

La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologique interdépendant

Alain Fréchette

Number 6, Special, 2009

La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/044557ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Fréchette, A. (2009). La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologique interdépendant. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, (6).

Article abstract

Quebec's forestry sector is in a state of crisis. The reasons for this emerging tragedy include both conjunctural and structural elements. While the origins of this crisis are most often associated with the 1986 reform of the province's forest regime, the history of forest resource governance in Quebec reveals that the problems affecting this sector are not new. In fact, the unsustainable nature of forest resource exploitation in Quebec and the sector's vulnerability to sudden shifts in foreign commodity markets have always been at the forefront of concern to resource managers as well as social, political and economic actors within the province. However, in spite of ongoing calls for change over the last century to improve the sustainability of forest resource use and equity of socioeconomic outcomes, it appears as though the numerous changes enacted over the decades at the margin of succeeding forest regimes have yet to resolve the fundamental problems affecting this industry. When one considers the growing number of environmental dilemmas we now face at the onset of the 21st century (e.g., climate change, biodiversity loss, pollution, overexploitation of natural resources), what lessons can be drawn from the history of forestry in Quebec? In other words, why is it so difficult to change unsustainable governance institutions and resulting payoff structure once a regime becomes established?



LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE AU QUÉBEC : LE DÉFI DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL DANS LES SYSTÈMES SOCIO-ÉCOLOGIQUE INTERDÉPENDANT

Alain Fréchette, Doctorant, Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, C.P. 8888, Succ. Centre-ville, Montréal, Québec, Canada, H3C 3P8, Courriel : alain.frechette@yahoo.ca

Résumé : Le secteur forestier du Québec est en état de crise. Les raisons de cette tragédie émergente sont à la fois conjoncturelles et structurelles. Alors que l'origine de la crise actuelle est la plupart du temps attribuée à la refonte du régime forestier de 1986, l'histoire de la gouvernance des ressources forestières au Québec nous révèle que les problèmes auxquels ce secteur fait face aujourd'hui ne sont pas nouveaux. En effet, le caractère peu durable de l'exploitation forestière au Québec et la précarité du secteur vis-à-vis les aléas des marchés internationaux préoccupent depuis toujours les gestionnaires de la forêt de même que les acteurs sociaux, politiques et économiques de la province. Cependant, malgré les nombreux appels aux changements effectués depuis plus d'un siècle pour améliorer la soutenabilité de l'exploitation forestière, de même que l'équité des retombées socio-économiques qui en découlent, il appert que les nombreux changements effectués en marge des régimes forestiers qui se sont succédés au fil des décennies n'ont jamais parvenu à résoudre les problèmes fondamentaux auxquels est assujéti cette industrie. Face aux nombreux dilemmes environnementaux qui se dressent devant nous en ce début du 21^e siècle (ex. : changements climatiques, perte de la biodiversité, pollution, surexploitation des ressources naturelles) quelles leçons pouvons-nous tirer de l'histoire de la foresterie au Québec? En d'autres mots, pourquoi est-il si difficile de changer des institutions de gouvernance et la structure des retombées qui lui sont associées une fois qu'un régime parvient à s'imposer ?

Mots-clés : Gouvernance, changement institutionnel, système socio-écologique, régime forestier.

Abstract : Quebec's forestry sector is in a state of crisis. The reasons for this emerging tragedy include both conjunctural and structural elements. While the origins of this crisis are most often associated with the 1986 reform of the province's forest regime, the history of forest resource governance in Quebec reveals that the problems affecting this sector are not new. In fact, the unsustainable nature of forest resource exploitation in Quebec and the sector's vulnerability to sudden shifts in foreign commodity markets have always been at the forefront of concern to resource managers as well as social, political and economic actors within the province. However, in spite of ongoing calls for change over the last century to improve the sustainability of forest resource use and equity of socioeconomic outcomes, it appears as though the numerous changes enacted over the decades at the margin of succeeding forest regimes have yet to resolve the fundamental problems affecting this industry. When one considers the growing number of environmental dilemmas we now face at the onset of the 21st century (e.g., climate change, biodiversity loss, pollution, overexploitation of natural resources), what lessons can be drawn from the history of forestry in Quebec? In other words, why is it so difficult to change unsustainable governance institutions and resulting payoff structure once a regime becomes established?

Keywords : Governance, institutional change, forest regime, socio-ecological system

Introduction

Le secteur forestier au Québec est dans un état de crise. Pendant plus d'un siècle, l'industrie forestière fut l'une des principales avenues de développement économique de la province, de même que le plus important contributeur au bilan positif net de l'échiquier commercial du Québec. Cependant, depuis 2005 le secteur forestier connaît un déclin sans précédent. Alors que les difficultés de l'industrie étaient initialement attribuées au différend entre les États-Unis et le Canada sur les exportations des produits forestiers, une réduction de la demande en papier journal, et les pressions

exercées par diverses coalitions environnementales, les causes invoquées se sont depuis complexifiées avec la reconnaissance de nombreux défis structurels¹ et l'avènement de la pire récession mondiale depuis les années 1930.

¹ Lors d'une conférence donnée à l'Institut des sciences de l'environnement à l'UQAM en 2007, le forestier en chef du Québec a identifié comme suit les principaux défis auxquels est confrontée l'industrie forestière: perte de marchés; force du dollars (depuis abaissée); rigidité des normes et directives; conflit du bois d'œuvre; coût élevé de la matière première; main d'œuvre coûteuse (incluant le maintien des bénéfices marginaux); concurrence de l'Asie et de l'Amérique latine où les coûts de production sont beaucoup moindre en raison des coûts de main d'œuvre inférieurs et moyens technologiques beaucoup plus efficace.

Référence électronique

Alain Fréchette, « La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologique interdépendant », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6, 2009, [En ligne]. URL : <http://vertigo.revues.org/index8948.html>.

Toutefois, c'est avec la sortie du documentaire « L'Erreur boréale » de Desjardins et Monderie en 1999 et la validation subséquente des principales allégations du film par la vérificatrice générale du Québec² en 2001 que les pratiques de cette industrie furent véritablement remises en cause. Avec la montée des diverses pressions exercées par une grogne populaire sans cesse croissante, le gouvernement du Parti Québécois annonce en 2003 la nécessité d'une enquête publique qui donnera lieu à la création de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise.³ Le rapport rendu public en décembre 2004 était accablant : défaillances des autorités publiques dans la gestion de la forêt, surexploitation de la possibilité ligneuse, calcul de possibilité erronée, pratiques sylvicoles inefficaces, et inadéquation des mécanismes de contrôles⁴. Pour remédier la situation, la Commission recommande une réduction immédiate de la possibilité forestière, la révision du calcul de rendement soutenu, la mise en œuvre d'une gestion écosystémique, et l'adoption d'une structure décisionnelle décentralisée et intégrée. Alors que des progrès ont été effectués sur certaines recommandations de la Commission, et qu'un nouveau projet de loi fut récemment déposé⁵, il demeure difficile de prévoir si les changements amorcés conduiront véritablement vers une industrie qui sera à la fois plus économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable⁶.

Devant l'ampleur des changements environnementaux auxquels nous sommes confrontés et l'essor d'un nouvel idéalisme axé sur le développement durable, la crise forestière expose à la fois le paroxysme des outils de gestion traditionnelle et les difficultés inhérentes des changements contemplés. Toutefois, alors que la Commission d'étude plaçait l'origine des maux encourus par l'industrie sur certaines failles de la refonte du régime forestier de 1986, l'étude de ce secteur depuis 1800 nous révèle que la crise en cours s'inscrit plutôt dans un long continuum historique et cyclique d'expansion et de contraction économique, provoquée par des conjonctures récurrentes, l'épuisement progressif des stocks accessibles et une myopie quasi totale des événements passés (Lower, 1938 ; Innis, 2001 [1930]; Hessing et al., 2005). Ce qui est d'autant plus remarquable c'est que malgré les nombreuses

modifications et refontes du régime forestier depuis les premiers actes sur la forêt en 1849, la finalité visée par ce secteur d'activité a très peu changé depuis ces premiers balbutiements avec le blocus napoléonien de 1806. À l'instar d'autres secteurs voués à l'exploitation des ressources naturelles au Canada, l'évolution de l'industrie forestière du Québec a toujours été intimement liée aux soubresauts de la valeur de la matière première dans les cours boursiers internationaux, aux aléas des économies importatrices, à la valeur de la devise canadienne et à l'accessibilité à un stock de ressources peu coûteux (Hessing et al., 2005 ; voir aussi Innis, 2001 [1930]). La crise actuelle est peut-être plus sévère à certains égards que celles qui ont secoué ce secteur par le passé, son développement n'en demeurerait pas moins prévisible. En effet, le caractère productiviste de l'exploitation forestière au Québec et la précarité du secteur vis-à-vis les marchés d'exportation préoccupent depuis toujours les gestionnaires de la forêt, de même que les acteurs sociaux, politiques et économiques de la province (Howlett, 2001 ; Lower, 1938 ; Lower 1973).

La suite de ce texte est organisée comme suit : 1) bref aperçu des origines et de l'évolution du régime forestier du Québec, 2) définition du changement institutionnel et les défis que cela comporte pour le secteur forestier du Québec ; 3) aperçu des contributions théoriques émanant du néo-institutionnalisme économique (choix rationnel) et historique ; 4) identification des enjeux clés susceptibles de restreindre les efforts de changements institutionnels dans le régime forestier québécois ; et une courte conclusion.

Origine et évolution du régime forestier du Québec

Le régime étatique fondé sur l'octroi de droits de coupe sur la matière ligneuse provenant des terres publiques ('de la Couronne') découle du système de réserves navales institué dès 1763 pour subvenir aux besoins de la marine royale britannique (Scott, 2008). Cependant, ce n'est qu'avec le blocus napoléonien de 1806 que l'exploitation forestière au Québec prendra véritablement son envol. Très rapidement, un marché illicite se développe en parallèle aux licences accordées pour le pin et le chêne de plus de 24 pouces de diamètre (à la souche) réservés à l'usage exclusif de la marine royale. Les premières licences de coupes favorisant le développement d'une véritable industrie forestière furent accordées en 1826 par l'administration coloniale afin d'endiguer la coupe illégale sur son territoire. C'est alors que les autorités réalisent qu'en plus de servir d'outil de développement économique, la forêt peut également lui procurer une importante source revenue. En 1849, une première loi sur les bois et forêts de la Couronne est tablée et avec celle-ci débute l'ère des grands concessionnaires qui sera maintenue jusqu'à la réforme de 1972⁷. Avec l'Acte de

² Vérificateur général du Québec, Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002, chapitre 4.

³ La tenue d'une enquête publique découle d'une intention du Parti Québécois, mais son exécution fut réalisée sous la bannière du Parti Libéral suite aux élections d'avril 2003.

⁴ *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*. URL [<http://www.commission-foret.qc.ca/rapportfinal.htm/>].

⁵ Un projet de loi sur la refonte du régime forestier fut déposé à l'Assemblée nationale le 12 juin 2009..

⁶ S'il est adopté, le nouveau projet de loi devrait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2013. Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne contient aucune mesure contraignantes concernant la mise en œuvre de la gestion écosystémique, la création d'aires protégées, et la décentralisation de l'autorité décisionnelle dans la gestion des forêts publiques (recommandations clés du rapport de la Commission d'étude de 2004).

⁷ 1849: L'acte 12 Vict., chap. 30: Permet au commissaire des terres (ministre) d'accorder des licences de coupe de bois sur les terres non concédées de la Couronne, aux prix, aux conditions, et aux restrictions établis par le gouverneur en conseil. Malgré les nombreux amendements et refontes qui se sont succédés par la suite, la portée générale de cette loi est

l'Amérique du Nord britannique de 1867, l'administration des ressources naturelles est officiellement concédée aux provinces nouvellement formées, et avec ce transfert vint la décentralisation des redevances forestières perçues sur les concessions allouées, l'accès à de nouveaux pouvoirs discrétionnaires pour la classe dirigeante et l'intérêt de maintenir le régime hérité de façon plus ou moins intacte.

Néanmoins, l'exploitation abusive des ressources forestières au Québec, comme ailleurs en Amérique du Nord, inquiète de plus en plus les élus et marchands de bois de l'époque, conduisant ces derniers à dissiper le mythe de la forêt inépuisable, et à mettre en valeur l'importance de la conservation et du reboisement⁸. Avec la quête des profits à court terme qui grugent, comme on le disait à l'époque, non pas les intérêts, mais le capital du patrimoine forestier de la province, vint l'augmentation de la fréquence et de la sévérité des crues printanières et des périodes d'étiages durant l'été ; la fréquence des feux de forêts engendrés par la négligence (surtout de la part des colons) ; des changements dans le régime climatique (précipitations) local ; l'épuisement des stocks de bois marchands (essentiellement le pin et le chêne) ; l'instabilité sociale engendrée par la fermeture de villages et la précarité des emplois liés à ce secteur d'activité (Morgan 1886 ; Bouchette, 1906 ; Lower, 1938 ; Minville, 1944).

Alors que le 19^e siècle prend fin sous l'apogée de l'industrie du sciage et l'arrivée des pâtes et papiers (Lower, 1938), l'effet cumulé de la coupe forestière sonne la première véritable prise de conscience environnementale au Québec, comme ailleurs en Amérique du Nord. De nombreux et vibrants appels aux changements seront lancés par des politiciens tels que H.G. Joly de Lotbinière, J.H. Morgan ou A.T. Drummond de même que des marchands de bois tels que James et William Little, d'importants ouvrages seront publiés sur la nécessité de la conservation (ex. : *Man and Nature* de George Perkins Marsh, 1865) ou sur les risques d'une industrie presque entièrement détenue par des capitaux étrangers (ex. : Errol Bouchette, 1906), mais les changements n'arriveront que dans les premières décades du 20^e siècle et viseront avant tout à protéger les intérêts des grandes industries aux détriments du bien collectif (Minville, 1944 ; Maher, 1952).

Le début du 20^e siècle marque également une transition importante dans l'histoire du Québec et dans celle de l'industrie forestière plus particulièrement. Avec le développement de l'industrie des pâtes et papiers, le Québec entre officiellement dans l'ère industrielle avec toute la science et la technologie qui lui était propre. La gestion des terres et des forêts est confiée à un ministère, et les besoins de l'industrie seront désormais assurés par la sylviculture et de la gestion dite 'scientifique' des forêts (ex. : inventaires

forestiers, reboisement, plan d'aménagement). La protection de la forêt contre le feu et le gaspillage engendré par la colonisation sur des sites impropres à l'agriculture devient des enjeux importants dès les années 1900 et conduira vers la formation d'un nouveau service de protection de la forêt, ainsi qu'à la création de réserves forestières sur près de 430 000 km². Toutefois, en dépit des nombreux efforts consentis tout au long du 20^e siècle pour résoudre les problèmes récurrents du modèle d'exploitation privilégié au Québec (tant sur le plan social et économique, qu'environnemental), la finalité visée par le régime forestier⁹ ne sera jamais remise en cause. De plus en plus, le problème de la forêt, comme le décrivait Edras Minville dans les années 1940, se voit décrié par un nombre sans cesse croissant de parties prenantes (incluant des intellectuels, politiciens, membres du clergé, hauts fonctionnaires, ingénieurs forestiers, écologistes, et plus récemment des activistes et des environnementalistes), mais les changements apportés lors des réformes de 1972 et 1986 demeurent invariablement orientés vers le maintien d'un système d'exploitation qui n'arrive plus à répondre à ses propres besoins. Avec chaque crise et chaque refonte viendront des efforts de consolidation et d'intégration des industries du sciage et des pâtes et papiers, de même que l'introduction de nouveaux instruments économiques, politiques ou technologiques pour réduire les coûts d'opérations, augmenter la productivité et maintenir le cap sur la croissance. L'effondrement de l'industrie depuis la publication du rapport de la Commission sur la gestion de la forêt publique en 2004 ainsi que les nombreuses revendications contenues dans ce dernier démontrent à quel point ces efforts ont été en vain. Même si l'on doit reconnaître les efforts importants effectués depuis les années 1990 pour diversifier l'industrie de la deuxième et troisième transformation, l'adoption de pratiques socialement et environnementalement plus responsables ce font toujours attendre.

Les défis du changement institutionnel

Les constats qui émanent de cette lecture de la crise forestière québécoise révèlent un défi de taille pour les chercheurs intéressés par les questions de gouvernance des ressources naturelles et du maintien de la biodiversité. S'il est dans l'intérêt des acteurs politiques et économiques rationnels d'apprendre des erreurs du passé et d'assurer le maintien du système de ressource sur lequel ceux-ci dépendent, pourquoi le secteur forestier du Québec se retrouve-t-il dans un tel état de crise aujourd'hui ? Plus spécifiquement, quels sont les facteurs qui entravent le changement des orientations politiques et économiques conduisant inévitablement vers les mêmes échecs ? En effet, ce questionnement prend toute son importance lorsque nous considérons les nombreuses sociétés qui ont été incapables de résoudre les dilemmes environnementaux engendrés par leurs activités (Diamond, 2005 ; Costanza et al., 2007a). Alors que la dégradation et la transformation des écosystèmes planétaire se poursuivent

restée à peu près inchangée jusqu'en 1972. Alors que la durée initiale des licences (renouvelable) était de 12 mois, celle-ci fut amendée à plusieurs reprises et progressivement allongée durant le 20^e siècle

⁸ Voir Hébert (2006) pour une description plus approfondie des pionniers de la conservation au Québec durant le 19^e siècle.

⁹ Assurer l'approvisionnement de la matière ligneuse pour le développement d'une industrie centrée sur la production de matière peu transformée (pâte, papier et bois d'oeuvre).

aujourd'hui à un rythme inégalé dans l'histoire de l'humanité, nous éprouvons, collectivement, des difficultés considérables à effectuer (et ce, en toute connaissance de cause) les changements qui s'imposent, tant sur le plan politique, qu'économique et social (MA, 2005, Foley et al., 2006, Erlich, 2008). Dans ce contexte, il apparaît de plus en plus impératif de circonscrire les difficultés inhérentes aux changements institutionnels, et ainsi ouvrir la voie vers de nouvelles solutions plus durables.

Les institutions représentent les règles formelles (lois, politiques, règlements, procédures) et informelles (normes, coutumes, valeurs, conventions) qui régissent les interactions entre acteurs, et entre ces derniers et l'environnement. Les institutions dénotent des prescriptions partagées et organisées qui déterminent ou encadrent les actions permises dans des situations répétitives (Ostrom, 2005). Ainsi, les institutions permettent de réduire les incertitudes en délimitant ce qui peut être raisonnablement attendu du comportement d'autrui (Crawford and Ostrom, 2005). Dans un cadre d'analyse structuré, les institutions peuvent être sommairement hiérarchisées selon le fait qu'elles sont de nature opérationnelle (ex. : normes d'interventions forestières), dictées par les choix collectifs (ex. : politique forestière) ou d'ordre constitutionnel (ex. : régime de propriété public). Lorsqu'il est question de changement, il importe de noter, comme le souligne Ostrom (1990 :51), que « toutes les règles sont enchâssées dans un autre ensemble de règles qui définissent, à leurs tours, comment le premier sous-ensemble de règles peut être changé. »¹⁰. Il s'en suit que pour changer une norme d'intervention, celle-ci doit nécessairement être permise par la politique qui est en place, et le changement d'un choix collectif doit respecter la réglementation constitutionnelle prévue à cet effet. Puisque les institutions permettent de raffermir les attentes entre acteurs, tout effort de changement risque d'augmenter l'incertitude et ainsi réduire la stabilité des attentes (Ibid : 53-54). Plus les coûts liés à un changement (réels ou perçus) sont importants, plus les acteurs seront réticents d'accepter une telle modification dans les règles en place.

Bien que les auteurs intéressés par ces questions sont unanimes sur les défis que représentent le changement institutionnel, les mécanismes sous-jacents ces transformations demeurent toutefois contestées (John, 2003), et aucun des cadres théoriques proposés par les différentes écoles néo-institutionnelles (sociologique, historique ou économique) ne présentent une explication satisfaisante du phénomène (Mahoney et Thelen, 2009 :4). En d'autres mots, il n'y a pas de théorie acceptée du changement institutionnel (North, 1998). Néanmoins, toutes ces approches interpellent directement ou indirectement l'analogie de l'équilibre intermédiaire (« punctuated equilibrium ») proposée par Jones et Baumgartner (1991) pour expliquer l'état relativement stable des institutions dans le temps et les changements importants,

mais rares auxquels ces dernières peuvent être assujetties¹¹. Selon cette compréhension, les régimes de ressources tendent vers un état stable caractérisé par le maintien des grandes orientations politiques (choix collectifs et règles constitutionnelles) de même que l'adoption plutôt graduelle des changements. À l'inverse, les perturbations pouvant entraîner un changement radical et une nouvelle caractérisation des relations entre les acteurs et entre ceux-ci et le système de ressources sont plutôt rares. Selon Hall (1993), l'aversion au changement en politique publique s'expliquerait en partie par la prédominance des idées reçues. Suivant l'analogie de la 'science normale' proposée par Kuhn (1970), le maintien de l'équilibre prédit par Jones et Baumgartner serait entre autres dû au processus de 'changement normal' utilisé par les décideurs publics et 'entrepreneurs politiques' pour corriger les anomalies engendrées par un cadre institutionnel donné (par le biais d'ajustements graduels) sans toutefois remettre en cause la finalité visée par ce dernier (tel que démontré dans le cas du Québec). À l'inverse, un changement de paradigme susceptible de produire une rupture avec le passé et modifier la structure des gains consentie par les mesures existantes n'arrive que très rarement dans nos systèmes politiques. En effet, les cas empiriques de changements importants dans des régimes de ressources bien établies et ancrés dans des économies politiques stables sont manifestement difficiles à repérer dans la littérature. D'après North (1998) cette situation serait attribuable à la matrice institutionnelle autour de laquelle les agents économiques se structurent et qui tend à récompenser les choix cohérents avec cette dernière. Plus les changements proposés dévient du *statu quo*, plus il y aura des perdants et donc des opposants.

Approche économique (choix rationnel)

Selon les partisans du néo-institutionnalisme économique (choix rationnel) (ex. : North, 1990), le changement institutionnel en période d'accalmie tend à être induit par les acteurs économiques à l'affût d'une plus grande efficacité dans les échanges. Alors que cette conception a le mérite d'expliquer les changements favorables au secteur forestier lui-même, elle ne permet pas d'élucider comment s'effectue l'introduction de nouvelles contraintes qui seraient susceptibles de modifier la structure des gains consentis par le *statu quo*. Dans une logique d'économie politique, le changement institutionnel poursuit nécessairement un parcours heuristique axé sur l'efficacité des échanges et vise donc une pareto-amélioration des gains individuels (North, 1998). Conséquemment, l'orientation des changements serait fortement influencée par la structure du jeu en place (ex. : legs institutionnels ; investissements politiques et technologiques, la distribution des coûts et des bénéfices, l'organisation du pouvoir, etc.), et le référentiel des acteurs impliqués dans la

¹⁰ Traduction libre de : « All rules are nested in another set of rules that define how the first set of rules can be changed. »

¹¹ Le modèle de Jones et Baumgartner suit étroitement une conceptualisation plus récente de la gouvernance qui considère que l'organisation et la régulation des activités humaines sont constituantes de systèmes complexes adaptatifs (Duit et Galez, 2008).

prise de décision (ex. : modèles mentaux, idées, rationalité limitée).

De plus, dans une dynamique structurelle où chaque acteur cherche à maximiser ses intérêts, la théorie des choix publics suggère que l'État joue également un rôle stratégique dans la sélection et le maintien des institutions de gouvernance alignés avec les intérêts de l'ordre économique prédominant, le cycle électoral, et la quête de rentes (Buchanan et Tullock, 1962). Ainsi, puisque tout régime de ressources s'intègre dans un environnement institutionnel interdépendant, l'effet de complémentarité qui se développe entre ces diverses institutions peut rendre le changement difficile si non impossible à réaliser (Young, 2002 ; Deeg, 2007). En somme, le néo-institutionnalisme économique s'intéresse à comment les institutions évoluent dans le temps vers des structures d'échanges qui sont à la fois plus efficaces et plus rentables. Dans ce contexte, la compétition émanant des marchés de même que les coûts de transactions perçus ou réels auront des effets déterminants sur le choix des acteurs et les changements qui pourront s'effectuer. Les institutions se développent et persistent lorsque ces derniers engendrent des bénéfices qui excèdent les coûts de transactions encourus par leurs créations et leurs maintiens (North, 1990). Or, dans une telle logique, seuls les marchés seront susceptibles d'engendrer des changements de comportements importants de la part des agents économiques. Si ces derniers favorisent ceux qui sont en mesure de certifier le caractère soutenable et socialement responsable de leurs opérations, il s'en suit que pour demeurer compétitive, c'est l'industrie dans son ensemble qui sera inexorablement appelée à changer. Le problème est qu'il existe plusieurs instruments de certifications en vigueur et que se prévaloir d'un label n'impose pas obligatoirement des changements significatifs.

Approche historique

Lorsqu'un régime institutionnel est considéré sous un angle plutôt historique, le changement n'apparaît plus comme le fruit d'un nombre restreint d'agents 'maximisateurs', mais plutôt comme le résultat d'un processus évolutif et directionnel, caractérisé par le cumul de modifications mineures et graduelles qui peuvent, avec le temps, induire des transformations importantes (ex. : Pierson et Skocpol 2002 ; Pierson 2004 ; Streeck et Thelen 2005). L'institutionnalisme historique fait une distinction entre les règles en vigueur et l'interprétation qu'en font les acteurs dans le temps. C'est en marge des institutions, c'est-à-dire dans l'interprétation et l'application des règles, que les changements risquent de se produire et ainsi conduire vers une réinterprétation ou une modification des règlements en vigueur (North, 1990 ; Streeck et Thelen, 2005). Cette approche attribue un rôle déterminant, mais non prédéterminé, aux legs institutionnels générés par les choix antérieurs et la dépendance directionnelle (« path dependency ») qui en découle (Pierson, 2000 et 2004). Les institutions sont ainsi façonnées par des points de veto et des jonctions critiques où les acteurs politiques et économiques exercent un choix entre plusieurs options (Mahoney, 2005). Avec le temps, les investissements consentis dans un cadre institutionnel donné tendent à produire des effets rétroactifs

positifs qui augmentent les retombées encourues (« increasing returns »), renforcent la direction adoptée et orientent les options disponibles dans les futures rondes décisionnelles (North, 1990 ; Pierson and Skocpol, 2002 ; Pierson 2004). Conséquemment, les structures politiques et économiques qui se développent en fonction d'une certaine matrice institutionnelle auront typiquement intérêt à maintenir le cadre existant (North, 1998), limitant ainsi tout effort de changement qui pourrait être perçu comme étant trop radical ou brusque (North, 1990).

Enjeux pour la gouvernance durable des ressources

Une étude plus approfondie du développement du régime forestier québécois permettra de révéler que celui-ci a évolué selon des phases réglementaires bien définies (accès ouvert et non réglementé ; licenciement des droits d'usages à des fins de revenue ; conservation et exploitation rationnelle ; liquidation et conversion ou rendement soutenu)¹². À l'exception des premiers actes sur la forêt qui visaient uniquement à générer des rentes pour l'administration coloniale, chacune des phases subséquentes a été instituée à la suite de crises récurrentes caractérisées par une diminution des stocks et/ou l'augmentation des coûts d'exploitations (diminution de la valeur marchande, augmentation des coûts d'exploitation, technologie inefficace ou désuète, coût d'accès à la matière première). À la lumière de la discussion précédente sur le changement institutionnel, la remarquable stabilité du régime forestier québécois depuis 1849¹³ pourrait s'expliquer par un certain nombre d'hypothèses qui devra faire l'objet d'une analyse plus profonde :

- Le « verrouillage » institutionnel et technologique engendré par les choix des acteurs politiques et économiques, les investissements effectués en fonction de ces derniers et le renforcement positif généré par les effets rétroactifs issus des politiques adoptées (Pierson, 2004), ainsi que les infrastructures (technologies) privilégiées (Arthur, 1994). Tout effort de changement susceptible d'altérer l'équilibre existant (c'est-à-dire la distribution des coûts et des bénéfices) sera donc perçu négativement par les acteurs dominants et ainsi omis des options possibles ;
- Les coûts de transaction plus élevés de la gestion durable des ressources (liés à l'aménagement, la gestion, l'exploitation et l'entretien des parterres de coupes) et la prédominance des horizons temporels limités qui se butent aux effets courts termes du changement plutôt que les retombées escomptées à plus longue échéance ;
- La formation d'un équilibre de Nash entre les acteurs industriels, communautés et gouvernement pour qui, l'adoption de stratégies axées sur des approches plus durables ou écosystémiques ne permettrait pas, a

¹² Voir : Ross, 1995 : 63-69 ; Howlett et Rayner, 2001

¹³ Voir : Minville, 1944, Charland, 1990; Ross, 1995; Bouthillier, 2001; Howlett, 2001.

priori, d'améliorer les gains consentis par le *statu quo* ;

- La distribution asymétrique du pouvoir et l'influence politique découlant de la relation privilégiée entre l'État et l'industrie qui, avec l'appui incontesté des communautés dépendantes de l'industrie forestière, forment une coalition opaque et relativement imperturbable (Howlett et Rayner, 2001). Même si les mesures existantes se révélaient inefficaces sur le plan des retombées sociales ou écosystémiques, la relation de pouvoir qui s'établit dans tous systèmes socio-économiques, de même que les valeurs et les croyances véhiculées par ce dernier, représente, dans bien des cas, des raisons suffisantes pour maintenir et assurer la reproduction du système en place (Thelen, 2003 ; Hotimsky et al., 2006) ;
- Le caractère public du droit foncier, combiné à l'abondance de la ressource et l'usufruit privilégié dont bénéficie l'industrie à permis à ce dernier de bénéficier des privilèges associés à une tenure privée sans jamais, toutefois, être encombré de ces obligations (ex. : le maintien du système de ressources et les investissements que cela comporte) ;
- L'absence d'outils institutionnels qui donneraient préséance à la préservation ou à la conservation d'écosystèmes rares ou en danger (telle que la loi américaine sur la protection des espèces en voie de disparition), et ce, indépendamment des droits et privilèges prévus dans le cadre institutionnel existant ;
- Le rôle de l'idéologie, des modèles mentaux et des schèmes cognitifs (North, 1990) dans la définition des problèmes liés à l'industrie forestière et dans l'identification des solutions possibles – engendré par l'insularité de la formation forestière partagée par l'ensemble des gestionnaires publics et privés liés à ce secteur d'activité dans la province ; et
- les contraintes interinstitutionnelles générées par le double rôle de l'État à titre de garant de la bonne gouvernance des ressources forestières (assurer le maintien des forêts et de la biodiversité qu'elle recouvre), promoteur du développement économique régional et instrument du capital asservi au maintien des industries dépendantes de la ressource.

Conclusion

Le débat actuel sur la gestion durable des ressources forestières dans le domaine public québécois n'est pas nouveau. La crise qui secoue cette importante filière découle d'une problématique cyclique et récurrente, caractérisée par une dépendance accrue aux marchés d'exportation, et à l'accessibilité d'une matière première abondante et peu coûteuse. Dans l'éventualité où l'une ou deux de ces conditions essentielles devient fragilisées en raison de changements dans le contexte économique externe (ex. : récession), dans la capacité de production (ex. : l'offre excède la demande) ou dans l'accessibilité à la ressource (ex. : surexploitation de la matière ligneuse), un état de crise se développera inévitablement. Jusqu'à présent, les changements introduits

pour résoudre ce dilemme récurrent ont avant tout cherché à réduire les distorsions apparentes du système en place, soit par l'entremise d'une plus grande efficacité dans les mécanismes de productions (ex. : consolidation et intégration verticale de l'industrie ; modernisation des installations) ou en changeant les paramètres d'exploitation (ex. : expansion de limite nordique du territoire de coupe, reboisement, re-calcule de la possibilité forestière). Le tout, sans jamais remettre en cause la finalité productiviste de ce secteur.

Ce bref compte-rendu fait état d'un certain nombre de facteurs qui semblent limiter les actions collectives que peuvent générer les acteurs qui dépendent du maintien et de la reproduction du système de gouvernance en vigueur, de même que la distribution des coûts et des bénéfices engendrés par celui-ci. Dans ce contexte, l'identification et la caractérisation des défis associés aux changements institutionnels constituent une tâche essentielle pour la résolution de dilemmes socio-écologiques persistants. Il importe cependant de rappeler que changer un mode de gestion traditionnelle pour une approche plus durable sur le plan écosystémique et plus équitable au niveau de la distribution des retombées constitue une tâche plus complexe que simplement changer une législation, développer de nouveaux instruments économiques, ou introduire de nouvelles restrictions sur l'utilisation de la ressource (Olsson et al., 2008 :9490). Car, derrière les institutions de gouvernance se cachent les valeurs, les intérêts, les modèles mentaux (ou schème cognitif), de même que les obligations d'une multitude d'individus et d'organisations qui dépendent, à leurs tours, des bénéfices engendrés par le système en vigueur.

Bibliographie

- Arthur, W.B., 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 201 p.
- Jones, B.D., F.R. Baumgartner, 1991, Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics* 53, 4, pp. 1044-74.
- Bouthillier, L., 2001, Quebec: Consolidation and the Movement towards Sustainability, pp. 237-278, Howlett, M. (ed.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, UofT Press, 446 p..
- Buchanan, J.M., G. Tullock, 1962, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 361 p.
- Charland, J-P. 1990, *Les pâtes et papiers au Québec, 1880-1980. Technologies, travail et travailleurs*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, Documents de recherche, no 23, 447 p.
- Costanza, R., L. Graumlich, W. Steffen, C. Crumley, J. Dearing, K. Hibbard, R. Leemans, C. Redman, D. Schimel, 2007, Sustainability or Collapse: What Can We Learn from Integrating the History of Humans and the Rest of Nature?, *Ambio*. 36, 7, pp. 522-527.
- Deeg, R., 2007, Complementarity and institutional change in capitalist systems, *Journal of European Public Policy*, 14, 4, pp. 611 – 630.
- Diamond, J., 2005, *Collapse: how societies choose to fail or succeed*, New York, Viking Press, 575 p..
- Drummond, A.T., 1885, *Forest Preservation in Canada. Printed in advance of the Report of the Annual meeting at Boston of the American Forestry Congress*, Montreal, "Witness" Printing House, 7 p, CIHM/ICMH collection de microfiches, no. 02768.
- Duit, A., V. Galaz, 2008, Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21, 3, pp. 311–335.
- Ehrlich, P.R., 2008, Key Issues for Attention from Ecological Economists, *Environment and Development Economics* 13, pp. 1-20.
- Foley, J. A., R. DeFries, P. Gregory, C. Asner, G.B. Barford, R. Stephen, R. Carpenter, F. S. Chapin, M.T. Coe, G.C Daily, H.K. Gibbs, J.H. Helkowski, T. Holloway, E.A. Howard, C.J. Kucharik, C. Monfreda,

- J.A. Patz, I.C. Prentice, N. Ramankutty, P.K. Snyder, 2005, Global Consequences of Land Use, *Science*, 309, no. 5734, pp. 570 - 574.
- Hall, P., 1993, Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25, 3, pp. 275-296.
- Hébert, Y., 2006, *Une histoire de l'écologie au Québec : les regards sur la nature des origines à nos jours*, Québec, Éditions GID, 477 p.
- Hessing, M., M. Howlett, T. Summerville, 2005, *Canadian Natural Resource and Environmental Policy*, 2nd Edition, Vancouver, UBC Press, 369 p.
- Hotimsky, S., R. Cobb, A. Bond, 2006, Contracts or scripts? A critical review of the application of institutional theories to the study of environmental change, *Ecology and Society* 11, 1, 41 p.
- Howlett, M. (ed.), 2001, *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*. Toronto, Uof T Press, 446 p..
- Howlett, M., J. Rayner, 2001, The Business and Government Nexus: Principal Elements and Dynamics of the Canadian Forest Policy Regime, pp 23-62, Howlett, M. (ed.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, Uof T Press, 446 p.
- Innis, H.A., 2001 [1930], *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History*. Revised Edition, Toronto, University of Toronto Press, 463 p.
- John, P., 2003, Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?, *The Policy Studies Journal*, 31, 4, pp. 481-498.
- Kuhn, T. S., 1970, *The structure of scientific revolutions*, 2nd ed, Chicago, University of Chicago Press, 212 p.
- Lower, A.R.M., 1938, *The North American Assault on Canadian Forest*. Toronto, Ryerson Press, 377 p.
- Lower, A.R.M., 1973, *Great Britain's woodyard: British America and the timber trade, 1763-1867*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 271 p.
- Maher, T., 1952, *Pays de Cocagne ou terre de Caïn?*, Québec, Presses universitaires Laval. 254 p.
- Mahoney, J., 2005, Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis, pp 337-372, Mahoney, J., D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York, Cambridge University Press, 444 p..
- Mahoney, J., K. Thelen, 2009, A Theory of Gradual Institutional Change, Forthcoming in Mahoney, J., K. Thelen, (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press. 256 p.
- Millennium Ecosystem Assessment (MA), 2005, *Living Beyond Our Means: Natural Assets and Human Well-being*, United Nations, [<http://www.millenniumassessment.org/>].
- Minville, E., 1944, *La forêt*, Montréal, Fides, coll. Étude sur notre milieu, 414 p.
- Morgan, J.H., 1886, *Report of the Forests of Canada, in which is shown the pressing necessity which exists for their more careful preservation and extension by planting, as a sure and valuable source of national wealth*, Ottawa, McLean, Roger & Co, CIHM/ICMH collection de microfiches no. 11072, 34 p.
- North, D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 152 p.
- North, D.C., 1998, Institutional Change: A Framework of Analysis, pp. 189-202, Braybrooke, D., (ed.), *Social Rules: Origin; Character; Logic; Change*, Boulder, Westview Press, 292 p.
- Olsson, P., C. Folke, T.P. Hughes, 2008, Navigating the transition to ecosystem-based management of the Great Barrier Reef, Australia, *PNAS* 105, 28, pp. 9489-9494.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 280 p.
- Ostrom, E., 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press, 355 p.
- Pierson, P., 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 196 p.
- Pierson, P., T. Skocpol, 2002, Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, pp. 693-721, Katznelson, I., H.V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, W.W. Norton, 1040 p.
- Ross, M.M., 1995, *Forest management in Canada*. Calgary, Alta.: Canadian Institute of Resources Law, 388 p.
- Streeck, W. K. Thelen, 2005, Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, pp.1-39, Streeck, W., K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 290 p.
- Thelen, K., 2003, How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis, pp. 208-240, Mahoney, J., D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press, 444 p.
- Young, O., 2002, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*, Cambridge, MIT Press, 221 p.