CRRNTO, avec la CRÉ?

- Est-ce que ces rapports ont changé depuis le début?
- Est-ce une relation de collaboration mutuelle ou un rapport plus hiérarchique? Avez-vous des exemples où les relations ont été tendues? Comment ces situations ont-elles été réglées?

Pouvez-vous me parler des mécanismes (formels ou informels) de participation que les tables mettent en œuvre? Comment cela se passe-t-il?

- Comment procède-t-on pour favoriser la participation ? La table fait-elle recours aux débats, à des forums de discussion, à la consultation, aux référendums, à des réunions, aux sondages ?
- Qui participe à ces rencontres ?
- Quelle est la fréquence de réunions (rencontres) ?
- Quel est nombre de participants ?
- Quel est le degré de participation ? Faible, forte, moyenne ?
- Qui prend la décision finale ? (autour d'un projet par exemple)
- Comment évaluez-vous la participation des communautés locales à la prise des décisions dans le secteur forestier?
- Dans quel climat se déroulent souvent les discussions et les débats ? Ces derniers sont-ils souvent constructifs
- Comment se prennent les mesures d'harmonisation des usages ?

Comment sont les relations (rapports) entre les tables régionales et le ministère des ressources naturelles et de la faune(MRNF)?

- Comment s'organisent les relations avec le ministère à Québec? Est-ce que ces relations ont changé avec le temps?
- Quelle est la relation avec le bureau régional en Outaouais? Est-ce que cette relation est bonne? Permet-elle de faire avancer des dossiers? Est-ce que le bureau régional a suffisamment d'autonomie par rapport à Québec pour faire avancer les projets et priorités régionales? ?
- Est-ce qu'il y a des blocages au niveau des relations avec le ministère, ou plus largement avec le gouvernement provincial? Avec les autres gouvernements (locaux, fédéral etc.)? Pouvez-vous mentionner des projets ou de tels blocages ont eu lieu? Est-ce que l'on a pu trouver des solutions?

Est-ce que l'approche de la CRÉ de l'Outaouais sur la forêt est différente de celle des autres CRÉ que vous connaissez? Si oui de quelle façon?

Quelle est la perception de la communauté et des élus sur la nouvelle compétence de la CRÉO ?
Est-ce bien perçu ?

Ceci met fin à l'entrevue. Avez-vous quelque chose à ajouter concernant la CRÉO et sa commission, son implication dans le secteur forestier et plus largement dans le développement régional?

APPENDICE 2



Université du Québec en Outaouais

Formulaire de consentement

Nous sollicitons par la présente votre participation à la recherche «La gouvernance dans un contexte de décentralisation : Le cas de la régionalisation de la forêt en Outaouais» qui vise à mieux comprendre le rôle que joue la CRÉ dans un contexte de décentralisation forestière.

Votre participation à ce projet de recherche consiste à une entrevue d'une durée d'environ une heure. Les données recueillies par cette étude sont entièrement confidentielles et ne pourront en aucun cas mener à votre identification. Votre confidentialité sera assurée. Les noms des répondants ne seront jamais mentionnés dans la présentation des résultats de recherche. Ceux-ci seront présentés dans un rapport de recherche et pourraient faire l'objet d'articles scientifiques et de diverses conférences.

Les données recueillies seront conservées sous clé *dans une filière dans le domicile de l'étudiant-chercheur*. Seul l'étudiant-chercheur et son directeur de recherche (Guy Chiasson) auront accès aux données d'entrevue. Elles seront détruites cinq ans après l'étude et ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles décrites dans le présent document.

Votre participation à cette étude se fait sur une base volontaire. Vous êtes entièrement libre de participer ou non, et de vous retirer en tout temps sans préjudice. Votre contribution au projet permettra de soutenir l'avancement des connaissances au sujet du système régional d'innovations en matière de forêt.

Si vous avez des questions concernant ce projet de recherche, communiquez avec Guy Chiasson (819 595 3900 poste 2270). Si vous avez des questions concernant les aspects éthiques de ce projet, communiquez avec André Durivage (819 595 3900 poste 1781), président du Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec en Outaouais.

Votre signature atteste que vous avez clairement compris les renseignements concernant votre participation au projet de recherche et indique que vous acceptez d'y participer. Elle ne signifie pas que vous acceptez d'aliéner vos droits et de libérer les chercheurs ou les responsables de leurs responsabilités juridiques ou professionnelles. Vous êtes libre de vous retirer en tout temps de l'étude sans préjudice. Votre participation devant être aussi éclairée que votre décision initiale de participer au projet, vous devez en connaître tous les tenants et aboutissants au cours

du déroulement de la recherche. En conséquence, vous ne devrez jamais hésiter à demander des éclaircissements ou de nouveaux renseignements au cours du projet.

Avec votre permission, nous aimerions pouvoir conserver les données recueillies à la fin du présent projet pour d'autres activités de recherche dans le même domaine pour lequel vous êtes aujourd'hui invités à participer. Afin de préserver vos données personnelles et votre identité, les données seront anonymisées, c'est-à-dire qu'il ne sera plus possible à quiconque de pouvoir les relier à votre identité. Nous nous engageons à respecter les mêmes règles d'éthique que pour le présent projet.

Il n'est pas nécessaire de consentir à ce volet pour participer à la présente recherche. Si vous refusez, vos données seront détruites à la fin du présent projet. Si vous acceptez, vos données seront conservées pour une période de 5 ans après la fin du présent projet et ensuite détruites. Après avoir pris connaissance des renseignements concernant ma participation à ce projet de recherche, j'appose ma signature signifiant que j'accepte librement d'y participer. Le formulaire est signé en deux exemplaires et j'en conserve une copie.

Signature du participant :

Date :

Signature de l'étudiant-chercheur :

Date :