Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique

Political regulation of the french forest sector and political rescaling

Arnaud Sergent

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2824>

DOI : 10.4000/economierurale.2824

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 1 septembre 2010

Pagination : 96-110

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Arnaud Sergent, « Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique », *Économie rurale* [En ligne], 318-319 | juillet-octobre 2010, mis en ligne le 01 octobre 2012, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2824> ; DOI : 10.4000/economierurale.2824

Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique

Arnaud SERGENT • Doctorant en Sciences politiques, AgroParisTech, Cemagref de Bordeaux, Aménités et dynamique des espaces ruraux (ADBx) et Sciences Sciences politiques Bordeaux, Relations internationales, Territoire (SPIRIT), arnaud.sergent@cemagref.fr

Introduction

Un numéro récent de la revue forestière française inscrit la question de la gouvernance forestière dans une perspective de changement (Buttoud 2007b). Dans ce numéro, il est question de « nouveaux cadres », de « nouveaux dispositifs », de « nouveaux référentiels » et il est envisagé des « évolutions » et des « réformes » d'un secteur que Buttoud définit « en transition ». En effet, d'après les auteurs, l'évolution du contexte international, et notamment la promotion du développement durable, a conduit à une multiplication des enjeux et à une diversification des acteurs impliqués, ce qui contribue à rendre plus complexe la gestion des questions forestières.

Dans ce cadre, le problème de la régulation du secteur forestier n'est plus uniquement envisagé du point de vue de l'État et de son administration, comme cela a été le cas pendant longtemps, mais il se trouve problématisé autour de la notion de gouvernance. On assiste là à une tendance générale des processus d'action publique, mais dans le domaine forestier, compte tenu de sa forte tradition centralisatrice, cette évolution soulève un grand nombre de questions par rapport au rôle et à la transformation de l'État. Dans cette perspective, il s'avère nécessaire de redéfinir les bases d'un questionnement sur les modalités politiques de la régulation du système forestier. Les débats sur la gouvernance sont souvent axés sur la recherche de formes de participation et de négociation entre acteurs des différents niveaux, du local à l'Europe. La gouvernance n'est-elle alors qu'un procédé de

coordination fonctionnelle ou implique-t-elle de repenser complètement les formes d'action collective et les conditions d'émergence d'un « bien commun » (Gaudin 2002) ?

Nous proposons ici tout d'abord de dégager les caractéristiques de ce qui constitue le modèle forestier français, hérité du XIX^e siècle et ancré dans une tradition politico-administrative centralisée et corporatiste. Ensuite nous mettrons en évidence en quoi l'évolution actuelle des modalités de l'action publique invite à repenser les processus de régulation du secteur forestier. Enfin la dernière partie sera consacrée à l'analyse des différentes dimensions du changement des cadres de l'action publique forestière et à l'identification de pistes de recherche potentielles.

Les principes du modèle forestier français

À partir du XIX^e siècle, la vision de la place de la forêt au sein de la société et l'organisation de sa gestion vont connaître un changement important. Cette période voit naître un secteur forestier autonome qui va progressivement se structurer au sein d'une administration spécialisée et engagée dans une mission de restauration d'un patrimoine forestier considérablement dégradé au lendemain de la Révolution.

Ce processus aboutit à la constitution d'un système administratif fortement centralisé qui peut être défini par trois grandes structures de comportements et de normes (Muller 1992) :

- la première marque la centralité de l'État dans les procédures de médiation sociale

- et sa monopolisation des fonctions de production d'images du monde au sein de l'espace public ;
- la deuxième correspond au développement de formes de « corporatisme sectoriel » qui confère à l'administration un rôle essentiel de représentation sociale ;
- la troisième concerne la dévalorisation de l'échelon territorial au profit de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques.

1. L'État et la défense de l'intérêt général

La grande réformation des forêts (1661) initiée et portée par Colbert, alors contrôleur général des finances de Louis XIV, est présentée comme l'acte fondateur de la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de la forêt. Ce qu'il définit c'est une économie de la Nature, mais dans l'approche colbertienne, contrairement au concept économique libéral développé par Adam Smith, c'est à l'État d'assurer sa régulation et de conjuguer le point de vue des hommes et celui de la Nature (Vatin 2005). Il a initié une profonde mutation des données de l'économie forestière qui consiste à « *domestiquer les forces végétales et non les épuiser* » (Corvol 1984) et inspirera grandement les forestiers par la suite.

Selon Kalaora et Savoye (1986), la constitution de la forêt comme institution se déroule sur la période allant de la Monarchie de Juillet au Second Empire. Ils estiment que le XIX^e siècle marque un tournant dans la relation entre forêt et société dans la mesure où la forêt est conjointement reconnue comme « un territoire spécial » et « une culture particulière ». Territoire spécial car il s'individualise très nettement au sein de l'espace rural par rapport à l'agriculture, culture particulière car la forêt fait l'objet d'une application systématique des progrès d'une science sylvicole naissante (Larrere & Nougarede 1990).

La logique qui domine alors est celle du rôle de protection et de conservation de l'État. Celui-ci impose de manière autoritaire et souvent dans le conflit sa conception de

l'intérêt général aux dépens des intérêts particuliers. Cependant au cours du XX^e siècle et face au contexte industriel productiviste qui se développe en France, l'administration forestière sera contrainte d'infléchir sa position. L'augmentation de la demande en bois l'oblige à intégrer à ses objectifs de protection les enjeux de valorisation de la ressource et par là même à prendre en compte l'intérêt des industriels et des propriétaires privés. De plus, l'État en tant que propriétaire forestier demeure très attaché à la protection et à la valorisation de la ressource financière que constituent les forêts domaniales. La résolution de ce dilemme va ainsi passer par la construction d'un référentiel présentant une vision binaire de l'espace forestier français : d'un côté les zones de montagne sont considérées comme des espaces voués à la conservation et de l'autre les forêts de plaine sont destinées à la futaie et à la production de bois de qualité.

2. Le corporatisme sectoriel des forestiers

L'autonomisation et la centralisation du secteur forestier s'accompagnent de la constitution au sein de l'administration d'un corps forestier. Celui-ci, comme le souligne Kalaora (1998), « *se définit comme tous les grands corps d'État par l'adhésion à un ensemble de représentations cohérentes, dans lesquelles ses membres se reconnaissent, et par une doctrine permettant à l'Institution d'exercer et d'asseoir son pouvoir et son autorité* ».

Le début du XIX^e siècle, comme on l'a vu, marque pour l'administration forestière une période de profond changement. La création de l'école forestière et la promulgation du Code forestier correspondent pour les agents à un changement important dans leur mode de recrutement et induit une remise en question de leur rôle. Pour Kalaora et Savoye (*op. cit.*), à cette période, « *le corps forestier apparaît comme une administration en pleine mutation qui cherche à redéfinir sa fonction et son objet* ».

Ainsi il existe au sein de l'administra-

tion forestière depuis le XIX^e siècle une forme de corporatisme sectoriel (Jobert & Muller 1987) qui fonde sa légitimité sur sa compétence technique et sur sa capacité à défendre l'intérêt général au sein du service public. Ce groupe social incarne les valeurs du référentiel forestier, il fonde sa cohérence et assure sa reproduction en véhiculant une idéologie à dominante conservatrice.

On retrouve donc chez les forestiers au travers de l'image qu'ils se font de la forêt une conception bien particulière de l'ordre politique et social. Ils estiment que « *ce qui est bon pour la forêt est bon pour la société* », par conséquent ils portent un regard très critique sur le modèle social qui éclot en France depuis la Révolution. Selon eux, le mode de production capitalistique et l'individualisme sont vecteurs de désordre et menacent la stabilité de la société. La forêt apparaît comme un critère de l'état social et la mission dont est investi le forestier consiste à protéger les forêts contre la gestion individualiste des particuliers et de l'État.

Ce corps, « *en tant que patron des rapports de force et gardien de l'idéologie détient une maîtrise totale du leadership forestier* » (Cornu & Fromageau 2004). Ils forment une communauté épistémique qui, sans grande difficulté, parvient à imposer son diagnostic et à promouvoir ses orientations.

3. L'État et le contrôle du patrimoine forestier

L'enjeu de la constitution d'un régime forestier réside dans la gestion du paradoxe entre des ambitions de protection d'un patrimoine national et la prise en compte de la liberté de propriété.

L'administration adopte ainsi le Code forestier en 1827 dans un contexte post révolutionnaire critique pour la forêt. Ce régime forestier vise non seulement à protéger les forêts et à sanctionner les abus mais surtout à favoriser une gestion à long terme permettant la mise en valeur des massifs concernés. L'élément central de ce régime est l'organisation de la planification

de la gestion du patrimoine forestier par l'élaboration de documents d'aménagement déclinant dans les contextes régionaux les directives et orientations fixées nationale-ment et plus tard (en 1964), par la création d'un office (Office national des forêts) chargé spécialement de la gestion du patrimoine de l'État et des collectivités.

Au départ, le régime forestier est mal perçu par les collectivités qui trouvaient trop pesante l'autorité de certains agents de l'Administration et trop élevée la contribution demandée par l'État pour assurer ce contrôle. Mais rapidement « *l'apport financier de l'État et celui, technique, des agents de l'administration, montrent aux communes où est leur véritable intérêt* » (Badre 1983). Depuis maintenant bientôt deux siècles, le régime forestier constitue « la moelle épinière » du Code forestier et malgré les nombreuses réformes, il a très peu évolué.

En revanche, en ce qui concerne la forêt privée, les changements vont s'avérer plus importants, l'enjeu alors étant de stimuler la valorisation de son importante ressource ligneuse (74 % de la surface forestière française est privée). Lors de la rédaction du Code de 1827, la conception individualiste de la société héritée de la Révolution a érigé en principe constitutionnel le caractère « inviolable et sacré » du droit de propriété. Le Code se contente donc à l'origine de réglementer les défrichements. Pourtant progressivement, la politique en la matière va s'attacher à dynamiser la filière au travers de mesures incitatives (avantages fiscaux, création du Fond forestier national). De plus, la loi Pisani de 1963 appliquera à ces forêts un régime obligatoire de gestion très voisin de celui institué pour les forêts publiques en 1827, avec l'instauration du Plan simple de gestion forestière et la création des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF). Cette initiative témoigne de la volonté non seulement d'empêcher le défrichement des terrains boisés par les particuliers mais

aussi de les encourager à valoriser leur potentiel forestier. Cependant, malgré ces mesures volontaristes, les effets sur la mobilisation du bois resteront très faibles.

Durant le xx^e siècle, l'influence du contexte économique libéral a été forte. L'administration forestière s'est repliée sur la gestion de la ressource s'isolant ainsi des industriels de la filière bois et des acteurs du monde rural afin de protéger le patrimoine forestier national des visions productivistes à court terme.

Crise du modèle forestier et nouveaux enjeux de régulation

Le modèle forestier français qui s'est construit dès le début du XX^e siècle et s'est consolidé dans les années d'après-guerre, correspondait à un système organisé de façon verticale et régulé par un État fort garant de l'intérêt général. Ce monopole de la production de normes et de valeurs reposait sur une administration contrôlée par le Corps forestier. Dans le contexte actuel, où la complexification des problèmes tend à transformer l'espace public en privilégiant les systèmes multi-acteurs et pluri-niveaux, on peut questionner la pertinence de ce modèle.

1. La mise sous tension du modèle forestier

Dans un contexte général de spécialisation des problèmes publics et de différenciation des sous-systèmes sociaux (Muller 2005), la question de la coordination de l'ensemble et de la mise en cohérence du système global se fait de plus en plus saillante. Ainsi, comme on a pu le constater dans de nombreux secteurs d'action publique, des contraintes importantes touchent le secteur forestier et pose le problème de son adaptation au contexte général, elles prennent deux formes :

Tout d'abord, on constate une évolution des échelles territoriales de l'action publique. Elle se manifeste au niveau européen par la mise en place d'un cadre commun de gestion

durable des forêts et par l'insertion de la question forestière dans les politiques de développement rural, et au niveau infranational par une attente de plus en plus forte de mise en œuvre concertée et différenciée des politiques sectorielles.

Ensuite, on assiste à une remise en cause partielle des frontières du secteur avec les secteurs voisins. Compte tenu des enjeux de développement durable, la gestion intégrée des espaces ruraux et des espaces naturels entraîne en effet un croisement des enjeux forestiers avec ceux relatifs aux politiques d'aménagement de l'espace (agriculture, infrastructures, environnement, urbanisation...). De plus, dans un contexte de crise énergétique, le bois est redevenu une ressource stratégique et un matériau concurrentiel sur les marchés de la construction et de l'ameublement.

Cette dynamique de changement qui touche le secteur forestier conduit à une mise sous tension du modèle de régulation nationale traditionnel. Celui-ci, fortement ancré dans une double logique de pilotage centralisé et de différenciation/autonomisation sectorielle, est confronté à une situation de crise du rapport global-sectoriel (Muller, 2005). Cette situation de crise marque l'existence d'un décalage entre les idées et les pratiques routinières d'un ensemble d'acteurs au sein du secteur et l'émergence de nouveaux enjeux portés souvent par des groupes extérieurs.

Comme le souligne Muller, cette tension au sein du rapport global-sectoriel soulève directement la question du changement et de la capacité du système sectoriel (forestier) à se rapprocher du cadre cognitif et normatif imposé par le référentiel global. Ce processus de mise en cohérence de la politique sectorielle relève de mécanismes de régulation politique.

2. Les nouveaux enjeux de régulation et la crise du modèle

Dans le domaine forestier, le processus de différenciation et d'autonomisation du

secteur s'est opéré essentiellement sous le contrôle de l'État et de son administration. Les pouvoirs publics ont procédé à une institutionnalisation poussée des structures d'encadrement des activités amont de la filière selon une logique de pilotage centralisé de la protection de la ressource. Cependant, la crise du rapport global-sectoriel remet en question cette forme de régulation des modalités de gestion de l'espace forestier français et confronte les acteurs publics à la prise en compte de nouveaux rapports de forces¹.

Depuis le début des années 90, on assiste à l'émergence sur la scène mondiale des principes du développement durable pour guider la gestion et l'exploitation des ressources naturelles. Lors des conférences européennes et internationales² sur le sujet réunissant l'ensemble des acteurs de la forêt (représentants gouvernementaux, ONG³, associations de propriétaires et d'industriels, scientifiques), il a été mis en place un ensemble de critères et d'indicateurs destinés à préciser et à définir le concept de gestion durable. Ces critères reposent sur le principe de la multifonctionnalité des espaces forestiers et introduisent dans le débat forestier, en plus des problèmes classiques de gestion de la ressource, les questions relatives aux politiques énergétiques (économie des énergies fossiles par substitution du bois en tant qu'énergie renouvelable), aux

problèmes de conservation de la biodiversité et aux politiques de développement local. En outre, à une vision globale de l'enjeu environnemental s'ajoute une forte demande locale de biens et services multiples vis-à-vis des forêts (paysage, services récréatifs, protection de l'environnement, cueillette). En effet, s'appuyant sur la définition globale de la forêt comme patrimoine commun, les populations rurales et urbaines revendiquent un droit de regard sur la façon dont sont gérées les forêts localement. Ainsi, la question environnementale réveille de nouvelles tensions autour des problèmes de gestion des espaces forestiers. Ceux-ci se caractérisent non seulement par un nouveau jeu d'échelle mais aussi par un nouveau jeu d'acteurs. D'un côté l'État doit composer avec les pressions internationales et les revendications locales, de l'autre il est confronté à un nécessaire arbitrage entre les intérêts des propriétaires (étant lui-même un propriétaire) et ceux des organisations environnementales et de l'opinion publique.

Dans le même temps, le contexte économique est aussi marqué par le phénomène de mondialisation qui va toucher directement le commerce des bois et contraindre les industriels de l'aval de la filière à s'adapter au marché concurrentiel. Ainsi, comme le souligne Buttoud (2007a), « *en devenant une sorte de paradigme économique universel, le marché continue d'imposer ses lois, qui ne sont pas toujours, loin s'en faut, compatibles avec celles des États qui régissent l'utilisation des forêts. Toujours plus de marché et toujours moins d'État est devenu une sorte de leitmotiv qui porte en lui-même l'accélération des changements politiques en cours, qui s'inscrivent dans un contexte international de recomposition rapide des enjeux économiques* ». Évidemment cette évolution n'est pas propre au secteur forestier, elle s'inscrit dans une dynamique globale que Muller appelle le changement de référentiel global et le passage au référentiel de

1. En 1998, une étude prospective de l'INRA avait résumé ces rapports de force à quatre scénarios prospectifs obtenus par le croisement entre deux axes présentant chacun deux modalités : d'un côté l'option bois/non-bois et de l'autre l'option territoire/filière. Voir : INRA-DADP, 1998. *Prospective : la forêt, sa filière et leurs liens au territoire*. Sous la direction de M. Sebillotte. Rapporteurs : B. Cristofini, J.-F. Lacaze, A. Messéan, D. Normandin.

2. On fait notamment référence au Sommet de la Terre à Rio en 1992 et aux quatre « Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe » (MCPFE) en 1990, 1993, 1998 et 2003.

3. Organisations non gouvernementales.

marché⁴. Or, en l'absence de toute forme de régulation des marchés du bois, l'économie forestière est particulièrement touchée par ce phénomène. D'autre part, cette évolution du contexte économique touche aussi directement les responsables politiques locaux. Le secteur de la transformation du bois est en effet dans certaines régions un opérateur économique très important du monde rural. La mutation économique rapide que connaît ce secteur⁵ entraîne des bouleversements importants en matière d'emploi et de dynamisme des zones rurales qui comptent sur les perspectives offertes par la valorisation des ressources forestières pour proposer de nouvelles formes de développement local (bois énergie, bois construction). Par conséquent, de même que pour les questions environnementales, l'évolution des enjeux économiques fait émerger de nouvelles formes de rapport de force. La mise en place d'une activité industrielle locale autour du bois se heurte aux impératifs économiques globaux de compétitivité et à la mise en place d'une filière bois performante sur le territoire national.

Par conséquent on retrouve l'émergence conjointe des phénomènes de mondialisation et de relocalisation des problèmes économiques et environnementaux qui bouleversent les principes sur lesquels reposait la politique forestière française. L'État se retrouve en quelque sorte dépossédé de son rôle de maître d'ouvrage du référentiel sectoriel. L'expression de l'intérêt général n'est plus l'émanation du pouvoir central mais il prend un caractère universel et doit composer avec des règles définies interna-

tionnellement et des attentes formulées localement. De plus, le corps forestier traditionnel perd progressivement sa légitimité à incarner la référence technique. Comme l'indique Moquay (Moquay 2007) on constate « *le passage d'une vision de la forêt comme citadelle assiégée (préservée et gérée par les forestiers contre les autres usages) à une vision de la forêt comme bien commun* ». Enfin, l'État n'a plus les moyens ni la légitimité pour opérer un pilotage centralisé de la mise en œuvre de la politique forestière. Les instruments réglementaires et incitatifs classiques ne sont plus adaptés à la nouvelle configuration prise par les enjeux forestiers, de plus en plus transsectoriels et nécessitant des arbitrages nouveaux entre des acteurs de plus en plus diversifiés.

3. Question de gouvernance

La notion de gouvernance qui connaît aujourd'hui un succès considérable pour problématiser la question du pilotage des sociétés contemporaines puise son essence au cœur des travaux s'inscrivant dans une logique pluraliste des formes de gouvernement. Dans un contexte de remise en question des formes institutionnelles classiques de prise de décision, cette notion a permis de décrire l'ensemble des mécanismes et des scènes de concertation cherchant à offrir aux prises de décisions publiques une légitimité nouvelle. Cependant, ce concept de gouvernance s'avère limité pour penser autrement la construction de l'ordre politique étant donné qu'il ne renouvelle fondamentalement pas l'approche théorique de la régulation (Commaille & Jobert 1998).

Ainsi, chercher à penser la régulation de nos sociétés complexes en dehors du cadre strict de l'action de l'État revient à analyser les processus d'action collective non pas comme le résultat de politiques substantielles, c'est-à-dire « *produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens pour les atteindre* » (Lascoumes & Le Bourhis

4. Ce dernier correspond à une crise du paradigme keynésien et à la remise en cause du rôle de l'État face au marché qui s'est produit en France dans les années 80.

5. On constate un processus de concentration de l'activité de sciage : baisse de 30 % du nombre de scieries entre 1992 et 2002 pour une diminution de 2.4 % du volume annuel scié. Source : Chiffres clés de la scierie française entre 1992 et 2002. SCEES ministère de l'Agriculture.

1998), mais plutôt de politiques procédurales qui structurent des espaces d'action ouverts à une pluralité d'acteurs. Pour marquer la différence et s'inscrire en rupture par rapport aux approches statocentrées, une partie de la littérature scientifique française a privilégié l'analyse en termes d'action publique à celle en termes de politique publique. Comme le souligne Thoenig (1999), cet élargissement des cadres d'analyse de la régulation politique s'appuie en grande partie sur des approches sociologiques s'inspirant du courant constructiviste. Ces dernières permettent de s'intéresser aux phénomènes et aux dynamiques articulant le micro et le macro et d'identifier des scènes politiques et des arènes d'action collective intermédiaires entre le haut et le bas.

Dans le domaine forestier, l'analyse du changement en termes de gouvernance relève essentiellement d'approches néoinstitutionnalistes historiques. Faisant implicitement référence au phénomène de dépendance au sentier, ces travaux mettent en exergue la continuité des politiques et soulignent l'illusion du changement dans un système fortement emprunt des logiques traditionnelles de pilotage centralisé et rationaliste. Ainsi Buttoud (Buttoud 2007a) ironise sur la situation française, qualifiant les évolutions récentes comme le passage « *d'un système de gouvernement à un système de gouvernement* », en dépit des injonctions internationales dans le domaine qui incitent au changement vers un système de gouvernance. Howlett et Rayner (2006) aboutissent aux mêmes conclusions lorsqu'ils analysent les conséquences en termes de gouvernance de la mise en place en France du Programme forestier national.

Cependant, ces travaux selon nous n'offrent qu'une vision partielle de la réalité. Ils privilégient essentiellement une entrée par le haut et focalisent le regard sur la stabilité des cadres institutionnels formels. La remise en question de l'hégémonie de

l'État et la diminution de ses capacités d'intervention conduisent à envisager de nouveaux modes de régulation. Longtemps en marge, la forêt est aujourd'hui confrontée à des enjeux qui débordent son cadre sectoriel et l'obligent à réintégrer l'espace public. Or celui-ci évolue, il n'est plus centré sur l'État mais il se caractérise par la prise en compte des espaces locaux et supranationaux au travers d'interventions publiques multiples et variées émanant des administrations nationales et européennes, mais aussi des collectivités locales. Par conséquent, un des éléments du nouveau compromis qui se dessine actuellement entre la forêt et les citoyens concerne le changement d'échelle de l'intervention publique, participant à une prise en compte nouvelle des multiples dimensions de la régulation.

Le renouvellement des modalités de régulation des problèmes forestiers

La dynamique d'évolution qui touche le secteur forestier peut être appréhendée comme un processus de changement d'échelle de l'action publique (Faure et al 2007) et plus précisément comme un phénomène de territorialisation d'une politique publique sectorielle (Trouvé et al 2007). Cette approche suppose d'envisager le traitement des problèmes dans une perspective élargie d'articulations nouvelles entre secteurs et territoires (Nahrath 2007). Dans ce cadre, la régulation est appréhendée conjointement comme un phénomène de coordination fonctionnelle de différents niveaux de décision et comme un processus politique complexe de construction des problèmes publics et d'élaboration de normes d'action. Afin d'évaluer les modalités de transformation du « modèle forestier » français on propose donc d'étudier cette évolution à travers l'analyse de trois processus interdépendants :

1) l'évolution des structures institutionnelles

impliquées dans le pilotage de l'action publique forestière ;

- 2) la mise en place d'instruments visant à modifier les contours et le contenu de l'action publique dans le domaine forestier ;
- 3) le renouvellement démocratique des pratiques décisionnelles.

1. Évolution des cadres institutionnels

Depuis les années 80, les mouvements de décentralisation et d'eupéanisation se sont accélérés et ont entraîné dans de nombreux secteurs des ajustements institutionnels dans le but d'intégrer ces nouveaux modes d'action publique. Cette évolution du cadre général des modalités d'action publique pose avec acuité la question de l'articulation de ces différentes échelles de gouvernement. Le secteur forestier est au cœur de ces questionnements en matière de recomposition institutionnelle des rapports entre l'État, l'Europe et les territoires infranationaux.

Tout d'abord, à l'échelle européenne il n'existe pas de politique forestière commune. Lors du Traité de Rome en 1957, le bois n'a pas été retenu comme produit susceptible d'en faire l'objet. L'action forestière s'est donc développée en marge de la politique agricole, des mesures en faveur de la protection de l'environnement et des programmes de soutien au développement rural. Au sein des institutions européennes, la politique forestière est organisée par les gouvernements des États membres. En l'absence de politique commune, le rôle de l'Union consiste essentiellement à définir des orientations globales pour répondre aux engagements pris au niveau international (Convention sur la diversité biologique signée au sommet de Rio en 1992 par exemple), les États conservent donc une entière autonomie dans la conduite des politiques forestières nationales. Toutefois, l'action européenne dans d'autres domaines touche directement les acteurs associés au secteur forestier.

On retrouve notamment des mesures forestières dans le cadre de la politique économique, de la politique de développement rural (compétitivité de la filière) et des actions en faveur de l'environnement (gestion durable et biodiversité). Toutefois, au sein de l'Union Européenne le principe de subsidiarité en matière de politique forestière laisse peu de marge de manœuvre à la mise en place d'une véritable stratégie commune et d'actions coordonnées.

Ensuite, en France, en ce qui concerne les cadres institutionnels hérités des réformes Pisani, il semble que les choses changent peu en matière d'administration des forêts. Dans le cadre de la modernisation du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAAP), la volonté affichée est de conforter la responsabilité des services déconcentrés (Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt et Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture) et de développer des compétences et des approches transversales et de synthèse⁶. Par rapport à d'autres administrations, le MAAP est relativement peu concerné par les récentes mesures de décentralisation (transfert notamment des aides économiques aux entreprises et de la responsabilité de l'aménagement foncier), l'objectif est donc d'accroître la déconcentration pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques au plus proche du terrain et favoriser l'inter ministérialité. Le ministère affiche donc clairement une volonté d'améliorer la coopération entre les services déconcentrés et les collectivités locales mais il maintient la cohérence de la pyramide administrative ainsi que son rôle d'animateur et de coordinateur des politiques locales.

6. Voir la Feuille de route de Modernisation du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, décembre 2006.

Enfin, à l'échelle infranationale, les lois de décentralisation initiées en 1982 ont conféré aux collectivités une certaine autonomie et une relative marge de manœuvre dans la mise en place de l'action publique. À partir de cette époque, on assiste à une recomposition territoriale institutionnelle au travers par exemple du transfert des Parcs naturels régionaux ou encore de la création des Établissements publics de coopération intercommunale et des pays. Dans ce cadre, la forêt n'est qu'un des éléments traités au niveau des programmes locaux d'aménagement et de développement rural. Pour la région, les compétences qui lui ont été progressivement transférées relèvent notamment de la formation professionnelle, du développement économique et de l'aménagement du territoire. On retrouve donc là encore une dispersion de la forêt entre différents secteurs d'intervention. De plus le processus d'intégration d'une politique forestière varie en fonction des régions et du poids économique qu'elle joue. Les régions les plus concernées tentent de structurer des espaces d'actions sectorielles ou de les greffer sur d'autres domaines (au sein de commissions spécialisées par exemple), mais ces cadres demeurent relativement instables étant donné le manque de moyens dont elles disposent. En effet, leur capacité d'action directe sur la filière repose essentiellement sur les financements alloués dans le cadre des programmes européens et des contrats État-Région, finalement ils répondent souvent à une logique de guichet. Malgré tout, on peut constater qu'autour de quelques thématiques (bois énergie, innovations technologiques, recherche...) certaines régions parviennent à encadrer des groupes de travail et des partenariats originaux.

Les collectivités territoriales ont encore peu de moyens pour mettre en place une politique forestière différenciée mais compte tenu du désengagement progressif de l'État et de l'émergence d'une politique euro-

péenne tournée vers les régions et incitant aux démarches transversales (FEADER⁷) (Chauvin et al 2005), on peut se poser la question de leur capacité à devenir des acteurs importants de l'action publique dans le domaine forestier.

2. Les nouveaux instruments de l'action publique

Au cours des dernières années on a pu faire le constat de la mise en œuvre de nouvelles catégories d'instruments d'action publique à destination des acteurs forestiers. On s'intéresse ici tout particulièrement à deux types d'outils qui s'inscrivent dans une logique d'action procédurale (Lascoumes & Le Bourhis 1998 ; Lascoumes & Le Gales 2007) et sont donc sensés laisser une large place à la définition concertée des normes d'action et offrir un cadre propice au travail politique des différents acteurs. Le premier type correspond à des instruments qui reposent sur des espaces fonctionnels, le second renvoie à des instruments qui sont presque totalement pilotés par des acteurs privés.

Tout d'abord, une des dimensions importante des transformations en cours touche à l'organisation de l'action publique autour de logiques d'action structurées à partir des problèmes collectifs. On assiste ainsi à l'émergence de nouvelles configurations qui s'inscrivent à l'interface entre secteurs et territoires et constituent des espaces de régulations à géométrie variable. En suivant Nahrath et Varone (2007), on peut conceptualiser ces périmètres d'action collective à l'aide de la notion d'espace fonctionnel. Il s'agit là d'un problème majeur pour la régulation du système forestier étant donné qu'il questionne non seulement ses capa-

7. Fonds européen agricole pour le développement rural. Les orientations du dernier FEADER (période 2007-2013) confirment l'intégration de la forêt à la politique agricole commune : à côté de l'axe 1 qui vise le soutien à la production, les axes 2 et 3 définissent plusieurs mécanismes pour inciter au développement des fonctions environnementales et sociales.

cités d'intégration verticale mais aussi son degré d'intégration transversale au sein des espaces naturels. Ainsi, afin de lever la contrainte liée au morcellement important de la propriété forestière et dans le but de définir des espaces fonctionnels adaptés aux problèmes collectifs posés par la gestion forestière et la préservation des espaces naturels, de nouveaux instruments et dispositifs ont récemment vu le jour. Un inventaire rapide de ces outils nous amène à distinguer deux logiques qui président à leur mise en œuvre : la première catégorie relève d'une approche industrielle destinée à rapprocher l'amont de l'aval de la filière (plans d'approvisionnement, Plans de Développement de Massif) ; la seconde catégorie s'inscrit dans une logique de gestion multifonctionnelle (documents d'urbanisme, réseau Natura 2000, chartes paysagères). Quels qu'ils soient, ils reposent tous sur le principe d'identification d'un espace social, de sa structuration en réseau et de la mise en cohérence des actions individuelles autour d'objectifs négociés collectivement.

Ensuite, on assiste à l'émergence de nouvelles formes d'actions collectives dont l'initiative et la mise en œuvre sont attribuées aux acteurs privés. En effet, sur un certain nombre de problèmes de régulation, considérés comme relevant de questions pouvant interférer sur les logiques de concurrence, la puissance publique laisse le soin aux acteurs privés de s'organiser. Cette nouvelle règle du jeu est le résultat de la mise en place au niveau de l'union européenne d'un marché libre et d'une concurrence non faussée. Dans cette perspective, les acteurs économiques, mais aussi les ONG, se sont engagés dans l'élaboration d'instruments qui sont fondés sur les mécanismes de marché et qui contribuent à redéfinir les caractéristiques de l'environnement concurrentiel sur le marché des produits bois. Ainsi dans le secteur forestier en France, on peut s'intéresser à trois sortes d'instruments :

- 1) les premiers sont les mécanismes de certification environnementale qui sont destinés à garantir que les modalités de conception d'un produit répondent à un certain nombre de critères environnementaux (FSC⁸, PEFC⁹, ACV¹⁰),
- 2) les deuxièmes correspondent aux labels établis sur une zone géographique donnée qui confèrent au produit une identité en référence à sa zone de provenance (marque « Parc du Morvan »),
- 3) les troisièmes constituent des outils destinés à la mise en œuvre d'actions collectives (CVO¹¹, Pôles de compétitivité).

On retrouve donc dans ces instruments une forte dimension territoriale. En apparence, ces initiatives prennent la forme de véritables instruments de politique procédurale qui laissent une large place à la définition concertée des normes d'action mais dans les faits on peut se demander dans quelle mesure ils constituent de nouvelles formes d'action collective. Pour cela, d'une part il est nécessaire d'envisager l'articulation et la cohérence de ces instruments entre eux afin d'établir selon quelles modalités les enjeux globaux sont déclinés au niveau local. D'autre part, dans une perspective de changement il semble pertinent de s'interroger sur la véritable nature du consensus qui s'établit entre les différents intérêts, l'enjeu étant d'évaluer la réelle transformation du monopole exercé par les experts dans le domaine forestier.

8. *Forest Stewardship Council*, Certification garantissant des produits bois tirés de forêts gérées durablement, mis en place par les ONG.

9. *Programme for the Endorsement of Forest Certification*, Programme de reconnaissance des certifications forestières, certification garantissant des produits bois tirés de forêts gérées durablement, mis en place par les propriétaires forestiers et les industriels.

10. Analyse de cycle de vie : mesure de l'impact environnemental des produits bois.

11. Contribution volontaire obligatoire : contribution payée par les membres de la filière forêt-bois donnée au bénéfice commun de la promotion et du développement économique de cette filière.

3. Transformation des pratiques de décision et renouveau démocratique

Dans le cadre de l'évolution des modalités de l'action publique moderne, on constate la généralisation de la valorisation des principes de concertation, de participation, ou encore de délibération. Cette exhortation à l'ouverture d'espaces de dialogue à une pluralité d'acteurs est significative d'une volonté de transformation profonde des pratiques de décision dans nos sociétés démocratiques. À travers ces démarches, il y a tentative de redéfinir les processus de construction de la légitimité des choix publics. Ceux-ci ne peuvent plus s'appuyer sur le recours à l'intérêt général énoncé par la puissance publique, ils doivent être le produit d'un processus délibératif. Envisagé dans une perspective normative cet « idéal délibératif » repose sur le principe que *« la légitimité démocratique doit être recherchée dans le processus de formation de la volonté collective, non pas dans cette volonté même »* (Manin 2002). Ainsi, sans aller jusqu'à une remise en cause totale des principes de la démocratie représentative, de nombreuses pratiques participatives et dynamiques d'action collective s'appuient sur cette idéologie pour élaborer des procédures visant à élargir l'espace public de la décision.

Cette tendance générale se fait bien évidemment ressentir dans le champ forestier. Avec l'émergence du concept de développement durable, on a assisté aussi à la diffusion des principes de participation de la société civile aux orientations et choix de gestion des milieux naturels. Compte tenu du puissant corporatisme sectoriel existant au sein de l'administration forestière en France, la mise en œuvre effective de cette logique dans le domaine forestier a rencontré des résistances. Les forestiers avaient depuis longtemps établi le dialogue avec les industriels mais la confrontation avec les écologistes ou encore avec les collectivités s'est avérée plus conflictuelle. Finalement, sous la pression notamment des ONG environ-

nementalistes, le dialogue s'est progressivement ouvert entre les différents acteurs du monde forestier mais il demeure fortement marqué par la méfiance réciproque. Comme l'illustre la compétition qui s'est établie entre les différents référentiels de certification (PEFC piloté par « les forestiers » et FSC piloté par les « environnementalistes »), le compromis semble loin d'être atteint. Pourtant, la pratique de la consultation s'est quand même un peu développée et on a pu même observer la mise en place de processus de coopération formelle témoignant de partenariats nouveaux. On peut citer en exemples le récent Grenelle de l'environnement¹² mais aussi le partenariat entre les communes forestières et l'ONF, à travers la charte de la forêt communale. De même, au niveau local de nombreux changements témoignent d'une prise en compte nouvelle des intérêts des différents usagers (comme en témoigne l'émergence des chartes forestières de territoire). Ainsi, cette multiplication des processus à visée participative indique une évolution profonde des principes qui guident l'action des forestiers, les acteurs « non forestiers » acquièrent en effet une certaine légitimité et un droit de regard sur la gestion des forêts.

Toutefois, on peut se demander dans quelle mesure ces évolutions sont synonymes de transformation des pratiques de décision. Il est indéniable que le secteur forestier a intégré l'impératif de participation (« le nouvel esprit de l'action publique ») dans ses pratiques mais il semble que l'on soit loin d'une remise en question fondamentale de son mode de gouvernement. À propos de ces procédures, on peut ainsi poser les questions suivantes : *« Une fois mis en place, de tels dispositifs renforcent-ils [la] capacité de critique, contraignent-ils les*

12. À cette occasion les forestiers privés (Union nationale de la forêt cultivée) ont même estimé qu'ils étaient sous représentés par rapport aux diverses associations et ONG environnementales. Voir *Forêt de Gascogne*, n° 543, décembre 2007.

stratégies des autorités politiques, remettent-ils en cause les légitimités existantes ? Ont-ils un effet sur les pratiques de représentation et les formes de contestation ? » (Blondiaux & Sintomer 2002). En fait il apparaît peu évident que le monopole de l'expertise détenu par les forestiers soit remis en cause, ils détiennent toujours la maîtrise de la construction technique des problèmes et de la proposition de solutions.

Ainsi l'expérience des Chartes forestières de territoire (CFT) montre à quel point la création d'espaces de décision hybrides demeure très compliqué. D'une part, au-delà de la phase de consultation collective préalable à la rédaction de la Charte, la mobilisation et l'implication des acteurs « non forestiers » demeure très limitées. Les élus locaux ne se sentent en effet concernés que sur des problèmes très précis (réglementation des boisements, infrastructures de transport des bois) et les associations environnementales ont du mal à se structurer localement et à être force de proposition. D'autre part, les opérateurs forestiers (ONF, CRPF, experts privés et coopératives) dans le cadre de ces CFT cherchent essentiellement à conserver, voire renforcer leurs prérogatives sur leurs espaces respectifs (forêts domaniales et des collectivités pour l'ONF et forêt privée pour les autres). Ils sont en général ouverts à la discussion sur des principes généraux mais beaucoup moins enclins à modifier leurs pratiques, à abandonner leur maîtrise d'ouvrage et à renoncer à leur contrôle sur la gestion des forêts.

Les partenariats qui se nouent relèvent de stratégies de lobbying des groupes dominants qui au final cherchent surtout à assoir leur légitimité et à verrouiller au maximum les débats au sein des arènes politiques. Comme le fait remarquer Kouplevatskaya (2007) : « *En fait le retrait supposé de l'État mentionné par les protagonistes de la gouvernance est une redéfinition de son rôle et de son pouvoir, sans grand changements des règles de base de prise de décision publique* ».

La multiplication des processus participatifs ne se traduit donc pas par un renouvellement démocratique au sein du champ forestier, en revanche on peut s'interroger sur la capacité des collectivités locales à revendiquer « *une fonction active de régulation des forums et des arènes de la négociation publique* » (Faure & Muller 2007). Comme le suggèrent Faure *et al.* (2007), à travers la production de « normes secondaires » par les régions voire les départements ou les communes, on peut envisager l'émergence d'une forme de « démocratie différentielle ». Dans cette perspective, les collectivités feraient l'apprentissage progressif des règles de la gouvernance publique, seraient en mesure de produire leurs propres cadres de référence, mais aussi d'acquérir une nouvelle forme de légitimité et ainsi pourraient enclencher des dynamiques de différenciation par rapport au modèle forestier national.

Conclusion

À l'heure où l'État semble manifester à nouveau une forte volonté de reprise en main de la politique forestière¹³, on peut véritablement s'interroger sur les capacités de pilotage dont il dispose et sur la place qu'il occupe dans un système de régulation manifestement de plus en plus complexe.

Face au défi du changement climatique et dans un contexte de crise énergétique, le bois se repositionne sur le devant de la scène et la France reprend conscience du potentiel dont elle dispose. L'Europe fixe les grands cadres d'une intégration de la politique forestière aux enjeux du développement durable et de la compétitivité économique. Toutefois, les conditions de gestion et de valorisation de la biomasse forestière dans l'hexagone demeurent très problématiques :

13. Voir les dernières assises de la forêt (novembre 2007) présidées par Michel Barnier et le discours du président de la République N. Sarkozy à Urmatt (Bas-Rhin) le mardi 19 mai 2009.

la forêt est morcelée, les conditions d'exploitation sont parfois difficiles (forêts de montagne), la concurrence avec les bois étrangers s'est accrue et le risque (tempête, incendies) est un facteur d'incertitude important. En outre, que ce soit pour des raisons biogéographiques ou socio-économiques, les contextes locaux sont très hétérogènes et les enjeux de dynamisation de la filière forêt-bois très différents. Par conséquent les questions de la régulation du secteur et du besoin d'articulation entre les différents niveaux de gouvernement sont plus que jamais d'actualité.

Nous avons pu constater à quel point le « modèle forestier » français traditionnel n'était plus adapté aux évolutions des modalités de la conduite de l'action publique. Il serait prématuré d'en annoncer la disparition mais il apparaît inéluctable qu'il évolue et qu'il intègre progressivement les cadres d'une action collective plus transversale et plus ouverte à la négociation. Loin de nous l'idée de survaloriser le changement mais il nous semble nécessaire de problématiser cette phase de transition en termes de régulation politique. Ainsi, les différentes dimensions du changement des cadres de l'action publique forestière que nous avons analysé laissent suggérer que le positionnement des échelons infra nationaux pose aujourd'hui question. Non seulement par le biais de la

décentralisation, ils sont en pleine dynamique d'institutionnalisation mais en plus il semble les apparences laissent penser que dans une logique de proximité ils soient plus à même de structurer des cadres de concertation et d'action adaptés au traitement des problèmes forestiers.

Malgré la centralité de la politique forestière, on peut donc se demander dans quelle mesure les collectivités territoriales (Régions, départements, EPCI¹⁴, communes) peuvent influencer la mise œuvre, voire la définition, des actions dans le domaine. Ont-elles la possibilité de conduire des stratégies différenciées par un phénomène de « *débordement territorial des politiques sectorielles* » (Meriaux 2005)¹⁵ ? Si le cadre institutionnel forestier demeure encore essentiellement centré sur l'État, l'évolution et la diversification des instruments d'action publique n'ouvrent-elles pas des fenêtres d'opportunité pour les collectivités et les acteurs territoriaux ? ■

14. Établissement public de coopération intercommunale.

15. Travaillant sur l'implication des collectivités locales dans le domaine de la sécurité, des politiques éducatives ou du patrimoine, O. Mériaux témoigne de la capacité des acteurs locaux à dépasser le cadre fixé par les transferts de compétence et à construire une action publique différenciée.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Badre L. (1983). *Histoire de la forêt française*. Paris, Arthaud.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 15, p. 17-35.
- Buttoud G. (2007a). Forêts et réforme ; un secteur en transition ? *Revue forestière française*, n° 5, p. 570-5.
- Buttoud G (éd.) (2007b). *Revue Forestière Française*. Vol. 5, Nancy, Engref.
- Chauvin C., Dehez J., Deuffic P. (2005). Le FEADER, nouvelle étape vers une politique forestière européenne ? *Ingénieries-EAT Spécial*, p. 91-106.
- Commaille J., Jobert B. (éds.) (1998). *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, L.G.D.J.
- Cornu M., Fromageau J. (éds.) (2004). *La forêt en France au xx^e siècle: Enjeux politiques et juridiques*. Paris, L'Harmattan.
- Corvol A. (1984). *L'Homme et l'arbre sous l'ancien régime*. Paris, Economica.
- Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S., eds. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan
- Faure A., Muller P. (2007). Introduction générale. Objet classique et équations nouvelles. In Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (éd.) « *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique* », Paris, L'Harmattan, p. 9-19.
- Gaudin J.-P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po.
- Howlett M., Rayner J. (2006). Globalization and Governance Capacity: Explaining Divergence in National Forest Programs as Instances of "Next-Generation" Regulation in Canada and Europe. *Governance*, n° 19, p. 251-75.
- Jobert B., Muller P. (1987). *L'État en action*. Paris, PUF.
- Kalaora B. (1998). *Au-delà de la nature l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*. Paris, L'Harmattan.
- Kouplevatskaya I. (2007). La participation des acteurs et le partenariat comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. *Revue forestière française*, n° 5, p. 465-78.
- Larrere R., Nougarede O. (1990). La forêt dans l'histoire des systèmes agraires : de la dissociation à la réinsertion ? *Cahiers d'Économie et de Sociologie Rurale*, p. 15-16.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, n° 11, p. 37-66.
- Lascoumes P., Le Gales P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments; From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, n° 20, p. 1-21.
- Manin B. (2002). L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, n° 15, p. 37-55.
- Meriaux O. (2005). Le débordement territorial des politiques sectorielles. In Faure A., Douillet A.-C. (éd.), « *L'action publique et la question territoriale* », Grenoble, P.U.G.
- Moquay P. (2007). Du sectoriel au territorial : nouveaux dispositifs, nouveaux référentiel. *Revue forestière française*, n° 5, p. 505-14.
- Muller P. (1992). Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen. In Muller P. (éd.), « *L'administration française est-elle en crise ?* », Paris, L'Harmattan.
- Muller P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique.

- Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, n° 55, p. 155-87.
- Nahrath S. (2007). Entre transformations sectorielles et recompositions territoriales. In Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (éd.), « *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique* », Paris, L'Harmattan, p. 169-75.
- Nahrath S., Varone F. (2007). Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique. In Faure A., Leresche J.-P., Muller P., Nahrath S. (éd.), « *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique* », Paris, L'Harmattan, p. 235-49.
- Thoenig J.-C. (1999). L'usage analytique du concept de régulation. In Commaille J., Jobert B. (éd.) « *Les métamorphoses de la régulation politique* », Paris, LGDJ.
- Trouve A., Berriet-Sollic M., Depres C. (2007). Charting and theorising the territorialisation of agricultural policy. *Journal of Rural Studies*, n° 23, p. 443-52.
- Vatin F. (2005). Aménagement forestier et métaphysique économique (XVIII^e-XIX^e siècles) : Le premier débat sur le développement durable. In Marécal J.-P., Quenault B. (éd.), « *Le développement durable. Une perspective pour le XXI^e siècle* », Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 51-67.