

# La dynamique évolutive de la gouvernance forestière au Québec et ses implications pour la gestion durable des forêts publiques

Alain Fréchette, CEF-UQAM

Pierre Drapeau, CEF-UQAM

Nathalie Lewis, UQAR

Colloque du CEF, 2013

# Présentation

- Arguments
- Hypothèses / Concepts
- Méthodologie
- Donnée empiriques – dynamique évolutive
- Conséquences
  - Effet sur la gestion durable
  - Loi 57 – une alternative durable?
- Conclusions

# Arguments

## Choix constitutionnels sont fondamentaux

- Liens étroits entre autorité décisionnelle et utilisation du territoire
- Condition nécessaire, mais non suffisante de l'évolution de la gouvernance forestière au Québec

## Compréhension perfectible de l'action collective

- Dilemmes d'aujourd'hui forgés par les actions/choix d'hier
- Loi 57 – d'où venons-nous / où allons-nous?
- Liens socio-écologiques insuffisamment étudiés

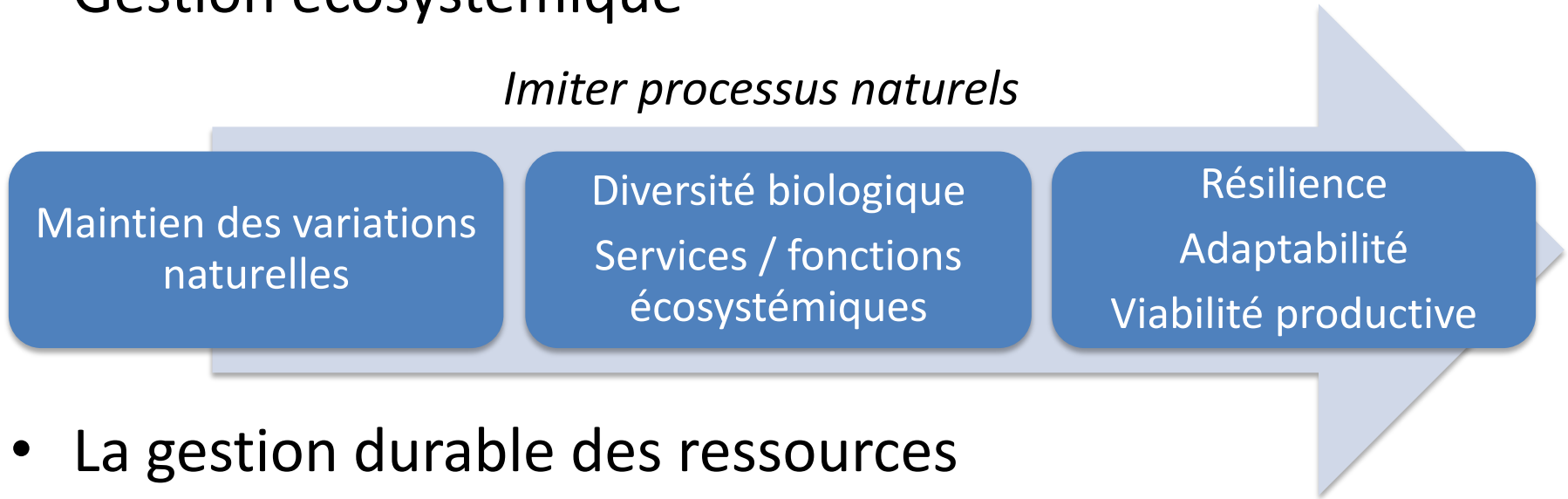
## Maintenir la variabilité nécessite un accès à la variabilité

- Variété / complexité nécessaire au maintien de la variété / complexité  
(Law of requisite variety - Ashby, 1956 / Polycentric order – Polanyi, 1951)
- Corrélation négative de la centralisation des choix collectifs (E. Ostrom, 1990/2010; V. Ostrom, 1997, Larson et al., 2010; Ribot et al., 2006; etc....)

# Hypothèse de la soutenabilité

- Gestion écosystémique

*Imiter processus naturels*



- La gestion durable des ressources
  - Usagers
  - Exerçant des usages (choix) durables
- Choisir – action informée par le contexte social
  - Relations ordonnées par des règles (institutions)

# La gestion durable des forêts

- Un défi social - écologique
- Action / processus socialisée
  - Idées, habitudes, normes, valeurs, croyances, règles
  - Préférence temporelle
  - Incitatifs et contraintes
  - Arène décisionnelle
- Soutenabilité = capacité adaptative sociale / écologique  
(Chapin et al., 2009)

# Systemes sociaux durables?

## Caractéristiques communes des systemes sociaux / naturels

(Levin, 1999; Ostrom, 2008; Hodgson, 2010)

- Non-linéaire / dynamique
- Adaptatif / évolutif (variation, sélection, transmission)
- Complexe (auto-organisation)

## Quelles variables produisent des résultantes durables?

*Pour maintenir des systemes naturels*

Maintenir variations /  
adaptations au milieu  
socio-écologique

Diversité institutionnelle  
Auto-organisation  
Économie adaptée

Résilience  
Adaptabilité  
Viabilité

*Et le lien avec les choix  
constitutionnels?*

**L'évolution des institutions de  
gouvernance forestière**

**&**

**La vulnérabilité des régimes centralisés  
– Le cas québécois**

# Pourquoi la crise forestière ?

## Analyse comparative historique

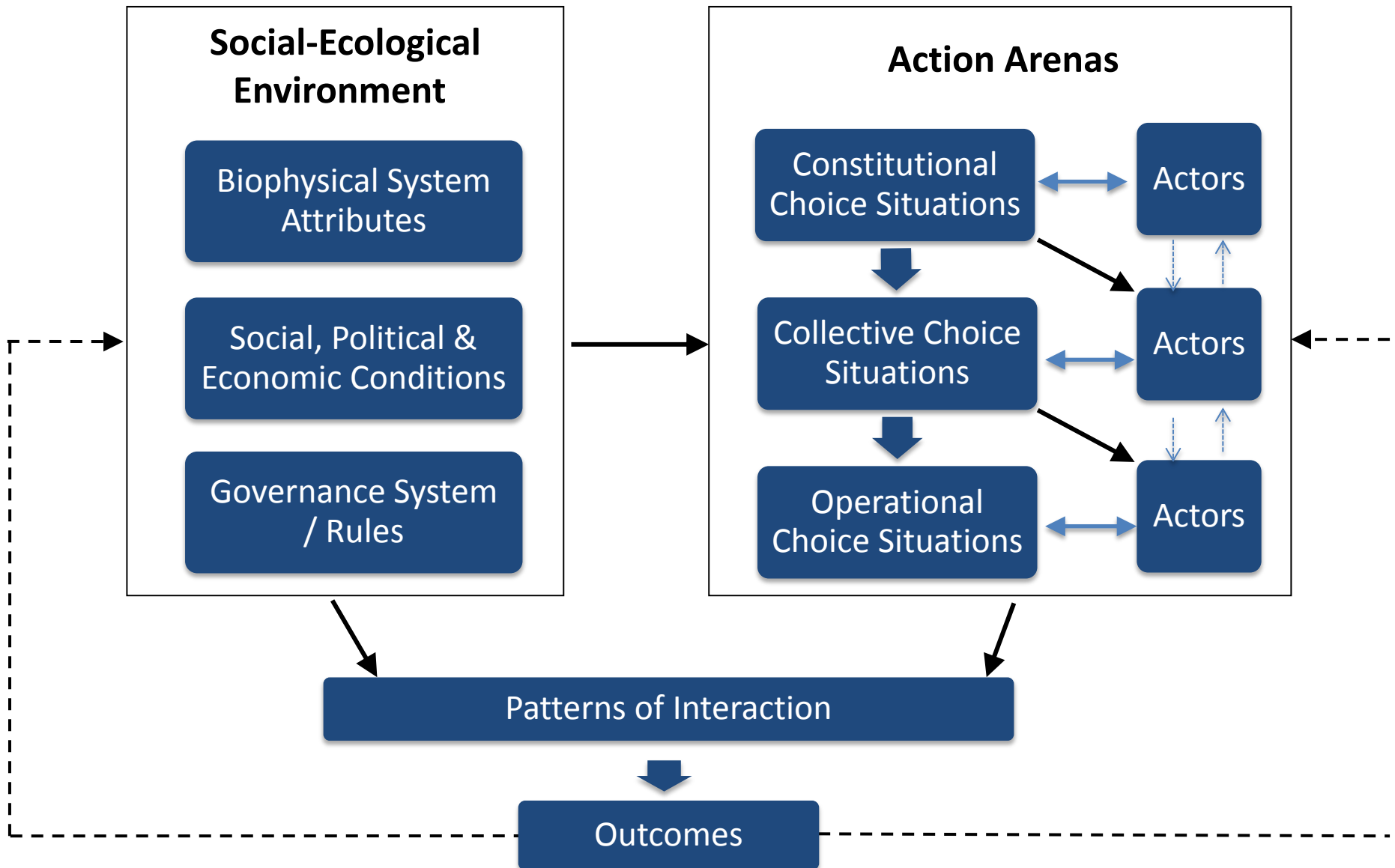
- (1763-1840), (1840-67), (1867-1906), (1908-50), (1960-86)
- Suivi des processus (*Process Tracing*)
- Inférences – observations causales continues

## Recherche d'archives

- Primaires (archives publiques / publications officielles)
- Secondaires (analyses contemporaines)
- Perceptions et expériences contextualisées
- Conclusions – triangulation et induction



# Gouvernance forestière – Cadre d'analyse



Source : Adapted from Ostrom, Gardner & Walker (1994) & Ostrom (2007)

# Relations ordonnées par des règles

## Action Arenas

## Authority Relationships

Constitutional Choices

Rules that affect political decision-making

- Frame social / political order
- Terms & conditions of governance
- Assign collective choice rights

Collective Choices

Rules that affect operational situations

- Exercise of political authority (governance)
- Rules affecting incentives / constraints actors face
- Assign operational choice rights

Operational Choices

Rules that directly affect outcomes in the world

- Regulate forest resource use
- Assign user rights

# Analyse empirique: *Qui décide quoi, comment et pourquoi*

DATES	EVENTS	REGIME
1763-1839	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitutional struggle for responsible government</li> <li>- Need for revenue beyond the reach of Assembly</li> <li>- Crown's unalienable hereditary and customary rights</li> </ul>	Representative (i.e., colonial) government
1840-1866	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Union / responsible government / unworkable system</li> <li>- Forests – revenue, settlement, debt relief</li> <li>- Competing land-use claims &amp; mixed political interests</li> </ul>	Union government
1867-1906	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsible government &amp; legislative autonomy</li> <li>- Forests – revenue, colonization, economic development</li> <li>- Competing claims &amp; emergent needs of industrialisation</li> </ul>	Provincial government in federated state
1908-1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forests – primary engine of economic development</li> <li>- Failure of conservation / adoption of managed MSY</li> <li>- Industrialisation / positive feedbacks / expansion</li> </ul>	Ibid.
1960-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legacy of appropriation &amp; provisioning problems</li> <li>- Market/Gov. failures &amp; limits of concessionary system</li> <li>- Need to increase access &amp; use to stimulate growth &amp; dev.</li> </ul>	Ibid.

# Origines de l'autorité exécutive

## 1763 Treaty of Paris

- Affirmed the Crown's prerogative over territories & entitlement to all territorial and casual revenues

## 1763-1840 – Representative (colonial) government

- Governor / Executive = Sovereign's representative
- Resource rights = A Crown Prerogative
- (>1826) Rights administered by British Treasury / Admiralty
- (1826<) Colonial administration / exclusive source of revenue

## 1840-1867 – Transfer of Crown Prerogatives

- **1840**, 3 & 4 Vict., c.35 (Imp.); **1846**, 9 Vict., c.114 (Can.); **1852**, 15 & 16 Vict., c.39 (Imp.), **1867** Constitution Act
- Resource revenues to defray costs of government (civil list)
- Executive control = residual prerogative (convention)

# Autorité constitutionnelle

- With the BNA act (1867, 30 & 31 Vict., c.3 Imp.)
  - “*the entire control, management, and disposition of the Crown lands, and the proceeds of the provincial public domain, and casual revenues arising in these provinces were confided to the executive administration of the provincial government and to the legislative action of the provincial legislatures”<sup>1</sup>*
  - In respect of its property, a provincial government has the same rights as a private owner<sup>2</sup>

1. Mercer v. Attorney-General of Ontario [(1903) A.C. 73, p. 79]

2. The Queen v. Robertson (1882), 6 S.C.R. 52, p. 136; Smylie v. The Queen (1900), 27 O.A.R. 172; Attorney-General of Canada v. Higbie, (1945) S.C.R. 385, p. 430

# Dynamique (causalité) pré-industrielle

## Direct / Proximal Factors

Commercial exploitation

- Square timbering
- Lumber production

Settlement / colonization

- Conversion
- Fuelwood production
- Private production

Rules – Perverse incentives

- Minimum production
- Ground rent system
- Cull measurements
- “Improvement” obligations

Geography / infrastructure

- Rivers, canals, slides
- Colonization roads
- Railways

## Indirect / Structural Factors

Nature of the good

- Relative abundance
- Subtractable + non-excludable old growth

Economic factors

- Staple trade
- Preferential duties + undervaluation
- Market demand for unprocessed goods
- Agrarian economy + limited \$ sources
- Sub-contracting (jobbing)

Socio-cultural factors

- Rural population / colonization
- Seasonal / non-dedicated workforce

Political / institutional factors

- Fiscal (revenue) / settlement policies
- Discretionary oversight / manipulation
- Weak enforcement / insecure titles
- Unstable governments

# Dynamique (causalité) post-industrielle

## Direct / Proximal Factors

Commercial exploitation

- Square timber/lumber
- Pulp & paper
- Industrialisation / intensification

Colonization

- Conversion & fuelwood production
- Private production

Rules

- Minimum production requirements
- No maintenance obligation

Geography / infrastructure

- Rivers, canals & dams
- Railways & forest access roads

Biophysical factors

- Fire / insect disturbances
- “Over-mature” forest imbalance

## Indirect / Structural Factors

Nature of the good....

Technical factors

- Pulp manufacturing & mechanization
- Efficiency seeking & externality producing

Economic conditions / factors

- Market demand & growth imperative
- High start-up costs = low supply costs

Socio-cultural factors

- Regional employment & development
- Relative abundance; belief in models

Political / institutional factors

- Economic development
- Discretionary oversight; manipulation; rent seeking; short-time horizons; subsidization
- Weak appropriation + provisioning rules

# Relations causales

Direct / indirect causal factors informed by choices made within social-ecological context

## Political-economic context

(Staple-trade, industrialization, revenue generation, economic development)

## Social context

(Settlement, colonization, regional development & social schemas)

Choices affecting outcomes

## Resource system attributes

(Relative abundance = limited need for self-constraint or investment)

## Institutional context

(Rules, customs, conventions & decision-making processes)

Choices Mediated / Filtered by Government



# Conséquences constitutionnelles

- Government (Executive): supreme directing authority & centripetal force (Bernier et al., 2005; Dunn, 2006; Jennings 1959; White, 2006)
  - Applies to federal, provincial & municipal governments
- Monopoly over agenda, rule making & enforcement, resource allocation, decision-making, patronage, information & civil service
- Departments (ministries) mandated to administer and achieve political ends expressed by government (Tardi, 2010)
- Exclusive Resource Rights
  - Residual prerogative of the Crown vested in (Executive) Government
  - Constitutional convention – unbounded discretionary power
- Affect social evolution: Variations – selection - transmission

# Conséquences

- Capacité limitée des acteurs locaux à résoudre problèmes / dilemmes
- Accès limité à l'arène des choix collectifs
- Liens inter-institutionnels = coûts élevés du changement
- Rétroaction positive des choix antérieurs
- Distribution asymétrique du pouvoir
- Gouvernement – filtre des choix collectifs / sociaux

# Les gouvernements ailleurs

(Ascher, 1999; Geist et al., 2006; Repeto-Gillis, 1988; Williams, 2003, etc....)

- Promote settlement, foreign investment, industrialization & export-led economic growth
- Provide investment & supply guarantees
- Determine access to land, labour, capital, technology, and information
- Subsidize transportation, infrastructure & technological development
- Affect resource allocation & artificially underprice resources
- Structure decision-making processes & condition management effectiveness
- Determine/enforce property rights; affect tenure security
- Define economic / fiscal policies & priorities
- Undermine policies (e.g., weak enforcement, negligible investments )
- Overemphasize timber harvest at expense of non-timber benefits / values

# Loi 57 – un changement durable?

- Approche écosystémique – un changement majeur
- Expériences positives + opportunités (ex., Bas Saint-Laurent)
- Effet normatif – apprentissage, confiance, réciprocité
- Précédent important vers une soutenabilité accrue

Mais...

- En lien avec la conjoncture économique ?
  - Ressources limitées et coûts de transactions élevés
  - Expériences antérieures (ex: réforme de 1974)
- Politique / réglementation adaptative ?
- Régionalisation / participation accrue ?
  - Déconcentration
  - Gestion des choix opérationnels
  - Capacité limitée d'effectuer des choix collectifs
  - Résilience / adaptabilité réduite

# Sans un accès à l'arène des choix collectifs

## Capacité limitée des acteurs à:

- Diriger les choix publics (sociaux, politiques, économiques)
- S'adapter / changer de façon dynamique
- Diriger le développement économique
- Contrôler développement régionale
- Maintenir des retombées durables

# Conclusions

## Pas de panacées (Ostrom, 2007)

- Pas d'arrangements universellement supérieurs
- Beaucoup de modèles (Lemos-Agrawal, 2007)
- Auto-gouvernance associée à retombées positives (Ostrom, 1990/NAS, 2002, Dietz et al., 2003)

## Limites de la décentralisation (Agrawal-Ostrom, 2001; Ribot et al., 2006; Larson et al., 2010, etc....)

- Transferts de coûts / fardeaux administratifs
- Systèmes dégradés
- Autorité limitée aux décisions opérationnelles

# Sommaire

- Gestion durable nécessite des systèmes socio-écologique adaptatifs
- Maintien de la biodiversité nécessite un accès à la diversité institutionnelle
- La diversité institutionnelle nécessite un accès à l'arène des choix collectifs

# Merci !

*“Modern social [& ecological] scientists have failed to recognize that reform or improvement must have as its direct object change in the rules or constraints within which political decision makers are allowed to operate... and not the particulars of policy alternatives or options”*

James Buchanan, 1986 Nobel Prize in Economics