

# Gouvernance des territoires fauniques au Québec

## Governance of wildlife territories in the Province of Quebec

Jean-Bernard Carrière and Marie Lequin

Volume 6, Number 1, 2009

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1039094ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1039094ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Carrière, J.-B. & Lequin, M. (2009). Gouvernance des territoires fauniques au Québec. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 6(1).  
<https://doi.org/10.7202/1039094ar>

Article abstract

The purpose of our empirical research is to analyze the current state of governance for wildlife areas in Quebec in order to identify complementarities that could be used for sustainable development in these forest areas. They constitute a public asset whose government administration has been decentralized to three types of sectoral institutions: government for wildlife reserves, the private sector for outfitters, and the community sector for controlled harvesting zones (ZECs). The governance analysis standpoint, which is defined as the implementation of systems of standards and procedures that facilitate coordination and cooperation among social players, is reviewed here for all wildlife areas, whether interorganizational or intersectoral, rather than from the standpoint of governance at the level of each different type of constituent organization. The analysis attempts to focus on current and potential interactions between players, i.e. the scope for coordination and cooperative interaction among stakeholders, in dealing with the main interorganizational issues - funding, access, conservation and resource development, increased responsibilities and barriers to greater complementarity. In short, what governance framework could be put forward to increase complementarity in terms of mandates and actions on behalf of conservation and sustainable development? These would include: participative governance that would make it possible to formalize a shared vision of these areas; setting priorities for action and shared areas of managerial authority; the selection of participants who are perceived as legitimate and representative; and in the medium term, the development of a formal ad hoc governance structure to ensure that there is continuity in terms of participation and an expanded decision-making process to deal with the major multisectoral issues and challenges in all of these areas.

# Gouvernance des territoires fauniques au Québec

par Jean-Bernard Carrière et Marie Lequin

« L'une des premières choses à comprendre, c'est que le pouvoir n'est pas localisé dans l'appareil d'État et que rien ne sera changé dans la société si les mécanismes de pouvoir qui fonctionnent en dehors des appareils d'État, au-dessous d'eux, à côté d'eux, à un niveau beaucoup plus infime, quotidien, ne sont pas modifiés. »

Foucault, 1972, p.407

## Introduction

L'objectif de cet article est d'établir un portrait ponctuel de la gouvernance des territoires fauniques au Québec, plus précisément les zones d'exploitation contrôlée (zecs), les pourvoiries et les réserves fauniques. Bien que cette recherche soit axée principalement sur la dimension gouvernance faunique des territoires forestiers, elle le fait dans une perspective en contrepoint avec la dimension tourisme durable de ces mêmes territoires (Lequin, 2006).

Une première section décrit les divers types de territoires fauniques à l'étude. Une deuxième section décrit le cadre théorique de gouvernance dans lequel s'inscrit cette recherche empirique sous forme d'entrevues auprès de décideurs et gestionnaires du secteur faunique. Une troisième section décrit les résultats de la perception de l'état actuel de gouvernance selon quatre types d'intervenants : fonctionnaires gouvernementaux et gestionnaires de zecs, de pourvoiries et de réserves fauniques. Une fois synthétisés, ces résultats ont servi à établir un bilan selon trois paramètres reconnus de gouvernance. De là, une quatrième section, à caractère prospectif, analyse les défis d'évolution vers une gouvernance de domaine et propose un cadre d'action générique de mise en œuvre d'un tel processus. En conclusion, cette prospective est élargie alors qu'elle situe les défis de gouvernance du domaine faunique dans un contexte d'évolution plus générale en gouvernance publique.

Dans un communiqué de presse émis le 7 octobre 2007, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune mentionnait que :

Le tourisme lié à la faune entraîne des retombées économiques annuelles de 381 M\$ pour les différentes régions du Québec. La pêche, la chasse, l'observation et la photographie de la faune sont des activités touristiques importantes pour l'économie des régions. En effet, près de 2 millions de visiteurs pratiquent ces activités, plus de 3 360 emplois équivalents temps plein y sont maintenus ou créés et des salaires de près de 53 M\$ y sont versés annuellement (Gouvernement du Québec, 2007, Communiqué de presse, 9 octobre).

Des 381 M\$ dépensés par les visiteurs lors d'activités liées à la faune, ce sont les pêcheurs sportifs qui injectent le plus d'argent dans les différentes régions du Québec, soit 46,3 %; et ce

sont encore les dépenses consacrées à cette activité qui contribuent le plus au maintien ou à la création d'emplois équivalents temps plein (étp) au Québec, soit 48 %. Bien que le nombre de visiteurs soit moindre pour cette activité, la chasse sportive suscite des retombées économiques importantes dans plusieurs régions du Québec. À titre d'exemple, de Matagami à Radisson, sur la route de la Baie James, on estime à plus de 10 M\$ les retombées économiques annuelles de la chasse d'hiver au caribou et cette activité est considérée comme la principale attraction touristique dans le Nord-du-Québec (Joncas, 2007) (Tableau 1).

**Tableau 1 Données par activité liée à la faune**

| <b>Paramètres</b>            | <b>Activités</b> | <b>Pêche sportive</b> | <b>Chasse sportive</b> | <b>Activités fauniques sans prélèvement</b> | <b>TOTAL</b>         |
|------------------------------|------------------|-----------------------|------------------------|---|----------------------|
| <b>Nombre de visiteurs</b>   |                  | 34 %                  | 14 %                   | 52 %  | 100 %<br>(1 985 995) |
| <b>Dépenses touristiques</b> |                  | 46 %                  | 31 %                   | 22 %  | 100 %<br>(381 M\$)   |
| <b>Emplois étp</b>           |                  | 48 %                  | 31 %                   | 22 %  | 100 %<br>(3 364)     |
| <b>Salaires</b>              |                  | 49 %                  | 31 %                   | 20 %  | 100 %<br>(53 M\$)    |

Source : Données du MRNF (2007)

Pour l'ensemble de ces activités, les régions qui reçoivent le plus de visiteurs sont, par ordre décroissant : Laurentides (15 pour cent), Capitale-Nationale (9 pour cent) et Mauricie (8 pour cent). C'est dans la région de la Mauricie qu'on trouve le plus grand nombre de chasseurs sportifs (13,2 pour cent), alors que la région des Laurentides se démarque comme celle attirant la plus grande proportion de pêcheurs sportifs (16,3 pour cent) et d'adeptes d'activités sans prélèvement (16,5 pour cent).

Sans être la panacée économique pour un développement régional durable, il est légitime de penser que les activités de chasse et de pêche sportives ainsi que les déplacements liés à l'observation de la faune, sans prélèvement de la ressource, et pratiquées sur les territoires fauniques contribuent de façon significative à l'économie des différentes régions du Québec.

### ***Description des territoires fauniques à l'étude***

Le territoire québécois couvre une superficie de 1,7 M km<sup>2</sup>, dont plus de 92 pour cent sont de tenure publique. Les terres du domaine de l'État occupent principalement le centre et le nord du Québec, tandis que le sud, plus densément peuplé, relève du domaine privé. Territoire immense, le Québec constitue un espace privilégié pour la pratique d'activités de plein air de toutes sortes et en toute saison, lesquelles contribuent de façon significative, nous l'avons vu, au développement socio-économique de ses régions. Les multiples usages du territoire public, y compris les activités d'exploitation forestière et autres, posent des défis d'harmonisation importants pour les utilisateurs et plus particulièrement pour les gestionnaires de territoires fauniques structurés qui ont comme mandat et responsabilité de protéger et de mettre en valeur ce patrimoine collectif.

Bien qu'il existe plusieurs types de territoires fauniques ayant un statut particulier ou faisant l'objet d'une protection particulière en vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (LRQ, ch. C-61.1) – tels les refuges fauniques, les habitats fauniques, les aires fauniques communautaires (AFC), les petits lacs aménagés (PLA), les réserves à castor, les terrains de piégeage –, cette étude se limite aux territoires fauniques suivants : les zones d'exploitation contrôlée, les pourvoies et réserves fauniques. Ces territoires publics dits « structurés » sont délimités par le ministre « aux fins de développer l'utilisation des ressources fauniques et accessoirement la pratique d'activités récréatives » (Loi C-61.1, article 85). Reprenons les principales caractéristiques de ces trois types de territoires fauniques (Tableau 2).

**Tableau 2** Caractéristiques des trois types de territoires fauniques au Québec

| Catégories Paramètres       | Zones d'exploitation contrôlée (zecs)   | Réserves fauniques   | Pourvoies  |
|-----------------------------|---|--|--|
| <b>Nombre</b>               | 63 chasse et pêche<br>22 pêche au saumon<br>1 chasse sauvagine  | 17 chasse et pêche<br>4 pêche au saumon  | 193 DE ( y compris 20<br>pêche au saumon)<br>493 SDE   |
| <b>Superficie</b>           | Chasse et pêche : 47 877<br>km <sup>2</sup><br>Pêche au saumon : 1 653<br>km <sup>2</sup>             | Chasse et pêche : 66 893<br>km <sup>2</sup><br>Pêche au saumon : 524<br>km <sup>2</sup>              | Chasse et pêche : 24 111<br>km <sup>2</sup><br>Pêche au saumon : 753<br>km <sup>2</sup>                |
| <b>Déléataire</b>           | <i>Groupes d'usagers</i><br>Usagers avec<br>intervenants du milieu                                    | <i>Société d'État (SÉPAQ)</i><br>Intervenants du milieu<br>Groupes d'usagers                         | <i>Entreprise privée</i><br>Usagers<br>Société d'État  |
| <b>Activités</b>            | Pêche<br>Chasse petits/gros gibiers<br>Activités récréatives  | Pêche<br>Chasse petits/gros gibiers<br>Activités récréatives   | Pêche<br>Chasse petits/gros gibiers<br>Activités récréatives   |
| <b>Produits et services</b> | Hébergement (93 unités)<br>Vente ou location<br>d'équipement<br>Service de guides<br>Sites de camping | Hébergement (491<br>unités)<br>Vente ou location<br>d'équipement<br>Service de guides<br>Restaurants | Hébergement (4 946<br>unités)<br>Vente ou location<br>d'équipement<br>Service de guides<br>Restaurants |
| <b>Mode d'accès</b>         | Contingemment avec<br>tirage au sort pour la<br>pêche pour certains lacs<br>ou secteurs               | Contingemment avec<br>tirage au sort pour<br>certaines activités<br>(priorité aux résidents)         | Selon l'approche du<br>premier arrivé, premier<br>servi, en fonction de la<br>capacité d'accueil       |
| <b>Tarification</b>         | Droits d'accès (chasse,<br>pêche et circulation)  | Droits d'accès (chasse et<br>pêche)  | Autorisation (chasse,<br>pêche et piégeage)  |
| <b>Clientèle</b>            | Clientèle résidente sans<br>services<br>Peu de non-résidents  | Clientèle résidente avec<br>ou sans services<br>Peu de non-résidents                                 | Clientèle résidente avec<br>services<br>25 % de la clientèle non<br>résidente                          |

Source : Données provenant du MRNF (2006).

### Zone d'exploitation contrôlée (zec)

En 1977, le gouvernement québécois décidait de mettre fin aux clubs privés de chasse et de pêche en ne renouvelant plus leurs baux, mais maintenait le statut des pourvoyeurs détenant des droits exclusifs à des fins commerciales. Plus de 200 pourvoyeurs se prévalent encore de tels droits. La mise en place du réseau de zones d'exploitation contrôlée, en 1978, a permis au gouvernement de reprendre le contrôle de la gestion de la faune sur 42 000 km<sup>2</sup> de territoire.

Les zones d'exploitation contrôlée, appelées zecs, sont des infrastructures territoriales mises en place en vertu de l'article 104 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (LCMVF) qui stipule que « le Ministre peut établir sur les terres du domaine de l'État des zones d'exploitation contrôlée (zecs) à des fins d'aménagement, d'exploitation ou de conservation de la faune ou d'une espèce faunique et accessoirement à des fins de pratique d'activités récréatives ». Peut également être inclus dans une zec tout terrain privé pour lequel il y aurait eu entente entre le propriétaire (y compris une municipalité) et le ministre.

En confiant aux utilisateurs membres d'associations de gestionnaires (OBNL) le pouvoir de gérer ces territoires par le biais d'un protocole d'entente stipulant que les administrateurs doivent être élus de façon démocratique par les membres, l'État n'est plus le seul gestionnaire de la ressource faunique. On dit de ce système composé d'environ 600 bénévoles qu'il est unique au monde. Le mandat confié à un organisme gestionnaire de zec, par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), consiste à « planifier, organiser, diriger et contrôler l'exploitation, la conservation et l'aménagement de la faune » (FQGZ, site consulté le 10 octobre 2007). Parmi les objectifs poursuivis par ces organismes, citons :

- a) *La conservation de la faune* : les organismes gestionnaires doivent veiller au suivi et au contrôle de l'exploitation de la faune afin d'assurer un équilibre entre la demande des utilisateurs et l'offre faunique;
- b) *L'accessibilité à la ressource faunique* : les organismes doivent faire en sorte que l'utilisation récréative de la faune soit accessible à chance égale à toute personne qui le désire;
- c) *La participation des usagers* : la participation des usagers constitue un élément essentiel au concept des zecs. Ainsi, chaque zec est gérée bénévolement par une association sans but lucratif dûment incorporée. L'association gestionnaire est composée des représentants élus lors de l'assemblée générale annuelle des membres;
- d) *L'autofinancement des opérations* : les revenus autonomes provenant surtout des cartes de membres, de la vente de forfaits ainsi que des droits d'accès doivent permettre l'autofinancement des zecs. (Gouvernement du Québec, 2005, p. 13)

L'État a donc redonné la gestion de ces territoires de chasse et pêche aux Québécois, mais sans toujours donner aux zecs le financement nécessaire. Quelques années plus tard, en 1983, le gouvernement québécois proposa aux gestionnaires de zecs de se doter d'un organisme de coordination national. C'est ainsi que naquit la Fédération québécoise des gestionnaires de zecs (FQGZ). De ce fait, l'État reconnaît la FQGZ comme représentante officielle des 63 zecs de chasse, de pêche et de plein air.

Afin de faciliter les échanges entre les gestionnaires de zecs et résoudre des problèmes communs, les zecs sont regroupées par région. Au début des années 2000, les regroupements régionaux se sont donné trois orientations communes devant guider leurs actions pour la prochaine décennie, soit : 1) accroître les communications afin de mieux faire connaître leurs activités et réalisations auprès du public; 2) développer de nouveaux produits récréatifs afin de satisfaire la demande croissante pour des activités en milieu naturel autres que la chasse et la pêche; et 3) participer davantage au développement économique régional en favorisant l'accroissement de la fréquentation sur leurs territoires.

Bref, les 63 zecs de chasse et pêche sont réparties dans 11 régions et 580 bénévoles siègent sur les différents conseils d'administration. On compte plus de 38 000 membres et 250 000 utilisateurs. Les zecs se distinguent des autres territoires fauniques par : 1) leur structure organisationnelle (ONBL), laquelle relève de l'économie sociale; 2) la présence d'unités de villégiature privées sur leur territoire; 3) le mode de participation des usagers : ils disposent de pouvoirs réglementaires (cas unique pour des OBNL); et 4) constituent une forme de gouvernement faunique.

### Pouvoirie

Selon la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (LCMVF), la pourvoirie est « une entreprise qui offre, contre rémunération, de l'hébergement et des services ou de l'équipement pour la pratique, à des fins récréatives, des activités de chasse, de pêche ou de piégeage. » Selon la Loi, une entreprise qui n'offre pas le service d'hébergement ne peut être reconnue comme pourvoyeur, sauf si elle fait commerce au Nord-du-Québec. Il est également spécifié dans la LCMVF qu'« à l'exception du service de transport, le titulaire d'un permis de pourvoirie ne peut offrir des services reliés à l'exploitation de sa pourvoirie en dehors du territoire identifié à son permis » (Art. 78.1). Par ailleurs, seul le ministre est autorisé à élaborer des normes de classification quantitative et qualitative pour les pourvoiries.

Il existe deux types de pourvoiries : celles disposant d'un bail du ministre leur donnant des droits exclusifs (DE) de chasse, de pêche ou de piégeage sur un territoire public qui leur est exclusivement réservé; et celles sans droits exclusifs (SDE), dont les clients chassent ou pêchent sur les terres du domaine de l'État ou sur des terrains privés. Il existe un peu moins de 700 pourvoiries au Québec, dont 28 pour cent détiennent un permis à droits exclusifs. De fait, les pourvoyeurs sont des professionnels qui agissent à titre de guides auprès de leurs clients et encadrent leurs activités de manière à ce que leur séjour se réalise dans un environnement sécuritaire.

Plus de la moitié des pourvoiries du Québec sont regroupées au sein de la Fédération des pourvoiries du Québec (FPQ), qui a comme mission de « représenter et promouvoir les intérêts collectifs des membres et de l'industrie dans une perspective de développement durable.<sup>1</sup> » Cet organisme assure une présence régionale, y compris au Nord-du-Québec, par le biais de 12 associations régionales légalement constituées. La FPQ existe depuis 1948 et est membre de la Fédération canadienne des associations de pourvoiries. Elle représente ses membres auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune ainsi que du Tourisme, dans des dossiers liés à la gestion d'une pourvoirie.

---

<sup>1</sup> <https://www.fpq.com>

## Réserve faunique

L'article 111 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (LCMVF), précise que « le Ministre peut établir sur les terres du domaine de l'État des réserves fauniques vouées à la conservation, à la mise en valeur et à l'utilisation de la faune ainsi qu'accessoirement à la pratique d'activités récréatives. » Comme dans le cas des zecs, le ministre peut inclure tout terrain privé dans une réserve faunique sous réserve d'une entente avec le propriétaire. Depuis 1995, à l'exception des réserves fauniques de Duchénier et de celles situées sur des rivières à saumon où la gestion est assurée par des organismes du milieu, la majorité des réserves fauniques sont gérées par la Société des établissements de plein air (Sépaq). En activité depuis 1985, cette société d'État, à vocation commerciale, relève de l'autorité du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et le ministre des Finances en est l'actionnaire unique. De plus, les neuf membres de son conseil d'administration sont nommés par le gouvernement du Québec.

En outre, la Sépaq a le mandat « d'administrer et de développer des territoires naturels et des équipements touristiques qui lui sont confiés en vertu de sa loi constitutive. Elle s'est donnée la mission d'assurer l'accessibilité, la mise en valeur et la protection de ces équipements publics pour le bénéfice de sa clientèle, des régions du Québec et des générations futures.<sup>2</sup>» La Sépaq administre 48 établissements, répartis sur plus de 80 000 km<sup>2</sup>, et regroupés dans trois réseaux : 16 réserves fauniques et Sépaq Anticosti (pourvoirie avec droits exclusifs), 22 parcs nationaux, 8 centres touristiques, ainsi que le parc aquarium du Québec.

Présentes dans 11 régions du Québec, les réserves fauniques couvrent plus de 67 000 km<sup>2</sup> et constituent la principale source de revenus pour la Sépaq (25 M\$ en 2005-2006). Plus de 600 personnes travaillent dans les diverses réserves fauniques, sur une base saisonnière. Parmi les valeurs d'entreprise de la Sépaq, citons l'encouragement de la concertation avec les milieux régionaux, notamment par l'embauche locale et la présence d'un conseil d'administration local (CAL) dans la majorité des réserves fauniques, lequel encourage la participation régionale. Il faut aussi préciser que si la Sépaq détient le mandat exclusif de développer et d'exploiter des activités fauniques et récréatives dans les réserves fauniques, c'est au MDDEP que revient la responsabilité de conserver la faune sur ces territoires. À l'instar des autres territoires fauniques, le MRNF assure au nom de l'État la gestion de l'utilisation de ces terres publiques.

Le principe d'équité à l'accès distingue les réserves fauniques des autres types de territoires fauniques. La formule du « tirage au sort » appliquée par la Sépaq vise à donner une chance égale à tous les Québécois d'obtenir un séjour dans une réserve faunique. De plus, lorsque la demande dépasse l'offre, la priorité est donnée aux résidents du Québec. La Sépaq poursuit également des activités de recherche et d'expérimentation sur les populations fauniques.

## De gouverne à gouvernance

Au cours des dernières décennies, de profonds changements sont apparus dans la relation de gestion entre gouvernement et société, tel qu'en gestion des territoires fauniques. D'un cloisonnement historique entre gestion publique et privée, de nouvelles formes hybrides d'interactions ont émergé : co-régulation, dérégulation, décentralisation, partenariat, privatisation

---

<sup>2</sup> [http://www.sepaq.com/org/fr/qui\\_sommes\\_nous.html](http://www.sepaq.com/org/fr/qui_sommes_nous.html)

et autres se sont manifestés à tous les niveaux de gouvernement, tant mondial, national, régional que local. Pour les néo-libéraux, ces décloisonnements sont attribuables aux limites et inefficacités croissantes des gouvernements à remplir leur mandat dans un monde devenu plus complexe, sans pour autant être toujours en mesure de valider cette soudaine complexification. Pour eux, le contexte de libéralisation des marchés mondiaux serait particulièrement propice pour « diffuser les principes du management de l'entreprise au sein même du secteur public » (Gaudin, 2002, p.18). Pour d'autres, à tendance plus étatiste, il était devenu nécessaire de décentrer l'administration publique pour mieux répondre aux besoins des citoyens, d'ouvrir à une plus grande collaboration avec ceux-ci et le secteur privé en développant de nouvelles capacités de gestion pour résoudre les problèmes à un niveau de subsidiarité le plus approprié. Ce changement de paradigme en gestion publique a eu pour conséquence, volontaire ou non, de décentrer et de relativiser le rôle de l'État dans cette nouvelle dynamique de gestion.

Ce décloisonnement fait appel à une coordination entre l'État, la société et le marché. Le concept de gouvernance se voudrait donc une réponse fonctionnelle à ce nouveau défi, soit

[...] la recherche des moyens d'assurer cette coordination quand ressources, pouvoir et information sont largement distribués et que personne ne peut prétendre pouvoir faire le travail seul. C'est une perspective pragmatique, qui renvoie les dogmes néolibéraux et étatistes dos à dos et suggère une démarche casuistique -cas par cas- pour établir, par un certain éclectisme des moyens, les meilleurs arrangements possibles *hic et nunc*. (Paquet, 2005, p.10).

La gouvernance représente une nouvelle façon de concevoir et mettre en œuvre des solutions qui satisfassent des besoins à multiples niveaux d'exigences. Des solutions jugées utopiques auparavant, car hors de portée des organisations concernées, peuvent désormais être envisagées comme réalistes.

La gouvernance publique est comprise comme étant l'établissement de processus, de règles et de structures partagés de gestion, autant informels que formels, facilitant la *coordination*, la *coopération* et la *complémentarité*, à caractère *continu* et *institutionnalisé*, entre les gouvernements et les organisations d'un même domaine. Selon cette perspective, une gouvernance constitue une nouvelle dynamique politique d'ensemble qui redéfinit non seulement le rôle de l'État, mais également celui du marché qui doit aujourd'hui composer avec une nouvelle légitimation des dimensions d'économie sociale et de protection de l'environnement.

Dans le contexte actuel de mondialisation, la gouvernance permettrait de s'adapter à une nouvelle exigence de gestion publique, soit le besoin d'harmonisation des diverses échelles de solutions entre les niveaux mondial, national, régional et local au sein d'un même secteur d'activité, lorsque aucun des intervenants ne peut par lui-même y apporter une solution d'ensemble. Il faut ici voir une double dimension d'adaptation; d'une part, il y a eu élargissement de la perspective des décideurs, à la suite d'une progression des connaissances et des communications au niveau mondial, ce qui a conduit à une complexification des problématiques de gestion qui, d'autre part, ont fait appel à une recherche élargie de solutions.

Entre le choix de solutions relevant de l'État ou encore des mécanismes de marché, cette troisième voie serait celle de la collaboration basée sur la confiance mutuelle dans la définition et



l'approfondissement de problématiques et de recherche de solutions. Une collaboration qui, tout en reconnaissant les différences d'intérêts, répond à des objectifs partagés entre les intervenants en cause. Pour Gaudin (2002), à l'essentiel, la gouvernance constitue une démarche toujours en expérimentation, nourrie par des savoirs qui émergent de l'interaction. Cette démarche est centrée davantage sur l'émergence des compatibilités et agencements des échanges potentiels entre intervenants au sein de coordinations multiples que sur leurs caractéristiques individuelles ou encore sur des principes moraux explicites. La documentation scientifique sur la gouvernance montre qu'une part importante des écrits porte sur des questions pratiques de mise en œuvre de ces « compatibilités et agencements » de participation, consultations et prises partagées de décision. Plus techniquement, ils portent sur les enjeux d'établissement d'objectifs, de résolution de conflits, de solutions ou « jeux » à somme positive, de processus d'adaptation, d'apprentissage et de socialisation ainsi que d'imputabilité publique (Peters et Savoie, 2001).

Étant donné la conception particulière du pouvoir qui caractérise la gouvernance publique, ses fondements ne sont pas directement retraçables ni en économie ni en philosophie politique, là où le pouvoir y est surtout conçu de façon plus formelle, avec des objectifs et des règles propres. Non plus en sociologie ou en psychologie (industrielle), davantage centrées sur le pouvoir et les dynamiques informelles de comportement de groupes. Le champ de la gouvernance publique se situerait entre ces deux pôles théoriques, avec des origines plus gestionnaires qu'académiques, qui prennent source dans une dialectique plus au ras du sol « du volontarisme et du pragmatisme » (Gaudin, 2002, p. 28).

L'émergence du concept de gouvernance cherche à combler l'absence de solutions de la théorie en gestion des organisations, laquelle offre peu de repères pour la coordination d'action interorganisationnelle conçue dans une perspective de réseau. La théorie organisationnelle est centrée sur le développement de modèles d'action et de stratégie dont la référence centrale *est* l'organisation, alors qu'en gouvernance la référence centrale est la coordination *entre* organisations. Ce décentrement peut être déstabilisant pour le gestionnaire conventionnel et c'est sur ce point que les repères théoriques lui sont actuellement de peu de soutien pratique.

À titre d'illustration, comment se pose la question du leadership en contexte de gouvernance? Quels sont les repères pour exercer efficacement un leadership crédible de coordination entre organisations, alors que l'on en représente une parmi ces dernières? Comment en arriver, lorsqu'« en acte », à ce que les intervenants clarifient et départagent leurs différences et leurs objectifs communs, et s'entendent sur les règles du jeu? Les auteurs en gouvernance ont parfois tendance à occulter cette réalité de dynamique en acte, le plus souvent en assumant que le jeu de la dynamique des alliances ponctuelles entre intervenants est suffisamment diversifié, flexible et instable pour assumer qu'il y aura convergence éventuelle des intérêts et des égalités de pouvoir entre les intervenants. En somme, l'on fait appel au libre marché des intérêts comme solution, ou encore, plus tautologiquement, l'on renvoie à la fonctionnalité pour l'expliquer. Cette réalité est d'autant plus occultée que l'on ne fait pas mention de nécessités de certains préalables de base, tels les compatibilités de départ, les apprentissages en convergence, les ajustements d'orientation ou encore l'exclusion d'intervenants en cours de processus. Ces questions renvoient indirectement à l'importance du choix des intervenants en cause, à la dynamique des porteurs de règles qui devront être garants de la validité démocratique des négociations et des décisions prises.

En gouvernance publique, un autre défi en vacuum de repères est l'exigence de son caractère démocratique. Comment, en acte, peut-on intégrer des principes représentatifs d'une démarche à caractère démocratique, autant en ce qui concerne l'inclusion de repères à caractère politique (légitimité, imputabilité), social (représentativité), économique (efficacité) qu'environnemental (conservation)? À quel degré sont-ils définis, explicités au début ou encore en cours de dynamique? Comment sont-ils adaptés à la problématique en cause? Sous quelle forme les retrouve-t-on dans les solutions proposées? À quel degré ont-ils été maintenus comme impératifs de solution? Comment les intervenants ont-ils été sélectionnés et comment le pouvoir de décision est-il réparti symétriquement entre eux? La question d'asymétrie des pouvoirs est centrale en gouvernance. Cette asymétrie peut exister en amont, lorsque les détenteurs n'acceptent pas de partager ce pouvoir, ou en aval, quand on l'occulte ou encore fait obstacle à la mise à niveau nécessaire aux intervenants de la base. D'après Fung (2002), Fung et Wright (2003), pour être efficace et démocratique, la démarche de gouvernance publique doit produire des résultats supérieurs à ceux par voie hiérarchique ou du marché. Outre le fait d'assumer que tous les intérêts soient bien représentés, elle doit démontrer comment les groupes de pression, de « contre pouvoirs », sont en mesure d'émerger et même d'être soutenus dans leur mise à niveau de participation à la gouvernance publique.

Bien qu'il y ait actuellement une forte tendance de promotion de pratiques efficaces de gouvernance publique, et devant l'évidence de plusieurs cas de gouvernance sans organisation formelle en charge, la théorie des organisations est alors mise au défi, celui d'expliquer comment diverses organisations en viennent à collaborer et se coordonner informellement, ainsi qu'à évoluer vers des structures interorganisationnelles souples, centrées sur des défis multiorganisationnels, et ce, à partir de leaderships, d'objectifs, de structures et de cultures souvent forts différents.

De ce qui précède, il apparaît plus à propos d'aborder les problématiques de gestion des territoires fauniques (et de biens publics) dans une perspective élargie de *coordination de domaine*, qui fait référence aux défis et objectifs communs de coordination qui définissent ce domaine la référence d'ensemble (Bertels & Vredenburg, 2004).

### ***Approche théorique de gouvernance et méthodologie de recherche***

Les deux principales approches d'analyse en gouvernance publique sont : 1) l'inventaire de modèles génériques de gouvernance selon différents contextes, secteurs ou régimes gouvernementaux afin d'y identifier le plus transférables; 2) l'analyse continue de la gouvernance d'un secteur de gestion publique en vue d'en approfondir la dynamique et l'évolution contingente. Cette dernière approche est celle retenue pour les fins de cette recherche. Elle ne se fonde pas sur une théorie particulière de l'État, mais davantage sur un objectif de compréhension technique de l'État et de la dynamique par laquelle cet État interagit avec des intervenants dans un domaine spécifique de gestion. En ce sens, cette recherche s'inscrit en harmonie avec la perspective foucauldienne d'analyse de l'État et de ses pouvoirs, qui est brièvement décrite ci-après.

L'État est ici approché non seulement comme un des acteurs autonomes du processus de gouvernance, mais tout autant comme une entité résultante de ce processus. Cette perspective anti-essentialiste ouvre sur une approche clinique plutôt que classique à l'analyse du pouvoir et

de la gouvernance publique. L'analyse de la gouvernance est centrée sur les objectifs et actions concrètes des réseaux en place, ainsi que sur les structures, les procédures et les rationalités en acte. En somme, la compréhension de la logique de gouvernance prend source dans les choix et contenus de ces instruments processuels, sans pour autant qu'ils soient obligatoirement mis en relation avec principales idéologies politiques en cours. Le pouvoir n'est pas lié directement à des institutions et niveaux particuliers de décision, mais davantage aux pratiques, techniques et procédures qui produisent les effets observés et supposément voulus. Le pouvoir est ici conçu comme une relation qui se révèle « en acte » de gouvernance, il n'est pas obligatoirement à caractère négatif ; *a contrario*, il peut présenter un caractère créateur. Cette conception du pouvoir est au fondement d'une dialectique de gouvernance que forme le couple pouvoir / savoir (Foucault, 1994a). L'exercice du pouvoir a pour effet de créer de nouvelles connaissances, d'accumuler de nouvelles informations. En retour, ces connaissances induisent des effets de pouvoir, de sorte qu'il est impossible d'exercer le pouvoir sans connaissances préalables, tout comme il est impossible que ces connaissances n'engendrent pas de nouveaux pouvoirs. Ces connaissances ont ceci de particulier que les méthodes et techniques de pensée partagées à propos d'un domaine particulier conduisent à conférer à ce domaine une identité « réelle », reconnue comme authentique et légitime par tous les intervenants. Ces notions se retrouvent sous forme d'une « gouvernementalité » – néologisme qui intègre la notion de gouverner vue comme pilote de la conduite et de « rationalité » (Townley, 1993). Ici la gouvernementalité fait référence à ces processus par lesquels les objets et sujets de gouverner sont amenés à être rationnellement prédisposés à des interventions et des réglementations formulées de façon à répondre à des objectifs de l'État (Foucault, 2004).

La nouveauté dans cette analyse de rationalité politique est non seulement qu'elle prend appui sur une série de « techniques et d'instruments » gouvernementaux, mais également dans une reconception de ce que constitue l'objectif du pouvoir politique. L'objectif historique du pouvoir de possession d'un territoire fait place à un objectif de maximisation de la mise en valeur des richesses d'une population sur ce territoire, en incitant cette population à développer ses pleins potentiels par des activités structurées selon les autorités politiques en place. La population est conçue selon une double dimension : d'abord comme un acteur collectif qui représente la totalité des ressources et les besoins d'une société, mais également comme une source potentielle de nouvelle richesse. La notion de pouvoir relève ici davantage de l'économie politique que de la science politique (Lascoumes, 2005).

Pour structurer l'analyse de ces moyens et pouvoirs, Foucault propose les concepts de « technologies gouvernementales » et d'« instruments » (1994b). Ces « technologies » se définissent par une triade que forment les « relations stratégiques » entre acteurs, les « techniques de gouvernement » (lois, règlements, subventions, tarifs, connaissances techniques et statistiques, et autres) ainsi que des extrêmes de « relations de pouvoir » que constituent les « états de domination » :

Lorsqu'un individu ou un groupe social arrivent à bloquer un champ de relations de pouvoir, à les rendre immobiles et fixes et à empêcher toute réversibilité de mouvement – par des instruments qui peuvent être aussi bien économiques que politiques ou militaires –, on est devant ce que l'on peut appeler un état de domination. (Foucault, 1994c, p. 711)

Les « instruments » se distinguent des « technologies gouvernementales » en ce qu'ils sont plutôt des « dispositifs » ou « outils » tirant leur origine dans des modèles, principes de gestion. Ils agissent comme autant de normes tacites qui sous-tendent et justifient les rationalités organisationnelles et gouvernementales mises de l'avant. Ces instruments possèdent généralement deux caractéristiques communes : celle de décrire un cadre technique de gestion, ainsi qu'une vision schématique de l'organisation qui s'inscrit dans une philosophie gestionnaire plus générale (Hatchuel et Weil, 1992; Lascoumes, 2005). Ces technologies et instruments induisent leurs propres effets de pouvoir. Ils sont donc révélateurs de théories et d'idéologies implicites de gouvernance et de gestion publique.

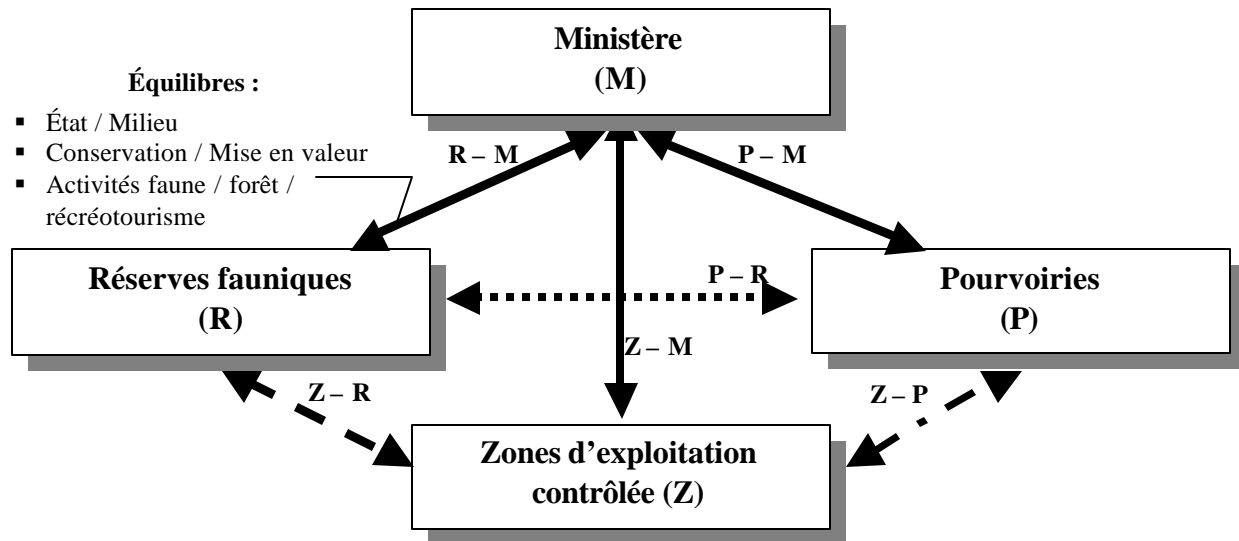
Pour Foucault, ces « instruments et techniques » sont de première importance pour la compréhension de nos sociétés modernes. Ils représentent plus que de simples outils d'analyse secondaire de politiques d'État. Ces méthodes, procédures et pratiques de gestion sont l'ossature sur laquelle sont construites nos interprétations qui expriment « naturellement » nos rapports au sein d'une société, avec les autres sociétés ainsi qu'avec l'environnement. Ils constituent une voie privilégiée de compréhension approfondie du fonctionnement de nos sociétés contemporaines ainsi que de leurs limites. Ils fondent le système de conception et production des rapports de pouvoir / savoir d'une société. « Il s'agit là de saisir les pouvoirs dans l'épaisseur même de leur mode d'exercice. Et de lire dans ces modes d'exercice les effets de vérité et de pouvoir qui constituent les sujets eux-mêmes. » (Hatchuel *et al.*, 2005, p. 9)

Dans cette perspective, la notion de gouvernance publique englobe l'ensemble des moyens par lesquels le public, son gouvernement et le privé sont en relations de pouvoir dans une société. Ici, la notion de public en devient une pré-gouvernementale, à l'effet que « le gouvernement est la propriété du public. » (Mathews, 1994, p. 202) Cette approche a pour effet de remettre le public – et non le gouvernement – au centre de l'administration publique. Par conséquent, pour l'analyse de gouvernance, il devient alors tout aussi naturel de ne plus supposer au départ que les enjeux et décisions relèvent du gouvernement, du public ou du privé, mais plutôt qu'ils relèvent du domaine public (Skownorek, 1982; Frederickson, 1997).

Dans cette perspective, un cadre de référence spécifique a été développé pour cette recherche empirique sur la gouvernance des territoires fauniques (Figure 1). Il a pour but de maintenir l'analyse centrée sur la dynamique des coordinations entre quatre principales organisations en réseau, décrites dans la section précédente, soit :

- le groupe faune du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) (**M**);
- la Fédération québécoise des gestionnaires de zecs (FQGZ) (**Z**);
- la Fédération des pourvoiries du Québec (FPQ) (**P**); ainsi que
- les réserves fauniques représentées par la Société des établissements de plein air du Québec (Sépaq) (**R**).

Figure 1 Équilibres entre les divers intervenants et le ministère



\* Carrière et Lequin, 2008.

Ce champ empirique, par sa diversité d'organisations et sa complexité d'intérêts, s'avère propice à l'approfondissement d'enjeux types en gouvernance publique. Les défis de coordination de chacune des organisations varient selon d'importantes différences de missions et de capacités.

Les principaux instruments de collectes de données ont consisté en l'entrevue sur terrain et l'analyse de documents portant sur les quatre organismes. Les entrevues ont été réalisées à partir d'une grille d'entrevue semi-structurée portant sur les dimensions d'interaction suivantes : 1) sujets et formes de coordination actuelle; 2) complémentarités accrues souhaitées; 3) contraintes actuelles à la coordination; ainsi que 4) actions futures souhaitées en vue de renforcer le réseau de gouvernance actuel. D'une durée moyenne d'environ trois heures, ces entrevues ont été réalisées au printemps 2007 auprès de 14 hauts gestionnaires et dirigeants répartis comme suit : MRNF (4), FQGZ (3), FPQ (4) et Sépaq (3). Dans un premier temps, les résultats intra-cas ont fait ressortir les enjeux actuels de coordination selon la perspective de chacune des organisations. Ils ont également fait ressortir les enjeux et activités de coordination des trois autres, tels que perçus par les représentants de l'organisme rencontrés. Pour les fins de ce chapitre, seule la synthèse des résultats est présentée dans la section suivante.

### **Présentation et analyse des résultats**

Cette section présente une synthèse des coordinations actuelles et souhaitées par les différentes organisations, soit le MRNF, la FQGZ, la FPQ et la Sépaq, ainsi qu'un bilan de gouvernance des territoires fauniques au Québec (Tableau 3).

### **Synthèse des coordinations actuelles et souhaitées**

Il ressort des résultats d'entrevues, dans l'ensemble, que la gouvernance des territoires fauniques est minimalement institutionnalisée autour du Groupe faune national (GFN). L'agenda, sous le contrôle du ministère, est centré sur la coordination d'un nombre restreint d'enjeux, principalement en lien direct avec la gestion d'opérations courantes des territoires fauniques –

que ce soit le plan de gestion du gros gibier (inventaires, quotas, saisons et autres aspects), l'arbitrage de conflits de mise en valeur (hébergement et produits de chasse et pêche), la clarification et la réglementation des responsabilités fauniques de chacun des intervenants, l'attention à certains impacts spécifiques de la régionalisation en cours ainsi que sur des cas *ad hoc* de gestion intégrée.

**Tableau 3 Enjeux et activités de coordination des gestionnaires de territoires fauniques**

| Envers<br>Selon      | Ministère  | Zone d'exploitation contrôlée  | Pouvoirie   | Réserve Faunique (Sépaq)  |
|----------------------|--|--|---|---|
| <b>Ministère (M)</b> | <p>Décentralisation et responsabilisation accrue des régions</p> <p>Gestion intégrée <i>ad hoc</i></p> <p>Groupe faune national (GFN) et les Groupes faune régionaux (GRN) sont les principales instances consultatives du ministère<sup>3</sup></p> | <p>Transfert du contrôle de ces organismes par les usagers (chasseurs, pêcheurs, trappeurs et villégiateurs) vers des intervenants du milieu</p> <p>Besoin d'intensifier leur potentiel de développement et accroître les retombées en région</p> <p>Ambivalence des gestionnaires de zecs quant aux orientations de développement du réseau</p> <p>Problèmes de relève</p> <p>Uniformisation nécessaire des établissements / hausse des tarifs</p> <p>Faible nombre de projets porteurs de leur mission économique et sociale</p> | <p>Priorité aux non-résidents</p> <p>Non réglementation des guides de chasse et de pêche</p> <p>Arbitrage Z/P: conflits d'accès à la pêche au saumon</p> <p>Davantage d'échanges continus avec les pourvoiries qu'avec les zecs</p> | <p>Coordination de la dimension conservation uniquement / exclu la dimension commerciale de la mise en valeur de la faune</p> <p>Promotion des sites faite exclusivement auprès des résidents du Québec / Non concurrence avec les pourvoiries</p> <p>Clarification des rôles et responsabilités des mandataires fauniques : mise en valeur et protection de la faune sur des territoires revendiqués par les autochtones</p> |

<sup>3</sup> Le Projet de Loi 28 modifiant la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* a été sanctionné le 22 novembre 2007. Il prévoit « la constitution, par le ministre, d'une Table nationale de la faune et de tables régionales de la faune, lesquelles ont pour mandat de conseiller le ministre ou ses représentants régionaux sur toute question qui leur est soumise concernant la conservation et la mise en valeur de la faune, particulièrement dans les domaines du développement, de la promotion et de la relève en matière de chasse, de pêche et de piégeage. »

| Envers<br>Selon | Ministère  | Zone d'exploitation contrôlée   | Pourvoirie  | Réserve Faunique (Sépaq)   |
|-----------------|--|---|---|--|
| <b>ZEC (Z)</b>  | <p>Le GFN<sup>4</sup> est utile dans la coordination avec les autres instances fauniques, réalisation d'inventaires fauniques, établissement de quotas</p> <p>Le ministère limite les échanges avec le GFN à des questions en lien avec la gestion du gros gibier</p> <p>Enjeux de régionalisation perçus : structures unifiées, maintien des fonctions de base, approche parcellaire du ministère</p> <p>Priorité de coordination souhaitée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- élargissement de leurs mandats (de protection de la faune à protection des territoires fauniques)</li> <li>- reconnaissance d'un statut officiel pour les territoires à vocation faunique</li> <li>- instauration d'une gestion intégrée d'ensemble</li> <li>- réglementation pour accréditer les guides</li> <li>- projets en partenariat avec le ministère et les pourvoiries</li> <li>- soutien pour une mise à niveau des compétences des gestionnaires de zecs</li> </ul> | <p>Clarification de leur mission et projets</p> <p>Structures administratives reposent sur le dynamisme des membres</p> <p>Problème de relève des usagers clients</p> <p>Importance de renforcer la culture d'appartenance des membres en région</p> <p>Mise à niveau des compétences en gestion (mise en marché et gestion des opérations)</p> <p>Mise à niveau des regroupements régionaux</p> <p>Défi de concertation, d'élaboration d'un plan national de développement du réseau des zecs, de leurs propres niches d'hébergement et d'autofinancement</p> <p>Complémentarité avec les pourvoiries et les réserves fauniques.</p> | <p>Le GFN est utilisé pour arbitrer des conflits d'usage non solutionnés au niveau régional (GFR<sup>5</sup>)</p> <p>Hébergement : zecs soumises à une réglementation excessive comparativement aux pourvoiries</p> <p>Coordination souhaitée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- plans gestion pour le gros gibier</li> <li>- partage des niches de clientèles de chasse et pêche</li> <li>- mesures concertées de conservation du saumon</li> <li>- contrôle d'accès aux chemins forestiers, sentiers de VTT et motoneige en harmonie avec les activités, selon les saisons</li> </ul> | <p>GFN: coordination des plans de gestion pour le gros gibier</p> <p>Gestion intégrée ponctuelle pour des cas spécifiques.</p> <p>Dans l'ensemble, moins d'enjeux d'harmonisation d'usages et d'échanges qu'avec le ministère et les pourvoiries</p> |

<sup>4</sup> Groupe faune national

<sup>5</sup> Groupe faune régional



| Envers<br>Selon    | Ministère   | Zone d'exploitation contrôlée   | Pouvoir  | Réserve Faunique (Sépaq)  |
|--------------------|---|---|--|---|
| <b>Pouvoir (P)</b> | <p>GFN : statut régional et national, absence de travaux prospectifs, meilleures relations avec le ministère, structure peu appropriée aux discussions sur la mise en valeur de la faune, absence de projets porteurs, plus d'information de base sur les territoires fauniques</p> <p>Régionalisation : dévolution de mandats aux MRC et aux CRÉ<sup>6</sup>, pression accrue des forestiers</p> <p>Coordination future :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- clarification des mandats avec les autres instances (Z.P.R.)</li> <li>- implication dans le problème de la relève</li> <li>- maintien des rapports d'activités fauniques</li> <li>- instauration d'une table formelle avec les forestiers</li> <li>- révision des catégories d'aires protégées</li> </ul> | <p>Écart culturel entre PME et entreprises d'économie sociale</p> <p>Coordination :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- problème de la relève</li> <li>- partage des clientèles ciblées</li> <li>- protocole de complémentarité en termes d'hébergement</li> <li>- négociation accueil des non-résidents,</li> <li>- échange continu entre les deux fédérations et participation à leurs congrès annuels respectifs</li> </ul> | <p>Entrepreneurs en forêt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individualistes</li> <li>- difficultés de concertation interne sur les grands enjeux</li> </ul> <p>Compétences en commercialisation de produits de chasse et pêche, et plein air (en croissance)</p> <p>Recrutement d'ingénieurs forestiers pour représenter les intérêts de leurs membres lors de conflits avec les forestiers</p> <p>Diversité des PME membres</p> <p>Sur-réglementation</p> | <p>Concurrence entreprise privée / publique (Sépaq)</p> <p>Iniquité dans l'accès aux ressources, aux compétences et informations gouvernementales</p> <p>Absence d'échanges d'information et manque de transparence de la Sépaq : concurrence déloyale</p> <p>Coordination : pas de table formelle, échanges informels entre vice-présidents de chaque instance</p> |

<sup>6</sup> MRC : municipalité régionale de comté. CRÉ : conférence régionale des élus.

| Envers<br>Selon  | Ministère   | Zone d'exploitation contrôlée  | Pouvoir  | Réserve Faunique (Sépaq)  |
|------------------|---|--|--|---|
| <b>Sépaq (R)</b> | <p>GFN : échec du dossier des redevances forestières, enjeux d'arbitrage de mise en valeur, statut non reconnu<sup>7</sup></p> <p>Participation au GFR</p> <p>Gestion intégrée : faible coordination d'ensemble des secteurs faunique, forestier et énergie; absence d'obligation des forestiers d'harmonisation des usages, mais crédibilité améliorée grâce au recrutement d'ingénieurs forestiers, approche cas par cas questionnable</p> <p>Régionalisation : lourdeur dans les échanges; création d'une double structure; retour en arrière; absence de leadership, de relève, de paramètres précis; sous-représentation rurale; incertitude quant au contrôle des fonds régionaux</p> | <p>Coordination:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- opérations courantes</li> <li>- répartition des clientèles</li> <li>- ententes pour accès aux territoires limitrophes</li> <li>- entretien des chemins en forêt</li> <li>- gestion de l'eau potable et usées</li> <li>- activités de relève</li> </ul> <p>Zecs vulnérables face au ministère en l'absence de relève.</p> | <p>En concurrence</p> <p>Biais politique favorable</p> <p>Potentiel de développement économique régional (entreprises privées)</p> <p>Lobby régional efficace auprès du ministère</p> <p>Retombées politiques favorables en progression</p> <p>Coordination :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- échanges commerciaux</li> <li>- approvisionnement pour la pêche (poisson indigène/ensemencé)</li> <li>- priorité clientèle étrangère</li> <li>- dossiers forestiers</li> </ul> <p>Complémentarité d'affaires (forfaits chasse/ hébergement) sinon peu de contacts</p> | <p>Société d'État:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion professionnelle (plans directeur et d'harmonisation, études de marché et d'impacts)</li> <li>- implication dans le développement régional</li> </ul> <p>Assure un leadership au sein du secteur faunique</p> <p>Participation au problème de la relève</p> <p>Priorité d'accès aux résidents du Québec</p> <p>Parmi les problématiques liées à la gestion intégrée des ressources naturelles et à l'harmonisation des usages dans les réserves fauniques, la Sépaq souligne la difficulté de communication et d'intégration des besoins et préoccupations des divers intervenants dans la planification et l'exploitation des ressources naturelles de même que l'obligation de partager certaines infrastructures, tels les chemins forestiers</p> |

<sup>7</sup> Le projet de loi n°28, sanctionné le 22 novembre 2007, prévoit la constitution d'une Table nationale de la faune et de tables régionales.

Les résultats montrent qu'à travers de ces enjeux de nouvelles orientations et aspirations de coordination ont pu être identifiées et que leur poursuite permettrait de progresser vers une gouvernance élargie à des enjeux plus globaux. Les répondants souhaitent à la fois un meilleur équilibre entre une plus grande autonomie régionale en matière de mandats de développement et un leadership d'État plus articulé et plus orienteur quant aux grands principes, objectifs et résultats nationaux de conservation et de mise en valeur des territoires fauniques (Tableau 4).

**Tableau 4 Gouvernance faunique émergente**

| Coordination actuelle  | Coordination souhaitée  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Plan de gestion pour le gros gibier</li> <li>– Arbitrage des enjeux de mise en valeur : hébergement et produits de chasse et pêche</li> <li>– Gestion intégrée ad hoc</li> <li>– Régionalisation (décentralisation en cours)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Régionalisation (enjeux)</li> <li>– Leadership et orientation M</li> <li>– Relève / clientèles</li> <li>– Gestion intégrée du territoire faunique</li> <li>– Études, travaux prospectifs</li> <li>– Clarification des mandats respectifs</li> <li>– Table formelle fo / fa</li> <li>– Évaluation /promotion retombées économiques régionales</li> <li>– Soutien de mise à niveau gestion</li> <li>– Maintien des exigences de M</li> </ul> |

À ce titre, les intervenants suggèrent une gouvernance plus ouverte à certains enjeux considérés prioritaires, qui feraient l'objet de coordination formelle élargie au niveau du GFN, des Groupes faune régionaux (GFR) et de nouvelles tables de concertation. Ils proposent principalement des améliorations aux processus déjà en cours, notamment : davantage d'échanges sur les enjeux de nouvelles initiatives de régionalisation; une plus grande systématisation de la gestion intégrée du territoire, y compris une table formelle faune / forêt; une clarification des mandats respectifs des zecs, des pourvoies et des réserves fauniques, en complémentarité avec la problématique de relève de produits / clientèles; un meilleur soutien et coordination des mesures concrètes de mise à niveau de gestion selon les régions; ainsi que des partenariats pour des études prospectives portant sur l'évaluation et la promotion de retombées socio-économiques résultant d'activités fauniques.

### **Bilan de gouvernance selon les paramètres retenus**

Pour compléter l'interprétation, ces résultats empiriques sont mis en relation avec des paramètres normatifs d'équilibre de gouvernance en vue de préciser le degré et l'orientation de développement du réseau de gouvernance sous étude.

On postule que la gouvernance est un processus ancré, avec un certain caractère localisé ou sectoriel. Le processus de gouvernance en cours a pour effet de créer de nouveaux

sens et équilibres *in situ*, ainsi que des enjeux dont la portée est volontairement limitée, des considérations internes ou locales aux intervenants, et parfois à caractère anhistorique. Afin de situer ces données dans des contextes plus généraux et de mettre en évidence si et comment la dynamique de gouvernance actuelle a su intégrer certaines des priorités et équilibres généralement reconnus dans une société démocratique, trois paramètres normatifs d'*équilibres de gouvernance* ont été retenus (Tableau 5) :

- 1) Entre la coordination les activités fauniques, forestières et récréatives;
- 2) Entre la conservation et la mise en valeur de la faune;
- 3) Entre les responsabilités de l'État et celles du milieu dans le domaine faunique.

**Tableau 5 Bilan de la gouvernance faunique actuelle**

| État / milieu  | Conservation / mise en valeur  | Activités forestières/ fauniques / récréatives               |
|--|--|--|
| Processus de régionalisation en cours en fonction d'un développement régional plus autonome (décentralisation... déréglementation... privatisation)<br><br>Questionnement des intervenants:<br><br>-Dévolution:Rôle et pouvoir résiduel de l'État?<br><br>-Limites d'uniformisation possibles, compte tenu des diversités régionales<br><br>-Contrôle politique sur les régions? | Accent sur la mise en valeur économique<br><br>Conservation coordonnée selon espèce exploitée<br><br>Gestion cloisonnée et non encore intégrée systématiquement (ad hoc)<br><br>Absence de vision écosystémique des territoires (biodiversité) | Principaux enjeux de gouvernance organisationnelle actuelle. |

Le bilan montre que le paramètre le plus présent est celui sur l'équilibre de coordination entre les activités fauniques / forestières / plein air.

Quant au deuxième paramètre, les résultats indiquent que les enjeux de mise en valeur occupent davantage d'attention que ceux de conservation. De plus, lorsqu'ils portent sur la conservation, ces enjeux sont surtout centrés sur la coordination de mise en valeur et de retombées régionales économiques liées au gros gibier. Ces résultats témoignent d'une approche de gestion parcellaire, limitée à un patrimoine faunique d'importance économique, plutôt qu'une de gestion intégrée des écosystèmes des territoires fauniques et de préservation de biodiversité.

Les résultats découlant du troisième paramètre mettent en évidence le caractère déterminant de la politique de décentralisation en cours sur la dynamique de gouvernance en émergence. L'objectif du ministère est de contribuer au développement économique des régions, tout en allégeant le poids de l'État central. Or, cette politique a entre autres conséquences un certain niveau d'insécurité du côté des représentants des régions – ceux que le ministère considère comme étant les premiers bénéficiaires éventuels – plus particulièrement les appréhensions de ces derniers quant au rôle et pouvoir résiduel de l'État à la suite de cette dévolution de pouvoirs. On dénote également des appréhensions quant au caractère plausible et à la cohérence d'une telle politique de décentralisation, compte tenu des disparités régionales en cause – qu'elles aient trait à la disparité de potentiels fauniques, à leur proximité ou distance relatives à de grands centres urbains ou encore à des inégalités dans les infrastructures existantes, à la présence de populations autochtones, autant de facteurs affectant leur capacité d'absorption de nouveaux mandats. En somme, par l'expression ces appréhensions les intervenants posent indirectement la question des limites d'uniformisation et d'équité possible dans cette décentralisation, que ce soit pour les structures et réglementations à venir, les initiatives régionales permises, l'équité d'allocations des ressources publiques, le maintien à long terme des cheptels ou encore pour les exigences et limites d'imputabilité possible dans ce nouveau contexte d'autonomie.

À ce sujet, et depuis les entrevues réalisées au printemps 2007, le Projet de loi n°28 modifiant la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* présenté le 23 octobre 2007 à l'Assemblée nationale par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune, M. Claude Béchard, a été adopté et mis en vigueur le 22 novembre suivant. Ce projet de loi prévoit « la constitution, par le ministre, d'une Table nationale de la faune et de tables régionales de la faune, lesquelles ont pour mandat de conseiller le ministre ou ses représentants régionaux sur toute question qui leur est soumise concernant la conservation et la mise en valeur de la faune, particulièrement dans les domaines du développement, de la promotion et de la relève en matière de chasse, de pêche et de piégeage ». Selon les dires du ministre en poste, la formule de ces tables « demeurerait consultative », et leur composition initiale serait celle actuellement en vigueur « puisque cette composition est représentative du milieu ainsi que des réalités régionales ». Il souligne toutefois qu'elle « pourrait se développer suivant les besoins exprimés et l'évolution du milieu » et « varier d'une région à l'autre selon les demandes et attentes des différents milieux ». Leurs mandats conseils seraient « de se doter d'une planification stratégique », de travailler aux priorités que sont « l'intensification des pressions sur les habitats fauniques, l'introduction d'espèces animales et végétales envahissantes, la surabondance tout comme la diminution de certaines populations animales ». Également, « d'autres enjeux...tels que la relève, l'accessibilité aux lieux de chasse et de pêche ou les conséquences du vieillissement de la population » ainsi que de « conseiller sur les attentes des régions, particulièrement en ce qui a trait à la contribution du secteur de la faune et à l'amélioration de la qualité de vie, au maintien de valeurs patrimoniales et à la création de richesse ». Il est clair que ce rôle conseil s'inscrit dans « l'approche de gestion intégrée et régionalisée des ressources naturelles » des territoires fauniques, qui

se concrétise notamment par la mise en place des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire. Les CRRNT, qui sont sous la responsabilité des conférences régionales des élus, ont entre autres, le mandat d'élaborer un plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire...qui définira les orientations et les priorités de développement et de mise en valeur des ressources naturelles de la région, y compris les ressources fauniques (Projet de loi 28, *Journal des débats*, 22 novembre 2007)

La création de ces commissions régionales confirme l'objectif visé par le ministre qui est d'accroître l'autonomie des régions.

Deux jours après l'officialisation de cette Table nationale sur la faune, la ministre responsable des Affaires municipales et des Régions (MAMR) a réussi à retirer à la Sépaq le mandat de gestion de la réserve de Dunière, réserve à très haut potentiel de mise en valeur de chasse et pêche située dans sa région, pour la confier à la Corporation de gestion des Rivières Matapédia et Patapédia, un organisme sans but lucratif déjà gestionnaire d'une réserve à saumons sur ces rivières. Ce retrait s'est effectué sans l'accord de la Fédération québécoise de la Faune (FQF) ni celui de la Table nationale. Les conséquences de ce type de malgouvernance sont de privatiser les retombées de bénéfices d'usage d'un bien public en région, et de restreindre l'accès démocratique à un joyau du patrimoine faunique, et remet en question la politique de tirage au sort de la Sépaq au profit de clientèles plus fortunées, d'ici et d'ailleurs. À plus long terme, la conséquence de retirer à cette société d'État ses éléments les plus rentables la fragilise, ce qui incite à d'autres privatisations opportunistes (Francoeur, 2007).

Les documents de référence à venir sur ces nouvelles commissions régionales et tables nationale et régionales, seront révélateurs du degré de discrétion que se réserve le gouvernement en ce qui concerne la composition de ces tables et l'étendue des mandats de ces nouveaux « instruments » de planification, ainsi que les positionnements politiques face aux visées grandissantes des autochtones sur les territoires fauniques. En définitive, à quel degré de décentralisation organisationnelle se situera éventuellement cette gouvernance?

En résumé, quelle forme prendra cette décentralisation? Comment l'État concevra-t-il son leadership dans ce processus? Comment sera-t-il possible de maintenir une équité entre régions? Jusqu'où cette équité ira-t-elle? Quel sera le degré de réversibilité possible devant un constat d'échec? Comment assurera-t-il son caractère démocratique dans sa mise en œuvre? Sur ces questions, les participants à l'étude restent pour le moment sans réponse. Les réponses obtenues des représentants du ministère laissent clairement entendre que le tout est en partie indéterminé, qu'il s'agit d'une forme de *work in progress* en voie d'articulation en acte.

### ***De gouvernance d'organisation à gouvernance de domaine?***

Au demeurant, cette synthèse sur la gouvernance actuelle témoigne des demandes des intervenants pour un leadership orienteur, ouvert à une gouvernance élargie des territoires

fauniques, comme par exemple le souhait de se coordonner sur des problématiques élargies à l'ensemble du domaine faunique – c'est-à-dire une complémentarité entre politique d'hébergement, de relève et d'autofinancement – et celui également de collaborer plus substantiellement dans l'élaboration de solutions durables. Ce serait ce niveau plus élevé d'intégration qui serait vu comme voie privilégiée de résolution d'enjeux communs. Cette intégration devient ici le principe qui nourrit la quête de solutions novatrices, ainsi que le fait remarquer Mintzberg (1996).

La question du passage à une gouvernance élargie est double : 1) Que représente ce passage d'une gouvernance centrée sur la coordination des différences d'intérêt entre organisations participantes, à une coordination centrée sur les problématiques d'ensemble d'un domaine ? 2) Comment alors réussir ce passage vers une gouvernance de domaine ?

En réponse à la première question, le domaine faunique occupe un espace social qui le situe hiérarchiquement entre un tout sociétal et une organisation individuelle. Il se situe par définition (construction) à un niveau inter organisationnel de régulation, avec comme principe central l'interdépendance entre diverses organisations dont le fonctionnement ordonné est assuré par un ajustement mutuel continu entre les intervenants. Toute vision prépondérante de domaine qui en émerge serait le reflet de la compréhension partagée de ce domaine qu'ont construit ces parties prenantes. Le liant logique de ce domaine est l'acceptation de la mise en commun d'intérêts divers en conservation / mise en valeur de la faune. Sa régulation sera à caractère démocratique, pour autant qu'elle intègre des valeurs démocratiques de représentativité et de légitimité en lien avec ce domaine qui relève du bien public.

À l'heure actuelle, les résultats montrent que le stade de gouvernance des territoires fauniques en est un sans « instrument » formel pour approfondir la pertinence des problèmes d'ensemble, autre que les consultations au sein du GFR, où chaque intervenant aborde des problématiques à portée restreinte et selon des perspectives de solutions individuelles.

Le passage à une gouvernance de domaine consisterait à instaurer un processus de coordination élargie comprenant une participation, une socialisation et une mise en confiance mutuelle suffisante pour analyser plus en détail les différences de perception, les interdépendances et, de là, des solutions intégrées. Ce passage présume une démarche coordonnée qui fait appel à des capacités particulières de leadership.

En réponse à la question du comment, divers auteurs ont analysé le processus de formation et d'évolution de domaines, de réseaux inter organisationnels. De ces travaux, l'on retient qu'à l'origine, la dynamique de formation d'un domaine émerge suite à de nouvelles « appréciations » communes à un secteur inter organisationnel, qui amènent les intervenants à identifier de nouveaux métaproblèmes communs. La compréhension partagée de ces nouvelles problématiques amène progressivement à préciser les contours d'une nouvelle identité que prend désormais ce « domaine », mais par là même, de nouvelles possibilités futures. Cette nouvelle vision a un effet à la fois orienteur et moteur; qui permet d'identifier des actions prioritaires à être réalisées dans ce domaine.

Par un effet de boucle, cette dynamique de coordination élargie contribue à redéfinir les futures formes sociales que prendra ce domaine. Une vision qui intègre une concordance entre les valeurs partagées, les compromis entre divergences et convergences d'intérêts, les organisations à inclure et à exclure, la symétrie des pouvoirs à respecter ainsi que les relais à établir avec des domaines connexes. De là, prennent alors forme des structures institutionnelles souples mais formelles de niveau domaine, qui favorisent une certaine continuité au processus de gouvernance. L'évolution de ces nouvelles instances se fera au rythme des apprentissages des parties prenantes, du degré d'harmonisation de leurs intérêts divergents, et, non moindre, du renforcement de ce qu'ils ont en commun. À ce stade, l'institutionnalisation du domaine, de ses objectifs et de sa viabilité à long terme est assurée par ces acquis processuels et structurels. (Trist, 1983; Gray, 1989; Mintzberg 1996; Hall & Vredenburg, 2003; Bertels *et al.*, 2004 et Volkery, *et al.* 2006.)

Les facteurs de succès pour une gouvernance de domaine sont de nature intangible et, sans être occulte, sont souvent à caractère informel. Ils reposent fondamentalement sur des communications responsables et sur une mise en confiance mutuelle, deux facteurs difficilement formalisables dans un cadre de planification rigide. Le succès dépend des individus qui y participent et, également, de la continuité dans leur participation. Les personnes les plus douées pour les processus de décisions hiérarchiques au sein d'une organisation ne sont pas nécessairement les mêmes que pour les processus de gouvernance participative. Car les qualités du premier processus, soit la connaissance approfondie et disciplinée des dossiers et le dynamisme pour les faire progresser – ainsi que possiblement sa carrière organisationnelle – sont parfois opposées à celles requises par le second processus. En effet, la gouvernance participative requiert davantage d'aptitudes en matière d'écoute, de flexibilité dans la définition de problématiques et dans la génération de solutions novatrices et parfois inattendues. Cette divergence de style peut aller à un point tel que certains dirigeants d'organisations peuvent dissuader leurs représentants de s'investir à fond dans ces gouvernances – bien qu'ils y soient mandatés afin de promouvoir les intérêts de leur organisation – simplement parce qu'ils considèrent avec suspicion ces processus informels et méta organisationnels hors de leur propre contrôle (Mintzberg, 1996).

En définitive, la viabilité d'un processus de gouvernance repose sur le choix des intervenants, sur une certaine continuité dans la participation, une vision claire et partagée du domaine, une interdépendance entre les enjeux, une confiance mutuelle ainsi qu'une capacité d'intégration créatrice pour la résolution de problèmes d'ensemble.

Pour les besoins des gestionnaires, il peut être utile de répondre à la question du « comment » en condensant ces acquis de chercheurs précédents aux résultats empiriques. Ils mettent en évidence trois grandes phases de mise en commun de compétences nécessaires pour réussir une gouvernance stratégique et coordonnée de domaine (voir l'Encadré 1).

### **Encadré 1 : Phases de mise en commun d'une gouvernance de domaine**

#### **I. Vision partagée et rôle du leadership du domaine**



À cette première phase, la coordination consiste à développer une vision partagée du domaine et des défis majeurs pour les prochaines années. Voici en quoi consistent les principales tâches de leadership :

- crédibiliser la démarche;
- susciter l'engagement des intervenants;
- bien décoder les préférences de fonctionnement et le rythme de progression de chacun;
- prévoir des ajustements dans la participation face aux asymétries de pouvoir;
- préciser la vision renouvelée du domaine et voir à ce qu'elle soit partagée et maintenue centrée sur les priorités entendues;
- promouvoir cette vision et les principes de gouvernance publique suivants : reconnaissance et interdépendance des intérêts de chacun, représentativité et légitimité démocratiques dans la participation.

## **II. Orientation des actions**

Cette phase permet aux intervenants d'approfondir les méta problématiques et priorités identifiées. La coordination porte ici principalement sur l'inventaire et la spécification des principales interdépendances liées à ces problématiques, de façon à saisir le contexte global qui conditionnera les solutions possibles. Il s'agit d'approfondir les dimensions légales, institutionnelles, financières et politiques, en vue de leur intégration créatrice dans des mandats d'action. Pour fins d'analyse, des ateliers temporaires peuvent être formés et mandatés pour chaque priorité identifiée. Ces mandats précisent les accords à réaliser entre les intervenants, les objectifs, les moyens d'action et la complémentarité des engagements convenus.

À cette étape, le leadership de coordination consiste principalement à arbitrer les différences de valeurs ainsi que d'asymétries de pouvoir entre intervenants, ainsi qu'à définir plus formellement les limites du domaine à gérer, telles qu'elles émergent des ateliers. Au besoin, à voir à réajuster la sélection des organisations participantes.

## **III. Mise en œuvre d'actions de niveau domaine**

Cette phase en est une de coordination logistique dont l'objectif est d'identifier des solutions concrètes et opérationnelles en cohérence avec les priorités stratégiques retenues. La coordination prend ici la forme d'un processus continu de rencontres périodiques en vue de bien harmoniser les responsabilités de mise en œuvre de solutions : budgétisation, logistique d'opérations, ressources humaines, communications externes et autres. Le leadership est ici principalement axé sur le respect des budgets, des échéances ainsi que des normes de réalisation et de fonctionnement des équipes. De plus, de voir à consolider l'institutionnalisation à la

fois souple et plus formelle du groupe, de façon à mieux assurer sa continuité de fonctionnement.

Les gestionnaires sont généralement à l'aise et familiers avec les activités de cette troisième phase qui recèle un important potentiel d'innovations intégratrices dans l'opérationnalisation de solutions.

## **Conclusion**

« Gouverner implique de savoir où l'on va, de le croire ou du moins de le faire accroire. Mais comment conduire un monde incertain? C'est l'interrogation récurrente, quand beaucoup de points de repère changent en même temps et que les responsables politiques se demandent où tourner le regard. » (Gaudin, 2002, p. 13).

Avec l'approche d'analyse de fonctionnement de l'État que propose Foucault – qui s'applique à l'analyse de la gouvernance – divers raccordements émergent de manière particulièrement évidente. Ainsi, la notion de « pouvoir politique » promue par le ministère, et en partie partagée par les autres intervenants, montre que l'objectif politique sous-jacent à la régionalisation en est un de maximisation de la productivité des ressources régionales par les citoyens des régions, soutenue et structurée par des actions gouvernementales à venir, le tout s'apparentant à une forme de « gouverne mentalité » à l'oeuvre. L'insatisfaction des intervenants non gouvernementaux face aux limites actuelles du processus de coordination en cours peut être interprétée, dans le cadre d'une dialectique « savoir / pouvoir », comme le résultat des apprentissages réalisés à la suite de leur participation au processus actuel de gouvernance au sein du GFN. Les alliances fragiles, ponctuelles, instables entre intervenants au sein du GFN peuvent être vues comme l'expression des multiples niveaux de « relations stratégiques » en action. Bien que conçues pour fins d'imputabilité, les ententes qui lient les zecs, les pourvoiries et les réserves fauniques au MRNF, les systèmes d'inventaires, de rapports de recherche et de statistiques mis en place par le ministère, les exigences de rapports annuels d'activités fauniques, les structures de consultations représentent diverses « techniques de gouvernement » de contrôle étatique, les dépendances créées par les approbations gouvernementales, les allocations de subventions à caractère non récurrent ainsi que les exigences d'autofinancement qui s'ajoutent peuvent être interprétées comme autant de contraintes déterminantes sur l'autonomie des organismes dans ces « relations de pouvoirs ».

Il en va de même pour les « instruments ». La création d'un Groupe Faune National (GFN) en constitue un bon exemple, avec les trois composantes bien observables : une philosophie gestionnaire, une vision interne ainsi qu'un cadre technique. Le document de référence du ministère décrit de façon spécifique la fonction du GFN, comme étant un «

rôle de comité avisier auprès de Faune Québec », ses responsabilités sont de « conseiller Faune Québec sur les dossiers qui ont une incidence directe ou indirecte sur la gestion et proposer des priorités d'action ainsi que d'« analyser les dossiers fauniques nationaux et, le cas échéant, les demandes provenant des Groupes faune régionaux qui ont un caractère ou un impact pour l'ensemble du Québec ». Sa structure constitutive se décline en trois niveaux : Groupe faune ministériel, Groupe faune national régulier et Groupe faune technique<sup>8</sup>. Les résultats empiriques et les actions politiques décrites témoignent des « effets de pouvoir » qu'engendrent ces instruments.

En résumé, cette déconstruction quelque peu clinique de l'exercice du pouvoir de l'État montre l'effet structurant des moyens techniques et instrumentaux de pouvoir mis en œuvre ainsi que la « gouvernementalité » qui en résulte; ce qui contribue à nourrir le caractère « normal, naturel » du pouvoir étatique dans ce domaine. Cela montre également comment ces moyens induisent leurs propres effets de pouvoirs sur un cadre de gouvernance au point de façonner le caractère « réel » des perceptions et surtout des prédispositions normales que les citoyens entretiennent envers l'État et sa gestion du patrimoine faunique. D'après Foucault, ces outils et leurs effets contribuent à « l'étatisation de la société » (Lascoumes, 2005, p. 349). De là, le domaine faunique représenterait davantage un construit en partie législatif, structurel et cognitif, résultant de divers « actes d'appréciation » historiques de notre patrimoine naturel (Vickers, 1968).

En ce qui regarde le développement d'un tourisme ( et villégiature) durable en milieu forestier, la présente analyse montre qu'il est fortement conditionné par les réalités de gouvernance faunique. Les produits et services que le secteur est en mesure d'offrir ne peuvent potentiellement l'être au-delà de la qualité des services de soutien à la conservation et à la mise en valeur que cette même gouvernance est en mesure de produire. Les constats qui s'en dégagent sont de divers ordres.

Le tourisme ressort comme une dimension déterminante, bien que largement assumée et quelque peu subordonnée à la dimension de gouvernance faunique, ce qui est en partie conséquent à la perspective d'analyse qui ne s'inscrit pas principalement dans le champ classique de la discipline du tourisme.

Cependant, ceci permet une reconstruction *ex post* de la place du tourisme durable dans un univers plus large de gestion et de gouvernance publique. La dimension tourisme durable ressort comme 1) relativisée et contingentée dans cet ensemble et 2) polymorphe; dont les intentions, initiatives et résultats se présentent ambigument; en partie comme initiatives sectorielles de l'État qui débordent le cadre régional et en partie comme initiatives de sources régionales. Le caractère de durabilité de ce tourisme en forêt est ici le résultat de négociations en vue de l'adapter à chaque spécificité régionale, et où les instances régionales ont une présence croissante dans les jeux de changement d'échelles dans les mandats fauniques (Faure et Douillet, 2005 dans Faure et Négrier, 2007).

Dans une perspective plus générale, ceci peut être décrit comme une conjonction de stratégique de développement à l'œuvre entre état et région. De la part de l'État, il y a

---

<sup>8</sup> Document Groupe faune national, 2007-0123. Ministère des Ressources naturelles et de la faune. Document de travail interne.

une volonté croissante d'adapter les diverses politiques sectorielles qu'elle conçoit et applique aux régions, avec l'objectif que des « ajustements » assureront la réussite de leur implémentation dans les régions. Pour ce faire ses gestionnaires misent sur certains des enjeux régionaux identifiés comme importants pour la région (et qui ne sont pas toujours dénués d'esprit partisan, de « politisation » de dossiers) (Négrier, 2007). Bien que cela favorise leur acceptation politique ces adaptations « sur mesure » ont par contre pour effet de brouiller, possiblement de diluer et à la limite d'être contreproductives en regard aux objectifs d'État pour lesquelles elles avaient d'abord été conçues. De leur part, les régions, bien qu'inégales dans leur développement d'infrastructures, n'en sont plus nécessairement au jeu politique de complicité primaire et d'acquiescement timide des élites en retour d'une assurance du maintien de leur propre survie politique. Les régions sont aujourd'hui davantage professionnalisées dans leur fonctionnement statutaire, leurs capacités et ressources en gestion, leur répartition de centres de décisions, ce qui a conduit à un repositionnement politique des interdépendances entre État et régions. D'autant plus qu'il a engendré un transfert d'expertise en région qui n'est plus ou ne sera plus existant dans l'avenir au niveau de l'État. Si les politiques gouvernementales doivent être « filtrées », « traduites », « adaptées », pour être rendues politiquement acceptables par la région, la logique stratégique de ce filtrage repose sur le degré de nouvelles contraintes qu'elles engendrent pour l'agenda politique régional dont l'objectif prioritaire semble être d'accélérer son développement par une différenciation et promotion accrue comme région. En somme, la question à savoir est en quoi ces attributions croissantes de nouvelles responsabilités politiques et également administratives sont-elles en mesure ou non de contribuer à une meilleure efficacité d'avancement de ce renforcement d'identité régionale?

Par contre, dans la même perspective, il y a conjonction de subordination de pouvoir à l'œuvre entre État et région. Avec l'accumulation de ces diverses politiques sectorielles d'État adaptées pour une région ou l'autre, que ce soit pour la secteur faunique, le tourisme durable ou multiples autres secteurs socio-économiques, la question est également à savoir quelles sont les sources qui fondent et nourrissent le concept même de « territoires » régionaux et des « d'identités » régionales? Jusqu'à quel point ces territoires sont-ils des espaces dont la différenciation repose avant tout sur des fondements historiques et géographiques et non pas plutôt sur « des processus de territorialisation de l'action publique autour desquels des agents (relevant de différents niveaux et de différents univers, publics ou privés) développent des stratégies de plus en plus floues et complexes »? (Muller, 2007; p.265). Dans cette perspective, pour l'analyste comme pour le stratège, la notion de territoire apparaît de plus en plus évanescence alors que ces politiques publiques sectorielles différenciées seraient la base de l'existence même de ces territoires et non l'inverse. Si tel est le cas, à quel degré est-ce que cette identité régionale repose sur une cumulation de politiques sectorielles adaptées; fauniques et touristiques et autres? Et non pas inspirée d'une identité plus globale de la région? Comment alors serait-il possible d'en arriver à construire des identités régionales d'ensemble pour un territoire, qui ne seraient pas subordonnées à leurs multiples insertions dans des programmes gouvernementaux?

## Vers une nouvelle gouvernance publique

Dans une perspective de gestion publique renouvelée, la présente recherche est un exemple du changement de paradigme à l'œuvre, changement attribuable à divers facteurs tels que la relativisation des frontières entre juridictions – nation, région, comté, ville, communauté et autres – qui témoigne d'une approche plus globale à la résolution de problèmes à caractère public. Cette notion même de « public » n'est plus définie comme un apanage relevant du « gouvernement », mais plutôt comme ce qui l'englobe et le précède. Une reconnaissance des capacités limitées de l'État de demeurer en contrôle de ces nouvelles problématiques sociales et économiques, fragmentées en plusieurs niveaux et réseaux, font en sorte qu'elles apparaissent politiquement beaucoup plus complexes et au-delà des possibilités gouvernementales de composer seules avec. La désarticulation de la machine étatique en est pour certaine une cause pour d'autres une forme d'adaptation à ce nouvel univers ou se décloisonnent public et privé. Cette nouvelle logique de gouvernance publique est avant tout caractérisée par sa « nature collaborative », dépendante d'un éventail d'intervenants élargie à des *tiers partis*. Également, par une approche de complémentarité entre public et privé, de relations entre intervenants en réseau plutôt qu'en relation hiérarchique, du recours à la négociation et persuasion plutôt qu'au commandement et contrôle direct, de compétence de mise en pouvoir plutôt que de gestion.

Cependant, ce qui distingue le plus ce changement de paradigme et trop souvent occulté, est à quel point il repose non plus sur des programmes, des politiques planifiées mais plutôt sur des « outils d'action publique », soit des méthodes identifiables de gestion par lesquelles l'action collective est structurée en fonction de résoudre des problèmes publics. Ces outils peuvent être classifiés selon leur dimension plus ou moins coercitive, le caractère direct ou indirect de leur prestation, leur degré d'automaticité (déjà structurée ou non dans une réglementation gouvernementale), ainsi que leur degré de visibilité ou non dans les budgets et de politiques gouvernementales (Salamon, 2002).

Le paradoxe est qu'étant donné les pressions politiques auxquelles sont sujet les responsables de politiques, ces derniers sont de plus en plus enclins à choisir de préférence les outils d'action publique les plus indirects, invisibles et automatiques; précisément ceux qui sont le plus difficilement contrôlables et propices au maintien des objectifs publics. Une politique par mandats de consultations sera ainsi préférée à une politique d'intervention directe, une de privatisation à un recours à des entreprises publiques, une de garantie de prêt à une de réglementation économique et une politique de tarifications de services à une de prêts directs à des organisations publiques. De fait, cette nouvelle gouvernance repose sur le recours croissant à des outils de gestion à caractère hautement indirect, générique et multi usages.

Dans l'évolution de cette nouvelle gouvernance, deux facteurs sont déterminants. Le premier est que si chacun de ces outils techniques engendre ses propres procédures, ses compétences, ses modes de prestation – en définitive sa propre marque d'« économie politique » sur le programme en question – il en résulte que la forme finale pourra différer substantiellement de l'objectif initial. Ces techniques se mutant en outils politiques fait qu'une décision quant à leur choix en devient une de choix de valeurs et

d'intérêts à privilégier dans cette décision. Le second facteur déterminant est que le système de « gouvernement par tiers partis » que cette collaboration engendre a pour effet de concéder un partage du pouvoir public concernant des décisions cruciales, pouvoir qui en principe devrait relever de l'autorité publique. Des systèmes complexes de collaboration défiant parfois la compréhension deviennent ainsi vulnérables à une récupération par l'un des tiers, particulièrement lorsqu'il s'agit de décisions d'exercer l'autorité publique et d'allocation de fonds publics (Salamon, 2002). Comment alors baliser leur usage de façon à ce qu'ils répondent au double objectif d'une gouvernance publique, soit non seulement à des objectifs d'efficacité et d'efficience propres au management des organisations, mais également aux objectifs politiques de préservation et promotion de biens publics ainsi que d'équité démocratique? (Frederickson, 1997).

Il apparaît clairement que des nouvelles compétences en gestion publique seront nécessaires afin de maîtriser le recours à ces outils indirects. Des compétences qui vont au-delà de celles en gestion de réseaux structurés dans un cadre législatif spécifique. Comme le montrent les résultats, ces législations constituent davantage des amalgames de buts de politiques que de politiques achevées. Les dimensions critiques de mise en œuvre sont ainsi différées aux étapes subséquentes de réalisation, là où il y a marge de manœuvre pour le choix d'outils selon l'interprétation politique qui offre le plus de chances de réussite – le plus souvent à courte échéance, en phase avec les cycles électoraux. Parfois, même, ces choix peuvent se fonder sur des considérations idéologiques plus générales ou encore sur des effets de mode de nouveaux outils de gestion, sans analyse critique de leur pertinence pour une situation donnée (la privatisation, par exemple).

Les défis posés par le recours à ces outils indirects, génériques et multi usages pour les administrateurs publics sont substantiels, car dans un contexte de dispersion de pouvoir entre des instances relativement autonomes – tel celui du domaine de la gouvernance des territoires fauniques –, les décisions en apparence simples peuvent rapidement prendre une tournure complexe. L'analyse des changements d'échelle et de style de gouvernance peut d'ailleurs engendrer des conséquences inévitables sur les structures de pouvoir en place, les institutions, les modes de vie, l'écologie politique et l'aménagement du territoire, conséquences qui font en sorte que la nouvelle gouvernance qui en résulte n'est pas nécessairement plus efficace ni équitable. Nulle part cela est-ce plus clair que dans les cas de décentralisation politique et de gestion communautaire de ressources, des domaines de gouvernance où les approches politiques achoppent de façon plutôt répétitive face à deux principaux obstacles : le manque d'imputabilité et à la persistance tant des contrôles centralisés que de celui des élites (Batterbury et Fernando, 2006). Le cas Dunière en est un exemple.

Le paradoxe est que d'une part, si cette nouvelle gouvernance se veut davantage un processus d'innovation en acte que d'atteinte d'un idéal précis et planifié de décentralisation et de mise en pouvoir des régions dans le domaine faunique, il demeure qu'une vision citoyenne articulée et partagée doit l'orienter avec maîtrise et équité. D'autre part, les choix d'outils de gestion et la dextérité de leur mise en œuvre nécessitent une connaissance approfondie de leurs impacts sur l'évolution des relations

de gouvernance publique en ce domaine, tout particulièrement en regard des objectifs publics – démocratiques – à maintenir en priorité.

Le nouveau rôle de cet État décentralisé serait plus précisément d'évoluer à partir d'un rôle d'une gouverne porteuse de projets et de programmes à une gouvernance porteuse de normes, de légitimation de procédures, de validité des consultations et des décisions de collaboration formelle et informelle au sein d'une sphère publique élargie.

*Jean-Bernard Carrière, professeur titulaire, Département des sciences de la gestion, Université du Québec à Trois-Rivières, [Jean-bernard.@carriere@uqtr.ca](mailto:Jean-bernard.@carriere@uqtr.ca). Marie Lequin, professeur titulaire, Département d'études en loisir, culture et tourisme, Université du Québec à Trois-Rivières, [Marie.lequin@uqtr.ca](mailto:Marie.lequin@uqtr.ca).*

## **Bibliographie**

- Batterbury, S.P.J. et J.L. Fernando. 2006. « Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction ». *World Development*, vol. 34, n° 11, pp : 1851-1863.
- Bertels, S. et H. Vredenburg. 2004. « Broadening the Notion of Governance from the Organization to the Domain: A Study of Municipal Water Systems in Canada ». *The Journal Of Corporate Citizenship*. Sheffield: Autumn, issue 15, pp : 33-48.
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. 2004. *Rapport*. Décembre. [http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal/CF\\_intro.pdf](http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal/CF_intro.pdf)
- Éditeur officiel du Québec. 2002. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. L.R.Q., chapitre C-61.
- Éditeur officiel du Québec. 2007. *Projet de loi no 28 : Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, présenté par M. Claude Béchar, ministre des Ressources naturelles et de la Faune, Assemblée Nationale.
- Faure, A. et A.C. Douillet (dir.). 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble.
- Faure, A. 2007. « Conclusion générale : Une nouvelle critique territoriale? », dans (dir.) Faure, A., Négrier, E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris : Harmattan, pp. 275-283.
- Fédération des pourvoiries du Québec (FPQ). <http://www.fpq.com/>
- Fédération québécoise des gestionnaires de zecs. <http://www.zecquebec.com/index.jsp>
- Foucault, M. 1972. De l'archéologie à la dynastique. *Dits et Écrits, 1954-1988* vol. 2 1970-1975, pp : 406-415, Paris, Gallimard.
- Foucault, M. 1994a. « Pouvoir et savoir ». *Dits et Écrits, 1954-1988* vol. 3 1976-1979, pp : 399-414, Paris, Gallimard.
- Foucault, M. 1994b. « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté ». *Dits et Écrits, 1954-1988*, vol. 4 1980-1988, pp : 708-729, Paris, Gallimard.

- Foucault, M. 1994c. « Les mailles du pouvoir », 1981, dans *Dits et écrits 1954-1988*, vol. 4 1980-1988, pp : 182-201, Paris, Gallimard.
- Foucault, M. 2004. « La gouvernementalité ». *Sécurité, territoire, population : Cours au Collège de France (1977-1978)*, Leçon du 1<sup>er</sup> février 1978, Paris, Gallimard.
- Francoeur, L.-G. 2007. « Main basse sur le réserves fauniques : le dépeçage du patrimoine commun fait saliver bien des vautours en région ». *Le Devoir*, 14 décembre.
- Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Fun, A. 2002. « Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work ». Working Paper, John F. Kennedy School of Government.
- Fung, A. et E.O. Wright. 2003. « Countervailing Power in Empowered participatory Governance », dans Fung A. et Wright, E.O. (dir.) *Deepening Democracy*, Boston, Verso.
- Gaudin, J-P. 2002. *Pourquoi la gouvernance?* Paris, Presses de Sciences Po.
- Gordon, C. 1980. *Power/Knowledge : Selected Interviews and other Writings by Michel Foucault, 1972-77*. Brighton, England: Harvester.
- Gouvernement du Québec. 2005. *Territoires ayant un statut particulier ou faisant l'objet d'une protection particulière*. Ressources naturelles et Faune.
- Gouvernement du Québec. 2007. *La faune et la nature, ça compte! « Le tourisme lié à la faune : 381 millions de dollars pour les différentes régions du Québec »* Claude Béchar. Communiqué de presse, Ressources naturelles et Faune, 9 octobre. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/presse/communiques-detail.jsp?id=6497>
- Gray, B. 1989. *Collaborating : Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Hall, J. et H. Vredenburg. 2003. « The Challenges of Sustainable Development Innovation ». *MIT Sloan Management Review*, 45, 1, pp : 61-68.
- Hatchuel, A. (dir.). 2005. *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Hatchuel, A. et B. Weil. 1992. *L'expert et le système*, Paris, Economica.
- Joncas, H. 2007. « Caribou : des retombées de plus de 10 M\$ par an ». *Journal Les Affaires*, 27 janvier.
- Kooiman, J. 1993. « Socio-Political Governance : Introduction », dans Kooiman, J.,(dir.), *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications, pp : 1-8.
- Lascoumes, P. 2005. « De l'État à la Gouvernementalité : une nouvelle perspective sur l'organisation publique », dans Hatchuel, A. et al. (dir.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, Québec, Presses de l'Université Laval.



- Lequin, M. 2006. « Tourisme et forêt : pour une mise en valeur durable ». *Téoros*, vol. 25, no 3, automne, pp 3-5.
- Linders, S.H., et B.G. Peters. 1990. « The Design of Instruments for Public Policy », dans Nagel, S. (dir.) *Policy Theory and Policy Evaluation*, Greenwood Press.
- Mathews, D. 1994. *Politics for People : Finding a Responsible Public Voice*. Urbana, University of Illinois Press.
- Mayntz, R. 1993. « Governing Failures and the Problem of Governability : Some comments on a Theoretical Paradigm », dans Kooiman, J. (dir.) *Modern Governance : New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications, pp : 9-20.
- Mintzberg, H., J. Jorgensen, D. Dougherty et F. Westley. 1996. « Some Surprising Things About Collaboration: Knowing How People Connect Makes It Work Better ». *Organizational Dynamics*, Summer 96, Vol. 25, Issue 1, pp: 60-71.
- Muller, P. 2007. « La synthèse d'un politiste : six question en suspens », dans (dir.) Faure, A. et Négrier, E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris : Harmattan, pp. 263-268.
- Négrier, E. 2007. « Introduction générale : penser la contingence territoriale », dans (dir.) Faure, A. et Négrier, E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris : Harmattan, pp. 9-15.
- Paquet, G. 2005. *Gouvernance: une invitation à la subversion*, Montréal, Liber.
- Peters, B.G. et D.J. Savoie (dir.). 2001. *La gouvernance au XXIe siècle. Revitaliser la fonction publique*. Sainte-Foy : Presses de l'Université Laval.
- Projet de loi n° 28 – Loi modifiant la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (2007). *Journal des débats*. Débats de l'Assemblée nationale, le jeudi 22 novembre, Vol. 40, N° 43.
- Salamon, L.M., (dir.). 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York : Oxford University Press.
- Skownorek, S. 1982. *Building a New American State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Société des établissements de plein air du Québec.  
[www.sepaq.com/org/fr/qui\\_sommes\\_nous.html](http://www.sepaq.com/org/fr/qui_sommes_nous.html)
- Townley, B. et M. Foucault. 1993. « Power/Knowledge, and its Relevance for Human Resource Management », *Academy of Management Review*, vol. 18, No. 3, pp : 58-545.
- Trist, E. 1983. « Referent Organizations and the Development of Inter-Organizational Domains », *Human Relations*, 36, 3, pp : 269-284.
- Vickers, G. 1968. *The Art of Judgment*. London: Methuen.
- Volkery, A. et al. 2006. « Coordination, Challenges, and Innovation in 19 National Sustainable Development Stratégies », *World Development*, vol.34, n°12, pp : 2047-2063.