La politique forestière en mutation : une sociologie politique du rapport secteur-territoire

Arnaud Sergent

▶ **To cite this version:**

Arnaud Sergent. La politique forestière en mutation : une sociologie politique du rapport secteur-territoire. Science politique. Université Montesquieu - Bordeaux IV; Sciences Po Bordeaux; Centre Émile Durkheim UMR 5116, 2013. Français. NNT : . tel-00833235

HAL Id: tel-00833235

https://theses.hal.science/tel-00833235

Submitted on 12 Jun 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ MONTESQUIEU BORDEAUX IV

École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim

LA POLITIQUE FORESTIERE EN MUTATION : UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE DU RAPPORT SECTEUR - TERRITOIRE

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Andy SMITH

présentée et soutenue publiquement
par

Arnaud SERGENT

le 21 Février 2013

Composition du jury :

M. Thierry BERTHET, Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Bordeaux ; *Président du Jury*

Mme Anne-Cécile DOUILLET, Professeur, Université Lille 2 ; *rapporteur*

M. Marc GUERIN, Chef de Département, Irstea ; *Examinateur*

M. Pierre MULLER, Directeur de recherche CNRS - CEE, Sciences Po Paris ; *rapporteur*

M. Stéphane NAHRATH, Professeur, IUKB (Suisse) ; *Examinateur*

M. Andy SMITH, Directeur de recherche FNSP, Sciences Po Bordeaux ; *directeur de thèse*

A ma mère ... et à ma fille

Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier vivement Andy SMITH qui a dirigé cette thèse et a cru en moi. Ses conseils et ses réflexions ont été d'une aide précieuse tout au long de ces années de travail.

Cette thèse n'aurait jamais vu le jour sans le soutien du ministère de l'Agriculture et de l'Irstea qui m'ont donné l'opportunité de m'engager dans les meilleures conditions dans un parcours professionnel de recherche.
Merci surtout à Marc GUERIN pour la confiance qu'il m'a accordée, pour ses conseils avisés, ses corrections minutieuses et son enthousiasme si communicatif et stimulant.
Merci aussi à Patrick MOQUAY, l'expérience fut malheureusement trop courte mais en quelques mois j'ai compris beaucoup de choses sur le sens que je voulais donner à ce nouvel horizon professionnel.
Un très grand merci à Frédéric SAUDUBRAY qui a fait plus que de m'offrir des conditions de travail exceptionnelles, il m'a donné (et me donne encore) l'envie de continuer dans la voie que j'ai prise aujourd'hui.
Enfin, merci énormément à l'ensemble de mes collègues de l'Irstea pour toutes ces choses qui rendent les journées moins monotones et le travail plus passionnant. Merci tout particulièrement à Clarisse CAZALS qui a partagé au quotidien mes doutes et mes remises en question.

Cette thèse doit également beaucoup à l'amitié profonde d'Ondine et de JC qui étaient là quand l'idée a germé et seront encore là à chaque débourrement.

Pour finir je veux rendre hommage à ma famille et tout particulièrement à mon père et à ma sœur qui ont supporté mes absences et apaisé mes doutes et mes incertitudes.

Ma dernière pensée va à Agnès et à Lilas... tout cela n'a de sens que parce qu'elles sont là.

Résumé et mots clés

La politique forestière en mutation : une sociologie politique du rapport secteur - territoire

---

RESUME

La thèse a pour objectif de contribuer à l'étude des changements de la politique forestière française depuis le début des années 1990 à travers l'analyse des changements d'échelle de l'action publique. Elle s'appuie dans ce but sur un cadre théorique et analytique inspiré des travaux en sociologie politique et en institutionnalisme historique. La mise en problématique du rapport secteur – territoire conduit d'une part à s'interroger sur la reconfiguration du modèle de l'Etat forestier centré sur l'échelle nationale et d'autre part à émettre l'hypothèse de l'institutionnalisation de l'échelle infranationale. Le travail d'enquête qui a été réalisé, sur la base notamment d'une série d'entretiens menés en Aquitaine, permet d'aboutir à deux résultats principaux et à une conclusion générale. Tout d'abord, on peut faire le constat que le secteur forestier connaît actuellement une phase de mutation importante. Il est engagé dans un double processus d'écologisation qui se traduit par un renforcement de la tension entre logique de production de bois et logique de conservation de la ressource forestière et par une remise en question de l'efficacité des politiques du passé. Ensuite, et en dépit de la décentralisation, il apparaît que cette mutation s'accompagne d'un renforcement de la légitimité de l'échelle nationale de gouvernement au détriment de l'échelle infranationale. Dans ce contexte, le rôle des acteurs publics est ambigu. L'Etat alterne entre volontarisme politique et désengagement opérationnel alors que les conseils régionaux s'impliquent de plus en plus dans la mise en œuvre des politiques publiques forestières. Pour finir, nous considérons que cette situation ne correspond pas à une désectorisation de la forêt mais plutôt à une mise sous tension de la dimension territoriale de la politique sectorielle forestière. Une étude comparable sur la nature du gouvernement européen de la forêt permettrait ainsi d'approfondir l'analyse.

Mots clés : Politique forestière ; Changement d'échelle ; Territoire ; Secteur ; Action publique ; Gouvernement ; Etat ; Sociologie politique

Shift in forest policy: a political sociology of the 'sector – territory' relationship

---

SUMMARY

This thesis contributes to the study of change in French forest policy since the early 1990s through presenting a multi-scalar analysis of policy choices. This was carried out through the application of a theoretical and analytical framework drawn from political sociology and historical institutionalism. Re-Problematizing the 'sector – territory' relationship led me first to question the reconfiguration of the state forest model centered on the national scale and second to hypothesize the institutionalization of the sub-national scale. The empirical research that I conducted – particularly on the basis of a series of semi-structured interviews with key actors in Aquitaine – generated two sets of findings and one general conclusion. First, I found that the forestry sector is currently undergoing significant change. Actors are engaged in a greening process which has resulted in an increase in tensions between timber production and conservation of forest resources issues and a questioning of the effectiveness of past policies. Second, this shift in forest policy is associated with a strengthening of the legitimacy of the national scale of government at the expense of the sub national one. In this context, the role of public actors is ambiguous. State representatives alternate between advancing proactive discourses and operational disengagement, while regional councils get more involved in the implementation of forest policies. By way of conclusion, I argue that this situation do not correspond to a desectorization of forest policy. Rather, it should be analyzed as a crisis of the territorial dimension of the forestry sector government which could be further grasped through a similar study of the European government of forest related issues.

Key words: Forest policy; Political rescaling: Territory; Sector; Public policy; Government; State; Political Sociology

Sommaire

REMERCIEMENTS **5**

RESUME ET MOTS CLES **7**

SOMMAIRE **9**

INTRODUCTION **11**

1ERE PARTIE LE CHANGEMENT DE LA POLITIQUE FORESTIERE ET LE RAPPORT SECTEUR – TERRITOIRE : CONTEXTE HISTORIQUE, ENJEUX THEORIQUES ET CADRE D'ANALYSE **25**

CHAPITRE 1. L'ETAT FORESTIER, FIGURE HISTORIQUE DU GOUVERNEMENT DU SECTEUR FORESTIER EN FRANCE 27

A. Sociogenèse de l'Etat forestier *29*

B. La territorialisation de l'Etat forestier *44*

CHAPITRE 2. REGULATION POLITIQUE ET TERRITOIRE : UNE MISE EN PROBLEME DU CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT DU SECTEUR FORESTIER 75

A. Du gouvernement à la régulation politique forestière *77*

B. Régulation politique et dynamique de (re)territorialisation *94*

CHAPITRE 3. UN CADRE D'ANALYSE INSTITUTIONNALISTE ET UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE POUR ETUDIER LE CHANGEMENT 113

A. Une grille institutionnaliste pour appréhender les enjeux de régulation du secteur forestier *116*

B. Le régime sectoriel et l'analyse du changement de la régulation politique dans le domaine forestier *144*

2EME PARTIE LES CHANGEMENTS CONTEMPORAINS DU GOUVERNEMENT DU SECTEUR FORESTIER **169**

CHAPITRE 4. LES ENJEUX ET JEUX POLITIQUES DE LA RECONFIGURATION DE L'ETAT-FORESTIER 171

A. L'écologisation du secteur forestier *174*

B. Le retrait progressif de l'administration forestière *230*

CHAPITRE 5. LE BLOCAGE DE LA RETERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE FORESTIERE.....270

A. La cohérence sectorielle à l'épreuve de la dispersion territoriale de l'autorité publique forestière272

B. Espoirs et désillusions associés aux logiques d'action territoriales.....308

C. Politisation de la « filière forêt-bois » et évolutions de la médiation sectorielle 337

CONCLUSION.....367

BIBLIOGRAPHIE.....383

TABLE DES ANNEXES 403

TABLE DES ILLUSTRATIONS 423

TABLE DES MATIERES.....425

Introduction

La politique forestière constitue un objet relativement insolite dans le champ de la science politique, notamment en France. Elle est un domaine d'étude peu exploré par les chercheurs académiques et les travaux qui visent à produire de la connaissance sur l'organisation, le fonctionnement et les évolutions politiques des sociétés contemporaines s'appuient très rarement sur l'analyse des modes de gouvernement des enjeux liés à la gestion et à la mise en valeur des espaces forestiers. Pendant très longtemps les seuls travaux portant sur l'étude de ces politiques ont été conduits par des spécialistes des sciences forestières dont l'objectif était d'identifier les améliorations à apporter aux dispositifs mis en place par les gouvernements. Dans les années 1960, l'analyse des politiques forestières a ainsi émergé comme une sous-discipline de la foresterie. Inscrits dans une perspective normative, ces travaux s'intéressaient alors principalement aux moyens de rationaliser et de systématiser le modèle d'encadrement de la gestion forestière défini par les Etats (Wiersum, et al., 2012). Au cours des années 1980, la discipline évolue et commence à appréhender les politiques forestières sous un angle plus analytique, voire plus critique. L'enjeu est moins d'améliorer les façons de faire que de porter un regard réflexif sur les pratiques pour comprendre les processus d'action publique à l'œuvre. Le profil des scientifiques se diversifie, ils sont de plus en plus issus de parcours académiques non forestiers et abordent la question sous des angles variés, que ce soit du point de vue des enjeux de développement rural, de gestion des ressources naturelles ou plus récemment du changement climatique.

Cette transition s'inscrit dans un contexte d'internationalisation du débat sur la gestion forestière mais elle est aussi le reflet de l'internationalisation de la science politique (Boncourt, 2011), de la circulation des idées et de l'organisation d'une communauté scientifique internationale spécialisée sur les politiques forestières (*forest policy studies*). Cette dernière demeure très restreinte mais dispose d'une revue de référence intitulée « *Forest Policy and Economics* » qui a été créée en 2000 et regroupe une part importante de la littérature sur le sujet. La ligne éditoriale de cette revue témoigne de la volonté de la communauté de sortir de son isolement et de s'insérer dans le champ académique de la science politique (Krott, 2000). En 2012, un numéro spécial est ainsi dédié à la mise en évidence du gain en maturité des travaux dans le domaine, notamment à travers le constat

de l'utilisation de plus en plus importante des théories et cadres d'analyse de la science politique par les chercheurs étudiant la politique forestière (de Jong, et al., 2011). Il existe toujours au sein de cette communauté un réflexe identitaire consistant à revendiquer la spécificité scientifique et politique de l'objet forestier, de même elle est encore loin d'avoir réussie à s'affranchir de sa tendance normative que renforce probablement sa proximité avec les praticiens, néanmoins elle suit aujourd'hui une trajectoire stimulante d'analyse des transformations des politiques forestières à l'aune des changements de la société et de leurs enjeux politiques.

L'objectif du travail de recherche présenté ici est donc de s'inscrire dans le prolongement de ce programme scientifique. D'une part, l'enjeu est donc de s'interroger sur la nature des mutations récentes de la politique forestière en France sous l'angle des transformations de l'Etat et des composantes territoriales de l'action publique. Ce faisant, et à partie du cas des politiques forestières, nous souhaitons contribuer modestement à une réflexion collective sur le devenir de l'Etat, en France mais aussi dans le monde occidentale. D'autre part, le projet de recherche a pour ambition d'apporter à la communauté des *forest policy studies* des éléments de réflexion théoriques et analytiques nouveaux issus des travaux s'inscrivant dans le champ de la sociologie politique.

Après avoir resitué la question de l'évolution des politiques forestières dans le contexte de globalisation des enjeux liés à la gestion des ressources naturelles, l'objectif de cette introduction est de poser les bases d'une démarche de recherche du changement du mode de gouvernement du secteur forestier en France à travers la mise en problématique du rapport secteur-territoire, la présentation du cadre d'analyse mobilisé pour développer une sociologie politique du changement institutionnel et la description de la démarche de recherche mise en œuvre.

1. De la globalisation des enjeux de gestion des ressources naturelles à l'analyse des politiques forestières

Le phénomène de globalisation du mode de formulation des problèmes forestiers et d'internationalisation des scènes de leur mise en débat est présenté comme le facteur déterminant du changement contemporain des modes de gouvernement[1] des problèmes forestiers (Howlett et Rayner, 2006, Howlett, et al., 2009). Ce constat est associé à la mise

[1] Le gouvernement ne désigne pas ici « l'instance particulière qui, dans les Etats contemporains, est censée prendre des décisions, faire exécuter les lois et conduire des politiques ; il s'agit des actes qui tendent à organiser et à diriger la vie en société ». (Lagroye, 1997, p.25)

en évidence depuis les années 1980 de la diversification des enjeux associés à la gestion des ressources forestières (développement rural ; biodiversité ; climat ; attentes sociales, récréatives et culturelles) (Kennedy, et al., 1998, Matsushita et Taguchi, 2011, Hummel, 1984, Glück, 2000, Janse et Ottitsch, 2005) et de la reconfiguration des acteurs et des réseaux impliqués dans l'élaboration et la conduite des politiques forestières (Bernstein et Cashore, 2000, Pülzl et Rametsteiner, 2002). Cette mise en perspective a contribué à élargir le champ de l'analyse à l'étude des dispositifs transnationaux et internationaux traitant des enjeux forestiers (Humphreys, 1999, Humphreys, 2001, Humphreys, 2003, Bernstein et Cashore, 2000), mais elle s'est surtout traduite par une forte remise en question des grilles de lecture stato-centrées, mobilisées jusque là pour appréhender le mode de gouvernement des problèmes forestiers et les politiques publiques associées.

La question de la redéfinition des conditions de régulation des activités d'exploitation et de mise en valeur des espaces forestiers s'inscrit ainsi dans le cadre du renouvellement des réflexions en économie politique sur les fondements de la souveraineté sur les ressources naturelles (Schrijver, 1997). L'universalisation du risque dans le domaine de l'environnement et de sa perception au sein de la société, couplée à l'incertitude qui pèse sur l'efficacité des choix politiques et à la recomposition des enjeux économiques globaux associés à l'exploitation des ressources naturelles, ont modifié radicalement les cadres traditionnels de la politique et le rôle des États-nations (Beck, 2001, Howlett et Brownsney, 2007). La question de la souveraineté sur les ressources naturelles avait déjà été un élément important du débat international post colonialiste et post fordiste des années 1950[2], mais il reposait principalement sur une doctrine privilégiant les États-nations (Fischer, 1962). Avec l'émergence d'une logique d'action et de discours associés notamment au concept de développement durable, cette légitimité de l'État à incarner l'autorité politique, responsable de l'égal accès et de l'équitable répartition des ressources, au sein des sociétés et entre les générations, est nettement remise en cause. Certains, comme U. Beck (2001) dans son analyse de la société du risque, soulignent que l'État-nation est dépassé dans son champ de compétence par les évolutions historiques, il n'existe plus de centre institutionnel de la politique. D'autres font état dans le domaine de la gestion des ressources naturelles de l'émergence de formes de gouvernance multi-niveaux qui se traduisent notamment par la montée en puissance des institutions internationales (Haas, 2007, Pülzl et Rametsteiner,

[2] La résolution 523 (VI) du 12 février 1962 de l'Assemblée Générale des Nations Unies stipule que : « les Pays insuffisamment développées ont le droit de disposer librement de leurs richesses naturelles […] qu'ils doivent utiliser […] de manière à se mettre dans une position plus favorable pour faire progresser davantage l'exécution de leurs plans de développement économique, conformément à leurs intérêts nationaux, et pour encourager le développement de l'économie mondiale ».

2002) ou encore par l'implication croissante d'instances suprarégionales (par exemple l'Union Européenne) dans les enjeux environnementaux globaux (Oberthür et Gehring, 2006), mais aussi par le développement de fédéralismes et d'espaces décentralisés (Breton, 2007, Parkins, 2006). D'autres encore associent le retrait de l'État sur ces questions à l'affirmation d'autres instances, notamment privées, délocalisées et déterritorialisées, qui viennent contester voire suppléer le rôle de la puissance publique dans sa légitimité à produire des règles et à les faire appliquer dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (Clapp, 1998, Cashore, et al., 2007). Plusieurs travaux attirent d'ailleurs l'attention sur les problèmes de légitimité démocratique posés par cette mise en retrait de l'État (Bodansky, 1999). La gouvernance globale sur les ressources naturelles expérimente donc de nouvelles formes de régulation plus ou moins hybrides (Lemos et Agrawal, 2006) et conduit à une redistribution des pouvoirs. Toutefois, comme Gilpin (2002) le souligne, le décalage entre ce projet politique général et les pratiques gouvernementales demeure souvent important.

Dans le domaine forestier, ces principes de (bonne) gouvernance se diffusent aussi largement et contribuent à tracer de nouvelles perspectives de répartition de l'autorité dans le secteur (Arts, 2005). Certains estiment même que cette nouvelle répartition constitue une caractéristique innovante des politiques forestières dans un contexte d'expérimentation de « nouvelle » formes de gouvernance (Cadman, 2011). Le développement de formes d'autorité concurrentes ou complémentaires de l'État dans le traitement des problèmes forestiers occupe une place centrale dans les débats scientifiques. Certains démontrent que cette évolution des attentes en matière de gouvernance ne se traduit pas par des changements politiques majeurs dans le domaine du gouvernement des problèmes forestiers. En l'occurrence D. Humphreys (2006b) a fait le constat de l'incapacité de ces nouveaux modèles de gouvernance à résoudre notamment les problèmes de déforestation en zone tropicale, attribuant en partie cet échec à leur manque d'autorité auprès des gouvernements et des intérêts économiques dominants. Ainsi, l'ensemble des travaux qui s'intéressent à la transformation des modèles de gouvernement forestiers nationaux pose de manière centrale la question des modalités du retrait de l'Etat et du dépassement des rapports de pouvoir fondés sur les relations hiérarchiques. Certains explorent alors des pistes radicales de changement en se posant la question de l'émergence de forme privée de régulation comme les dispositifs de certification de la gestion forestière qui conduiraient à un mode de gouvernement sans gouvernement (Hysing, 2009). D'autres, plus « modérés », postulent l'existence de nouvelles pratiques d'action publique (Böcher, 2012, Cubbage, et

al., 2007, Van Gossum, et al., 2012) et/ou analysent les formes de recomposition des réseaux et des stratégies associés aux comportement des acteurs collectifs (privés et publics) portant des intérêts liés aux enjeux forestiers (Winkel et Sotirov, 2011, Howlett et Rayner, 1995, Janse et Konijnendijk, 2007, Kouplevatskaya-Yunusova et Buttoud, 2006). L'objectif est d'interroger, souvent en creux, la capacité de résistance et le degré de résilience du modèle stato-centré de gouvernement et de chercher à identifier les conditions de redistribution du pouvoir, ou de renouvellement des formes de domination dans le domaine forestier.

Les réflexions et le analyses portant sur les changements des politiques publiques forestières ont été largement influencées par le renforcement des préoccupations environnementales liées à la gestion des ressources naturelles. M.C. Smouts (2001) s'intéressant aux forêts tropicales faisait ainsi référence à l'émergence dans les années 1980 d'une écopolitique mondiale qui a produit un discours globalisant tant sur la nature des problèmes forestiers que sur les solutions à y apporter. L'attention s'est alors portée sur les conditions d'application d'un principe universel de gestion durable à la régulation des activités qui concernent un bien dorénavant reconnu comme un patrimoine mondial. Les partisans d'une approche internationaliste se sont alors opposés à ceux qui revendiquaient le particularisme des situations locales. Toutefois, centré sur les problèmes de déforestations dans les pays du Sud, ce débat, qui a largement débordé les frontières de la forêt tropicale, informe généralement assez peu des enjeux de reconfiguration des politiques forestières occidentales et notamment ne permet pas de problématiser l'évolution du rôle de l'Etat. Pourtant, ce dernier est depuis très longtemps en Europe et en Amérique du Nord le principal acteur de la politique forestière (Alston, 1983).

2. Le modèle français de gouvernement forestier en question : la recomposition du rapport secteur – territoire ?

Dans le cas français, la littérature scientifique sur la question de l'évolution de la politique forestière est quasi inexistante. Au début des années 1980, la thèse de G. Buttoud (1983) a posé les bases du modèle historique français de gouvernement du secteur forestier (appelé « Etat forestier »). Il a décrit le fonctionnement d'un système administratif hiérarchisé et centralisé et mis en évidence le rôle prédominant joué par l'Etat[3] dans la fixation de

[3] L'Etat ne constitue pas en la matière un ensemble monolithique mais comporte plusieurs composantes : administration ministérielle et ses services déconcentrés, office national des forêts et ses échelons locaux, établissements publics en charge de la propriété forestière privée.

l'orientation nettement productive de la politique sectorielle. Son travail a aussi souligné l'importance de l'influence de certains groupes d'intérêts de l'industrie du bois (les papetiers) sur les choix politiques nationaux et *a contrario* la faible capacité de lobbying des représentants les propriétaires forestiers privés (qui détiennent pourtant 75 % de la surface forestière française) (Buttoud, 1979). Depuis cette époque, la France a changé. Comme le montre l'ouvrage dirigé par P. D. Culpepper, P.A. Hall et B. Pallier (2006), les politiques de libéralisation de l'économie se sont fortement développées et la France est « toujours plus tournée vers le marché » (Palier, et al., 2006, p.15), de plus on assiste selon les auteurs à une redistribution des pouvoirs de l'Etat liée à « l'émergence des pouvoirs locaux comme de l'émergence d'un gouvernement de l'Union européenne » (Palier, et al., 2006, p.22). De même P. Lascoumes (1994, 2005), dans son travail sur les politiques de l'environnement et les enjeux du développement durable, se fait le témoin d'une montée en puissance en France d'un éco-pouvoir qui conduit, si ce n'est à reconfigurer l'action publique, du moins à remettre en question un certain nombre de pratiques gouvernementales.

Le premier axe de réflexion que l'on peut tirer de ces enseignements est que le problème du changement de la politique forestière est au croisement d'un grand nombre de questionnements sur les dynamiques contemporaines de renouvellement des politiques publiques : écologisation de la société, libéralisation des modes de régulation des activités productives, changement d'échelle de l'action publique. Ces mutations sont ainsi jugées de plus en plus complexes et incertaines dans la mesure où elles mettent en jeu une multiplicité d'interactions entre des acteurs diversifiés proposant des visions du monde hétérogènes qui ébranlent les anciens cadres de l'action publique (Fontaine et Hassenteufel, 2002). Certes, il existe un décalage entre la rhétorique du changement et l'effectivité des réformes (Hassenteufel, 2008, p.225) et le changement en France prend un caractère incrémental et relativement désordonné mais il paraît évident que « le modèle français » des années 1960 a subi des transformations importantes (Palier, et al., 2006, p.25). Dans ce cadre, on peut donc s'interroger sur la trajectoire suivie par la politique forestière. Appréhender le changement dans une perspective sectorielle offre ainsi l'occasion de renouveler le regard porté sur ces grandes dynamiques évolutives et de dépasser le sentiment de fragmentation et d'incohérence des approches globales. Les secteurs sont en effet des produits du « modèle français » de gouvernement mais ils correspondent aussi et surtout à des espaces de construction d'une certaine forme de représentation du monde, de production d'identité et d'organisation des rapports économiques, sociaux et politiques (Jobert et Muller, 1987). L'objectif central du travail de recherche présenté ici est donc d'analyser les mutations de la

politique sectorielle forestière en France à l'aune des enjeux actuels associés au traitement des problèmes de gestion des espaces forestiers et des changements du « modèle français » de gouvernement de l'action publique. Le secteur forestier est défini comme l'espace social, politique et économique structuré autour des activités de gestion et de mise en valeur des ressources et des espaces forestiers[4]. A travers cette focale sectorielle on pourra notamment se demander si la dynamique de changement observée dans le domaine forestier peut se définir, comme le font pour la France P.D. Culpepper et al. (2006), d'abord par sa dimension très progressive et itérative, ensuite par son faible niveau de mise en débat et d'adhésion collective et enfin par le caractère non maîtrisé et peu stratégique du projet qu'elle poursuit.

L'autre axe de réflexion qui ressort de ces travaux sur la France en mutation a effectivement trait à l'Etat et à sa capacité à piloter, organiser, mettre en œuvre le changement, bref à gouverner la société. Il semble que l'Etat ne disparaît pas mais qu'il se recompose, perd du terrain dans certains domaines et en regagne dans d'autres, et cette évolution reste une composante majeure de la dynamique de changement de l'action publique. La propension forte des scientifiques à se centrer sur la question de l'Etat et de ses transformations est considérée par certains comme un atavisme qui biaise l'analyse des politiques publiques. Par exemple, les travaux coordonnés par B. Jullien et A. Smith (2008a) sur la régulation des industries montrent qu'au sein de chaque secteur étudié différentes échelles de gouvernement sont impliquées et que l'Etat, l'Union européenne ou les collectivités locales jouent des rôles variables selon les secteurs. Cette posture ne remet pas en cause l'intérêt d'un questionnement sur le rôle et la place de l'Etat mais elle invite à déconstruire l'a priori relatif à la subordination territoriale des secteurs et à redéfinir les enjeux politiques d'intégration des secteurs à la société. Ainsi, elle plaide en faveur d'une analyse de l'action publique sectorielle qui envisage la dimension territoriale comme un produit de la politique sectorielle. Il s'agit là d'un renversement de l'approche prônée par les tenants de la gouvernance multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2001) dans la mesure où les échelles territoriales ne sont pas considérées comme des lieux de pouvoir (et de ressource) politique autonomes mais comme des espaces où la production du pouvoir politique est étroitement imbriquée avec les processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique (Carter et Smith, 2008). En résumé, l'argument que l'on défend ici est que la

[4] Il est important de noter que les acteurs de la transformation du bois sont inclus dans le périmètre du secteur forestier mais l'objet du travail proposé ici n'est pas d'analyser le secteur de l'industrie du bois et l'action publique associée. Bien évidement la problématique de l'articulation entre secteur forestier et secteur de l'industrie du bois sera une composante très importante de l'analyse du changement de la politique forestière.

territorialisation d'une politique sectorielle, c'est-à-dire son intégration au sein d'un ou plusieurs espaces géographiques et sociaux institutionnalisés, constitue une composante spécifique du rapport global-sectoriel. Il s'agit ainsi de redonner au rapport secteur – territoire une dimension heuristique en considérant que la logique de régulation sectorielle possède sa propre autonomie par rapport aux logiques de régulation territoriale.

Dans le cadre des travaux sur la politique forestière, c'est bien l'idée de la prédominance de la logique territoriale sur la logique sectorielle qui s'est imposée et s'impose encore. G. Buttoud (1983)a ainsi décrit le modèle de gouvernement forestier des années 1970-1980 comme une émanation de l'Etat, de son organisation administrative et de sa vision centralisée de l'action publique. Aujourd'hui, la plupart des travaux sur le changement d'échelle de la politique forestière et sur l'évolution du rôle de l'Etat et de l'espace national appréhendent le phénomène sous l'angle de la nouvelle répartition territoriale des formes d'autorités publiques et de l'éclatement des lieux de pouvoir. Ces approches peuvent être intéressantes pour étudier les conséquences de la décentralisation ou de l'européanisation pour les acteurs publiques en termes de coordination et d'interdépendance (Hogl, 2002) mais elles apparaissent selon nous moins satisfaisantes pour identifier les causes du changement d'échelle (ou pas) de la politique sectorielle forestière. A l'inverse, problématiser le rapport secteur – territoire à travers la question des modalités de reterritorialisation du secteur forestier consiste à s'intéresser à la manière dont l'action collective sectorielle produit (éventuellement) de nouvelles références territoriales et remet en cause, en partie ou totalement, la logique nationale associée à l'action de l'Etat. Dans cette perspective, les bouleversements induits par l'émergence de nouvelles références territoriales ne sont pas interprétées comme la manifestation d'une crise de sectorialité (Muller, 1985) mais comme un processus de redéfinition du rapport secteur – territoire. Pour mettre à l'épreuve cet argument, l'exemple de la politique forestière en France est particulièrement intéressant. En effet, la loi d'orientation forestière de 2001 a réaffirmée que la politique forestière reste de la compétence exclusive de l'Etat. Toutefois, l'hypothèse que l'on formule dans le cadre de ce travail est que, malgré cette apparente stabilité du rapport secteur – territoire, la politique forestière s'inscrit dans une trajectoire de reterritorialisation en lien avec l'émergence de l'échelle infranationale. Cette hypothèse infranationale repose sur le constat d'une implication plus forte des collectivités territoriales dans un certain nombre d'actions forestières (Dervin, et al., 2007) d'une part, et de la diffusion croissante d'un discours sur les vertus du local dans la prise en charge d'un certain nombre de problèmes liés à l'intégration des divers usages de la forêt dans les espaces

ruraux ou à la mise en œuvre de la gestion forestière durable, d'autre part. En outre, l'hypothèse fait débat dans la mesure où le peu de travaux existant sur le sujet font plutôt état d'une reterritorialisation fictive qui ne remet pas en question les modalités de gouvernement du secteur forestier (Buttoud, 2007, Buttoud, et al., 2011).

3. Un cadre d'analyse du gouvernement du secteur forestier

Pour étudier le gouvernement du secteur forestier et tester l'hypothèse de sa reterritorialisation nous nous appuyons sur le cadre d'analyse de la régulation des industries défini par B. Jullien et A. Smith (2008b). Ce cadre propose de développer une méso-économie politique de l'industrie au croisement de la sociologie politique et de l'économie institutionnelle dans le but d'appréhender « de front le rôle du politique dans le gouvernement européen des industries » (Jullien et Smith, 2008d, p.143).

Le premier intérêt de cette approche est qu'elle est construite sur la base d'une remise en question du paradigme qui consiste « à considérer a priori l'Etat nation comme l'échelle de régulation la plus prégnante en Europe » (Jullien et Smith, 2008d, p.138). Il est donc particulièrement adapté à la mise en problème du rapport secteur – territoire et à l'étude des conditions de reterritorialisation du secteur forestier.

Le deuxième intérêt du cadre d'analyse de la régulation des industries est qu'il appréhende non seulement le double caractère politique et économique des relations sociales qui rythment la vie des secteurs mais aussi la dimension structurée et structurante des dynamiques de conflits et de coordination qui assurent leur reproduction. L'ouverture disciplinaire offre tout d'abord l'opportunité de s'affranchir d'une vision dichotomique des variables impliquées dans les dynamiques de changement et d'appréhender la diversité des univers de sens qui président à la définition de règles établies dans le cadre de la régulation sectorielle. Envisager le secteur comme un ordre institutionnel structuré sur la base d'un nombre déterminé de rapports institués permet ensuite de se saisir de la contingence historique du changement tout en rendant problématiques les conditions de stabilisation des règles et des rôles associés à ces contextes d'action collective et publique. Dans le prolongement des travaux récents portant sur le régime institutionnel des ressources naturelles (Gerber, et al., 2009b), il est néanmoins nécessaire d'amender le cadre défini par B. Jullien et A. Smith pour l'étude des industries afin de tenir compte des spécificités liées à la gestion des ressources forestières en France. L'originalité de l'approche proposée ici est d'envisager les conditions de production d'un ordre institutionnel hybride situé à l'interface de l'économie industrielle (approvisionnement en matière première des entreprises de

l'industrie du bois) et de l'économie des ressources naturelles (gestion et conservation des espaces boisés).

Le dernier intérêt de l'approche choisie est de pouvoir concevoir le secteur comme un système doté d'une certaine stabilité (la notion d'ordre institutionnel) tout en problématisant sa trajectoire dynamique. En effet, chaque rapport institué peut faire l'objet d'un processus d'institutionnalisation, désinstitutionalisation ou réinstitutionnalisation dans le cadre du travail politique (Lagroye, 2003) conduit par les acteurs sectoriels. Cette notion de travail politique offre donc une explication causale du changement qui mobilise les variables de la sociologie politique à travers l'analyse des conditions de légitimation et de politisation de l'action publique. L'objectif est de chercher à mettre en évidence la dimension politique des politiques publiques sectorielles. Or, le concept intermédiaire de rapport secteur – territoire, tel qu'il est défini précédemment, inscrit bien l'étude de l'action publique dans une perspective d'analyse des interactions entre *politics* et *policies*. La régulation de ce rapport secteur – territoire contribue en effet à produire une certaine forme d'ordre social dont la configuration dépend fortement des conditions de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. La prise en compte de la dimension politique dans l'analyse des politiques publiques forestières est a priori assez peu répandue ou en tout cas rarement mise en avant. Contrairement à d'autres domaines d'action publique comme la santé, l'éducation ou la sécurité par exemple la question forestière n'est pas présente sur la scène médiatique, elle mobilise peu l'opinion publique et ne revêt pas un caractère stratégique pour les acteurs politiques[5]. Les variables politiques classiques associées aux logiques d'opposition partisanes, à la compétition électorale ou encore au leadership politique sont par conséquent d'un intérêt moindre pour l'analyse de l'action publique dans le domaine forestier. En revanche, les effets des politiques publiques sur la légitimation politique et les dynamiques de politisation et de dépolitisation de l'action publique sont au cœur du questionnement sur les interactions entre *politics* et *policies* dans le domaine forestier. Le concept intermédiaire de travail politique s'avère donc particulièrement adapté à l'étude du politique dans un secteur où le politique est souvent absent, ou au moins peu visible.

[5] Dans l'introduction de l'un des premiers ouvrages de synthèse sur les politiques forestières F.C. Hummel soulignait cette particularité en ces termes : « *Few, if any, elections have been won or lost, few political careers made or marred by issues of forest policy; one reason is that while perhaps recognized as important, these issues are rarely regarded as urgent. The benefits of wise action and the harm done by wrong action - or more frequently inaction - may not become apparent for many years. There is thus always a temptation to accord to forestry measures a relatively low priority, even when they are uncontroversial* » (Hummel, 1984, p.XV).

4. Une démarche de recherche multifocales

L'étude des mutations de la politique forestière s'appuie sur un travail empirique qui comporte deux phases. La première est centrée sur la question de l'évolution du modèle de gouvernement de l'Etat forestier et a pour objet le recueil d'informations relatives aux grands traits du changement des modes de régulation du secteur forestier en France depuis les années 1980. Il s'agit là d'un exercice particulièrement délicat à réaliser dans la mesure où (à notre connaissance) il y a très peu de travaux académiques qui ont été conduits sur le sujet au cours de cette période. Nous avons donc été confrontés à l'analyse d'un matériau empirique brut couvrant un domaine d'action publique assez vaste. En situation de défricheur, un traitement de la littérature grise a été privilégié à la réalisation d'entretiens, le but étant d'essayer de diversifier au maximum les sources et de progressivement cibler notre travail de recension autour des quelques thématiques les plus prégnantes pour saisir la trajectoire du changement et analyser plus en détail le travail politique associé. Dans le cadre de ce travail nous avons été amenés à avoir des échanges avec un certain nombre d'acteurs nationaux de la politique forestière, ces rencontres sont demeurées informelles, mais elles ont permis d'opérer une sélection plus efficace des sources écrites.

La seconde phase du travail empirique a pour objectif d'investiguer la question de la dimension infranationale de la politique forestière. La stratégie d'enquête qui a été suivie a consisté à faire varier les focales d'observation afin de tenir compte « de la variation même des échelles de l'action faisant l'objet de l'analyse » (Leresche et Nahrath, 2007, p.327). Tout d'abord, il a été conduit un travail à l'échelle nationale afin d'appréhender les processus sociopolitiques impliqués dans la redéfinition du cadre infranational du secteur forestier. Le choix a été fait de s'intéresser plus précisément d'une part à l'évolution des politiques publiques conduites par les collectivités territoriales et d'autre part aux conditions de mise en œuvre des stratégies locales de développement forestier (Chartes forestières de territoire et Plans de développement de massif). Il s'agit là en effet des deux grandes perspectives ouvertes par la loi d'orientation forestière de 2001 pour renforcer la dimension infranationale de la politique forestière[6]. Une enquête avait été réalisée en 2008 par l'Office National des Forêts et la Fédération nationale des communes forestières, en partenariat avec l'Assemblée des Départements de France, sur « Les politiques forestières des Départements de France », nous avons complété cette information en réalisant en 2011

[6] L'article L. 2 de la loi d'orientation forestière de 2001 précise en effet : « Art. L. 2. - La politique forestière relève de la compétence de l'Etat qui en assure la cohérence nationale. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des contrats avec l'Etat, notamment dans le cadre des chartes forestières de territoire, en vue de concourir à la mise en œuvre de cette politique ».

une enquête semblable auprès des conseils régionaux. L'étude des stratégies locales de développement forestier s'est déroulée dans un contexte d'observation participante en lien avec la conduite de deux expertises à visée évaluative.

Ensuite, pour enrichir cette vision nationale d'une analyse plus fine des jeux d'acteurs infranationaux et des mobilisations locales pouvant contribuer à la reterritorialisation du secteur forestier l'étude empirique s'est resserrée sur l'observation d'un contexte infranational spécifique. Le choix s'est ainsi porté sur l'étude du massif des Landes de Gascogne en Aquitaine. L'intérêt de ce cas d'étude réside dans le fait qu'il s'agit d'un massif forestier au sein duquel les représentants des intérêts forestiers sont depuis longtemps porteurs d'un discours fortement critique vis-à-vis de la politique nationale et de son caractère centralisé. En outre, cette zone forestière, la plus grande d'Europe, a été durement frappée par deux tempêtes successives et elle s'inscrit dans contexte de remise en cause de son modèle de développement forestier qui est fortement propice à l'analyse du changement.

L'ensemble du travail empirique conduit autour de la question de la dimension infranationale de la politique forestière a pour objectifs de mieux se saisir des conditions concrètes de reterritorialisation du secteur forestier mais il a aussi alimenté les réflexions sur l'analyse de la reconfiguration de l'Etat forestier. Le jeu de focale empirique qui a guidé ce travail de recherche est en effet complémentaire de la mise en perspective analytique du jeu d'échelle qui rend problématique l'évolution du rapport secteur – territoire.

* *
*

L'objectif du travail de thèse présenté ici est de construire un cadre analytique adapté à l'étude du gouvernement du secteur forestier en s'appuyant sur les travaux de B. Jullien et A. Smith puis de mobiliser ce cadre pour étudier les changements contemporains de la politique forestière sous l'angle de la reconfiguration de l'Etat et tester l'hypothèse infranationale. Ainsi il s'organise en deux grande parties, la première est divisée en trois chapitre et permet de poser les bases historiques (Chap. 1) mais aussi théoriques (Chap. 2) et analytiques (Chap. 3) à la seconde partie empirique qui traite successivement du changement à l'échelle nationale (Chap. 4) et infranationale (Chap. 5).

Le premier chapitre est consacré à l'analyse de l'Etat forestier et de sa sociogenèse. Ce retour historique sur les conditions de mise en place d'un modèle de gouvernement sectoriel fondé sur l'autorité de l'Etat et l'imposition d'un cadre national est nécessaire à l'inscription de l'étude du changement dans le temps long. Cette mise en perspective montre en outre que la dynamique de reproduction de ce modèle de gouvernement a reposé sur la capacité du système politico-administratif à tenir à distance tant les acteurs privés (agriculteurs, propriétaires forestiers, usagers, une part des industriels) que les collectivités locales au motif de la poursuite d'un intérêt général supérieur aux intérêts particuliers.

Le deuxième propose de définir les bases théoriques et analytiques à l'étude de la régulation politique du secteur forestier et du processus de reterritorialisation. Il est ainsi proposé d'appréhender le secteur forestier comme un ordre politique s'articulant autour des enjeux de régulation des formes d'autorité, des registres d'action publique et des structures de médiation. La territorialisation du secteur se définit alors comme le mode d'articulation de cet ordre politique sectoriel avec différents ordre politiques territoriaux. Compte tenu du contexte institutionnel actuel de la politique forestière française, l'hypothèse infranationale se présente alors comme une alternative possible au modèle de régulation stato-centré.

Le troisième envisage l'analyse de la régulation politique sectorielle dans une perspective de changement. Après avoir proposé un cadre d'analyse institutionnaliste du secteur forestier, adapté de celui établi par B. Jullien et A. Smith pour la régulation des industries, et défini le régime sectoriel comme une forme relativement stabilisée dans le temps d'un ordre politique sectoriel, la notion de travail politique est introduite comme facteur explicatif du changement.

Le quatrième porte sur l'analyse des dynamiques contemporaines (1990 – 2012) de reconfiguration du régime sectoriel forestier des années 1980. Il montre que le secteur est confronté à des changements associés d'une part au processus d'écologisation et d'autre part au mouvement de mise en retrait de l'administration forestière. Dans ce contexte, les fondements de l'Etat forestier sont ébranlés mais l'Etat reste l'acteur central de l'ordre politique sectoriel et le cadre national demeure toujours dominant.

Le cinquième et ultime chapitre examine les transformations du régime sectoriel à l'aune des conditions d'institutionnalisation de l'échelle infranationale. Il révèle que l'action des

collectivités locales s'inscrit davantage dans une logique de substitution à l'Etat défaillant que dans une logique de complémentarité, voire de renouvellement ; que l'argument de proximité est essentiellement mobilisé pour renforcer la légitimité du registre d'action national ; que les structures de médiation s'organisent préférentiellement sur la base de la défense des intérêts nationaux de la filière forêt-bois.

1ère Partie

Le changement de la politique forestière et le rapport secteur – territoire : contexte historique, enjeux théoriques et cadre d'analyse

Chapitre 1. L'Etat forestier, figure historique du gouvernement du secteur forestier en France

La trame historique des évènements qui ont marqué l'évolution du gouvernement forestier en France est aujourd'hui bien connue. Il existe en effet de nombreux travaux spécialisés qui traitent de l'Histoire des forêts et apportent des éléments très détaillés sur les transformations économiques, sociales, juridiques et politiques qui ont marqués le système forestier français[7]. Depuis 1980 il existe même un Groupe d'Histoire des Forêts Françaises qui mobilise chercheurs de différentes disciplines, administrateurs et sylviculteurs. Cet intérêt pour l'histoire forestière s'explique par le fait qu'elle offre un regard original sur la société et particulièrement sur les évolutions de son rapport à la nature[8], mais aussi car elle est caractéristique d'un domaine et d'une activité qui s'inscrit sur la durée et accorde une importance fondamentale à la continuité historique de son action. Dans le cadre de cette historiographie, la question politique est toujours présente mais rarement centrale. Toujours présente car la forêt a depuis très longtemps fait l'objet d'une institutionnalisation spécifique et que l'Etat a toujours été fortement impliqué (y compris en tant que propriétaire forestier), rarement centrale car la forêt est un domaine isolé et relativement marginal dans le champ social et sur la scène politique. L'objectif de cette partie n'est donc pas de venir compléter la chronologie forestière par la divulgation de faits historiques nouveaux mais plutôt d'exploiter la littérature existante afin de retracer les étapes évolutives de la politique forestière, de comprendre comment s'est organisé le pouvoir politique et comment s'est structuré le secteur autour des enjeux de gestion des ressources forestières.

L'histoire du gouvernement du secteur forestier nous confronte directement à l'étude de l' « Etat en action » et au processus d'évolution du système politico-administratif français. Les relations entre l'Etat et la société dans le cadre du gouvernement des problèmes

---

[7] De façon non exhaustive on peut citer les références suivantes : **Brosse, J.** 2000. *L'aventure Des Forêts En Occident. De La Préhistoire À Nos Jours*. Paris: J. C. Lattès, **Buttoud, G.** 1983. "L'etat Forestier : Politique Et Administration Des Forêts Dans L'histoire Française Contemporaine," In *Sciences politiques*. Nancy: Université de Nancy II, ____. 1998. *Les Politiques Forestières*. Paris: P.U.F, ____. 1979. *Les Propriétaires Forestiers Privés : Anatomie D'un Groupe De Pression*. Nancy: Engref, **Corvol, A.** 1987. *L'homme Aux Bois: Histoire Des Relations De L'homme Et De La Forêt Xviie – Xxe Siècle*. Paris: Fayard, ____. 1984. *L'homme Et L'arbre Sous L'ancien Régime*. Paris: Economica, **D'Antin de Vaillac.** 1988. "L'administration Forestière En France," In *Politiques Forestières Comparées,* ed. C. d. a. p. comparée. Bordeaux: MSHA, **Desy, J.** 1995. *Des Forêts Pour Les Hommes Et Les Arbres*. Montréal (Canada): Le Méridien, **Deveze, M.** 1965. *Histoire Des Forêts*. Paris: P.U.F, **Kalaora, B. and D. Poupardin.** 1998. "L'administration Forestière Entre 1860 Et 1940. L'esprit De Corps À Travers Les Nécrologies." *Ethnologie française*, XVIII.

[8] En introduction de son *Histoire des forêts*, M Devèze (1965) mentionne que « l'histoire des forêts est un élément important de l'histoire générale ». et A. Corvol (1987) dans *L'Homme aux Bois* annonce que « la forêt est le miroir de la société ».

forestiers posent la question des caractéristiques historiques du modèle français et de la diversité des configurations sectorielles qui ont forgé l'Etat contemporain. A l'image des travaux menés dans les années 1980 sur la sociologie de l'Etat qui ont développé la thèse de la « spécificité » du modèle français d'intégration politique (Jobert et Muller, 1987), G. Buttoud (1983) a évoqué l'« Etat forestier » pour qualifier le système politico-administratif centré sur l'Etat en charge de l'action publique forestière en France du XIX^{e} au XX^{e} siècle. Dans un travail historique richement documenté, ce dernier analyse en effet les particularités du fonctionnement concret de l'administration forestière et de la dynamique sociale du processus décisionnel dans le cadre de l'action publique. Une de ses principales conclusions est que ce système est marqué par l'existence d'un corporatisme sectoriel forestier centré sur l'appareil administratif dont l'action a consisté historiquement à construire son autonomie et à gérer ses relations avec les intérêts organisés d'un côté, et le reste du système politico-administratif de l'autre. Cette forme particulière de gouvernement et d'expression d'un pouvoir politique est caractéristique du modèle français mais elle s'inscrit dans une sociogenèse originale au regard de la nature des problèmes forestiers, de la spécificité des acteurs forestiers ou encore de l'évolution historique du contexte politique, économique et social. Ainsi, afin d'établir les caractéristiques du pouvoir politique, et ses évolutions, dans le domaine forestier il est nécessaire de s'intéresser plus en détail aux conditions dans lesquelles l'Etat (à travers ses différentes composantes) et son action se sont affirmées et ont été acceptées comme légitimes dans le cadre du contrôle et de l'organisation des activités forestières. B. Jobert et P. Muller (1987, p.24) considèrent que « le problème de la légitimation de l'ordre social ne se confond pas avec la légitimité de l'autorité politique » mais en suivant J. Lagroye (1985) on appréhendera ici la légitimation du pouvoir politique sans séparation nette entre ce qui relève des procédures de reconnaissance de l'autorité et ce qui a trait aux actions politiques visant à son acceptation sociale.

Le système de domination, associé au contrôle des activités liées à l'utilisation et la gestion des espaces forestiers, organisé par l'Etat et autour de l'Etat est très ancien et caractéristique du modèle français. On y retrouve là l'expression du pouvoir légal exercé par l'Etat légitimé sous couvert de l'autorité qui lui est confiée et reconnue par la société (Weber, 1959). Toutefois, cette explication ne nous renseigne que sur la forme prise par le pouvoir politique, elle ne dit rien en revanche ni des conditions particulières d'expression, de reconnaissance et de contestation de cette autorité dans un domaine particulier ni des adaptations historiques inhérentes à la contingence des relations de pouvoir qui la compose.

En outre, cette vision idéal-typique du pouvoir politique ne se fonde que sur la dimension sociale du rapport gouvernant-gouverné sans tenir compte de sa dimension territoriale. L'analyse de la légitimation du pouvoir politique doit effectivement s'appuyer sur la prise en compte des enjeux de stabilisation de la division sociale de la société mais elle nécessite aussi de définir les conditions de mise en ordre de son hétérogénéité territoriale. En l'occurrence l'affirmation et la reconnaissance de l'Etat en tant qu'autorité politique est indissociable du système de représentation associé à la production d'une unité territoriale nationale.

L'objectif de ce chapitre est donc de s'intéresser, sous l'angle de la sociologie historique, aux conditions particulières dans lesquelles l'Etat s'est imposé et s'est maintenu pendant près de quatre siècles comme le centre de gravité du pouvoir politique dans le domaine forestier. L'enjeu est non seulement de comprendre comment s'est exprimé ce pouvoir politique à différentes époques et sur quel registre de légitimation il s'est appuyé mais surtout d'identifier les phases de rupture et les mécanismes de relégitimation qui les accompagnent. Dans un premier temps, la sociogenèse de l'Etat forestier sera abordée dans une perspective historique au travers de l'étude des modes de légitimation à la fois des relations de pouvoir entre l'Etat et les intérêts privés, de l'autorité de l'administration et des politiques publiques mises en œuvre par l'Etat. Dans un second temps, l'analyse portera plus spécifiquement sur la dimension territoriale de ces modes de légitimation et sur l'importance de la référence à l'espace national dans le cadre de la reconnaissance du pouvoir politique associé à l'Etat forestier.

A. Sociogenèse de l'Etat forestier

Au cours du Moyen-âge, l'utilisation par les populations des terres de type landes, marais ou bois était régie par le droit féodal. Celui-ci était alors fondé sur le principe des communaux qui mettait à la disposition de chaque groupe social un espace nourricier où chacun selon ses besoins allait puiser des ressources. Le droit n'était alors pas unifié et dans chaque province la justice était rendue en fonction de la coutume et des usages locaux. Mais les abus des populations et les premières constatations de régression des surfaces forestières vont faire naître des craintes de pénuries. On assiste alors à la mise en place des premiers règlements forestiers qui, originellement furent avant tout répressifs. L'Ordonnance royale de Brunoy (1346) qui réprimait les abus de pâturage et de coupe de bois constitue le premier véritable embryon de notre droit forestier français. Dans le même temps, le roi

institue une Administration forestière dotée de pouvoirs juridictionnels importants et les propriétaires instaurent les droits d'usage en passant des conventions avec les populations villageoises. Mais ce n'est vraiment qu'à partir du XVI[e] siècle que le pouvoir royal va jeter les bases d'un véritable code forestier visant à contrôler l'utilisation de ces espaces et fonder les bases de l'instauration d'une autorité politique étatique dans le domaine forestier. L'affirmation d'un pouvoir de l'Etat sur les activités forestières est donc très ancien mais il conservera longtemps un caractère arbitraire et sera essentiellement motivé par la volonté de protéger le domaine royal (chasse et revenus financiers). Finalement, ce n'est qu'à l'initiative de Colbert en 1661 que le pouvoir politique de l'Etat sur les forêts va prendre réellement forme en s'appuyant sur la référence à l'intérêt général. Il s'agit là d'un acte fondateur du pouvoir politique forestier moderne dans la mesure où il inaugure une forme nouvelle de relation entre le gouvernant et les gouvernés. Cette référence à l'intérêt général marque en effet l'inscription de l'action de l'Etat dans un registre transcendant les intérêts individuels qui cherche alors une certaine forme d'approbation et de reconnaissance dans l'accomplissement du bien collectif. Comme le suggère J.P. Gaudin (2007, p.59), on peut alors envisager l'intérêt général comme « un ensemble de croyances dont l'efficacité dépend des relations entre la légitimation de l'action publique et la restructuration périodique des pouvoirs ». Au cours de l'histoire, cette référence à l'intérêt général dans le domaine forestier a ainsi principalement été incarnée par l'Etat et son administration et pris la forme de différents systèmes de signification en lien avec les enjeux de légitimation politique de l'Etat forestier de l'époque. Cette partie retrace donc la sociogenèse de l'Etat forestier en distinguant trois grandes périodes historiques, correspondant à trois formes de stabilisation du pouvoir politique forestier et à la mobilisation de trois registres de légitimation différents : l'affirmation de la souveraineté de l'Etat sur les forêts (XVI[e] – XVIII[e] siècles), la construction de la rationalité administrative de l'appareil forestier (XIX[e] siècle) et l'ouverture de l'Etat forestier aux intérêts organisés (XX[e] siècle).

1. Aux origines de la souveraineté de l'Etat sur les forêts

La période de l'Ancien Régime constitue une étape fondatrice de l'Etat forestier et de la définition des principes du gouvernement politico-administratif des problèmes forestiers en France. La constitution d'un Etat moderne et le renforcement d'un pouvoir royal absolutiste annoncent la fin de la société féodale et s'accompagnent de la naissance d'une autorité administrative forestière et d'une tentative d'affirmation de la souveraineté de l'Etat sur les espaces boisés. Dans un contexte politique de renforcement du centralisme

politique et de montée en puissance du rôle économique de l'Etat (mercantilisme), on assiste pour la première fois à la formalisation d'un intérêt général forestier qui annonce l'institutionnalisation d'une politique spécifique dédiée au contrôle et à la mise en valeur des espaces forestiers.

a. Exacerbation des conflits forestiers

Dans son « Histoire des relations de l'homme et de la forêt XVII^{e} – XX^{e} siècle », A. Corvol (1987) présente la relation intime nouée entre le monde paysan et les forêts depuis le Moyen-Age et sous l'Ancien Régime, elle parle ainsi d'une « époque où la forêt s'ouvre aux cultures, fournit le bois de chauffe et le bois d'œuvre, nourrit les bêtes et sauve les hommes quand tout va mal ». Cette approche offre une lecture de l'Histoire forestière à travers le prisme de la relation entre le monde paysan et la « chose » forestière. A. Corvol analyse donc le lien agro-sylvicole avant le XIX^{e} siècle comme une symbiose commandée par la précarité du modèle économique rural, elle explique ainsi que « la peur de manquer semble une fièvre récurrente sous l'Ancien Régime. Elle n'est en fait que le reflet de la vulnérabilité du corps social, à la merci d'une épidémie, d'un déficit céréalier ou d'un passage de troupe […] dans le malheur, comme au quotidien, les gens des campagnes espèrent en leur bois » (Corvol, 1987, p.7-8). Leur accès à la ressource est basé sur le principe des droits d'usage délivrés par les seigneurs, propriétaires des forêts. Mais cette situation pose des problèmes, d'un côté les communautés rurales défendent leurs besoins vitaux et de l'autre les seigneurs cherchent à protéger leurs territoires de chasse et gisements de bois. Ainsi, à partir du XVI^{e} siècle les rois, les communautés monastiques et les seigneurs commencent à accorder plus d'importance aux forêts. Le pouvoir royal, en pleine période d'affirmation, est sollicité par de nombreux propriétaires nobles pour réglementer les abus pratiqués en forêt et on assiste alors à la promulgation d'une série d'ordonnances qui renforcent le pouvoir de justice de tribunaux spéciaux et de police des forestiers royaux. Le droit est alors un élément fondateur de l'affirmation du pouvoir politique sur la forêt. Dans le même temps, on assiste donc à la consolidation d'un appareil administratif – dont l'origine remonte, selon G. Buttoud, au XIII^{e} siècle – qui voit ses effectifs augmenter, ses attributions élargies et sa hiérarchie se structurer autour de l'institutionnalisation des maîtrises des eaux et forêts. Toutefois, les effets de la croissance démographique se heurtent aux impératifs militaires et commerciaux qui font du bois une matière première stratégique liée à la construction navale : « la nécessité paysanne de solliciter les forêts est plus impérieuse que la volonté du roi et des seigneurs de n'y produire que du bois pour les villes, l'industrie ou la marine »

(Nougarede, 1995). L'Etat lui-même est confronté, à l'époque des guerres de religions, à des problèmes financiers et à des besoins croissants en matériau bois qu'il compense pour une part importante aux dépends des forêts royales.

b. Colbert et le volontarisme politique de l'Etat

Au cours du XVII^{e} siècle un acte politique va profondément marquer l'histoire forestière et contribuer à produire les bases d'un système de légitimation de l'autorité de l'Etat et de l'idéologie forestière : l'Ordonnance de 1669. La grande réformation des forêts et la fameuse Ordonnance (1661 et 1669), qui furent initiées et portées par Colbert, alors contrôleur général des finances de Louis XIV, sont présentées par certains comme « le plus grand fait de politique forestière française de tous les temps » (Georglette, 1957a, p.403). La formule est éventuellement exagérée mais elle témoigne de l'impact de l'action de Colbert dans l'imaginaire forestier. A l'époque la forêt française est en très nette régression, tant en superficie qu'en qualité à cause des prélèvements croissants suscités par les besoins domestiques de la population, tandis que les gouvernements successifs (Richelieu, Mazarin) ont pris l'habitude de combler les déficits financiers au dépend des forêts royales. Dans ce contexte, Colbert craint très fortement pour l'approvisionnement en bois de marine et cherche à améliorer la stabilité des finances de l'Etat. Il décide donc, pour des raisons stratégiques, qu'il est impérieux de protéger les forêts et d'assurer leur renouvellement. Les mesures qui seront prises n'ont rien de très original, elles s'inspirent des réglementations passées (mise en réserve, planification en contenance des coupes) et visent à soustraire le maximum d'espace de l'appétit des riverains. Pourtant, l'initiative de Colbert est fondatrice car elle constitue un projet unifié et volontariste de restauration de l'ensemble du patrimoine français (y compris les forêts des particuliers). Pour ce faire, non seulement Colbert fixe des règles mais surtout il envisage une réforme du mode d'administration des forêts afin de les faire appliquer sur l'ensemble du territoire. Ainsi, même si cette réforme n'obtînt pas les résultats escomptés, elle constitue un moment symbolique de la politique forestière pour trois raisons. D'abord, elle est un acte fondateur de l'expression d'un projet politique forestier global de la part de l'Etat, qui annonce les dynamiques de réformes du XIX^{e} et du XX^{e} siècle et contribue à institutionnaliser les bases d'une politique forestière. En tant que domaine spécifique de la charge attribuée alors au ministère des finances, la particularité de la question forestière (prise en compte du temps long) est mise en avant par Colbert pour justifier de la nécessité de rationaliser et d'améliorer l'efficacité de l'appareil administratif. Ensuite, cette réforme fonde la légitimité de l'autorité de l'Etat,

prioritairement sur les forêts royales, communales et ecclésiastiques, mais aussi sur les forêts des particuliers, au nom de l'intérêt général. Enfin, inspiré par son pragmatisme d'économiste et de financier, mais aussi guidé par quelques forestiers initiés aux nouvelles théories sylvicoles (promotion de la futaie), Colbert jette ainsi les bases d'une nouvelle économie de la nature. Dans l'approche colbertienne, fortement inspiré par le mercantilisme contrairement au concept économique libéral développé plus tard par Adam Smith, c'est à l'Etat d'assurer la régulation de ces activités forestières et de conjuguer le point de vue des hommes et celui de la nature. Selon C. et R. Larrère (1997), ce que Colbert définit comme le « bon usage » de la forêt s'inscrit dans la lignée de la conception aristotélicienne (et même biblique) selon laquelle la technique (et l'activité humaine en générale) est capable de parfaire la nature. Il a initié alors une profonde mutation des données de l'économie forestière qui consiste à domestiquer les forces végétales et non les épuiser et inspirera grandement les forestiers par la suite. La mise en place de cette politique forestière par Colbert marque l'affirmation d'une nouvelle forme d'autorité étatique et s'inscrit de manière plus générale dans le « grand dessein » unificateur qu'il s'est fixé de « réduire tout [le] royaume sous une même loi, même mesure et même poids » (Cornette, 1996).

Dans un contexte national de stabilité précaire où l'Etat doit faire face à des désordres internes comme externes, le pouvoir de police sur les usages forestiers trouve sa justification durant l'Ancien Régime dans la nécessité d'affirmer la souveraineté de l'Etat sur les campagnes. Cependant les errements du centralisme, les abus et l'incompétence de nombreux officiers des eaux et forêts et l'attitude souvent équivoque du pouvoir politique au regard de la protection des forêts ont contribué aussi et surtout à la naissance d'une identité professionnelle forestière – forgée autour de quelques figures emblématiques de « forestiers » défenseurs de la forêt[9] – qui revendique son autonomie en stigmatisant l'attitude irresponsable du pouvoir politique et du corps social en général. L'image qui restera de cette administration forestière pendant tout le XIX^{e} siècle sera pour certains (bourgeoisie libérale, paysans, industriels) celle d'une organisation autoritaire qui a abusé de ses prérogatives aux dépends des communes et des libertés individuelles, pour d'autres (forestiers conservateurs) celle d'une administration efficace entièrement dédiée à la protection des forêts et à l'amélioration de leur gestion. A la veille de la Révolution

[9] Voir par exemple les portraits de deux écrivains forestiers du XVI^{e} siècle – B. Palissy et J. Du Fouilloux – dressés par R. Georlette. (Georglette, 1957b).

française, la diffusion croissante des idées libérales défendues par les physiocrates contribue de plus en plus à isoler cette administration des eaux et forêts et à remettre en question son action répressive. Considérée par beaucoup comme un symbole de l'absolutisme, la légitimité de l'appareil forestier est alors sérieusement contestée en cette fin de XVIII[e] siècle.

2. L'affirmation progressive de l'autorité administrative

Le XIX[e] siècle est à la fois une période de forte instabilité politique en France et de construction d'un appareil d'Etat solide fondé notamment sur une organisation territoriale uniformisée, symbolisée par la création des départements (1790) et un recrutement basé sur la compétence et non plus sur la vénalité des charges. La Révolution a jeté les bases du régime républicain, prolongeant sous certains aspects l'œuvre d'unification amorcée sous la monarchie absolue, mais certaines élites n'ont pas complètement renoncé au pouvoir royal. Les principes fondateurs de l'Etat reposent dorénavant sur les idées de souveraineté nationale, de respect des libertés individuelles et d'unité territoriale du pays. Comme dans toute phase de transition, la rupture avec les anciens repères idéologiques est source de tensions politiques et de luttes de pouvoir. L'appareil administratif forestier n'a pas échappé à la contestation libérale mais, après une brève période post-révolutionnaire pleine d'incertitudes, il fera preuve d'une remarquable capacité de résilience et réussira à s'imposer comme l'organe légitime de mise en œuvre de la politique forestière. Ce siècle a en effet été l'occasion pour l'administration forestière de se confronter à ses détracteurs et d'affirmer sa compétence technique à assurer ses missions de service public, tout en confortant la structure hiérarchique et centralisée de son organisation. 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.

a. L'appareil forestier au cœur des contradictions post révolutionnaires

Au sortir de la Révolution, les débats portant sur la refonte de la politique forestière vont faire émerger des positions radicales remettant en cause la légitimité d'une autorité étatique sur les forêts privées et communales, réclamant même l'aliénation totale des bois domaniaux. D'autre part, dans un contexte de grande confusion relatif au démembrement

partiel de l'administration et de la réglementation forestière[10], les crises politiques et économiques qui frappent alors le pays entraînent des dégradations importantes du patrimoine boisé et génèrent de nombreuses inquiétudes quant à la pérennité de la préservation de la ressource. Ainsi, les gouvernements révolutionnaires sont dans une position délicate, ils sont très préoccupés par cette situation mais ils hésitent à réinstitutionnaliser une administration forestière, à connotation monarchique, alors que la liberté individuelle a été érigée en principe universel. Ils sont malgré tout très tôt conscients de la nécessité d'une organisation administrative spécifique[11]. Il faudra ainsi attendre le Consulat et le retour à un Etat fort et centralisé pour que le pouvoir politique assume le rétablissement d'une administration forestière autoritaire et chargée de rétablir l'ordre. La bourgeoisie rurale, à l'origine de ce revirement de situation, se trouve en porte à faux entre d'un côté ses intérêts immédiats liés à la conservation des forêts et au respect de la démocratie locale et de l'autre ses principes politiques et économiques qui préconisent le développement industriel et la liberté des propriétaires. Ainsi, pour éviter d'ouvrir un débat sur le contenu de l'intérêt général forestier par rapport aux enjeux concurrentiels qui se disputent l'utilisation des espaces boisés (réserve de bois et réserve financière pour l'Etat, ressource industrielle, espace agricole et usager pour les communautés paysannes), le pouvoir en ce début de XIX^{e} siècle se concentre sur la réorganisation administrative et la constitution d'un corps forestier[12], laissant ainsi de côté la clarification législative de la réglementation forestière. Implicitement, ce sont donc les principes de l'Ordonnance de 1669 qui servent alors de base à l'action des forestiers, et celle-ci demeure encore essentiellement répressive dans la lutte qui les oppose aux usages collectifs des territoires boisés et aux appétits industriels. En outre, les forestiers à cette époque vont développer de nouveau une certaine méfiance vis-à-vis du pouvoir politique qui périodiquement fait ressurgir le spectre de l'aliénation, préoccupé des finances publiques et des poussées libérales[13]. En fait, progressivement l'appareil forestier se structure et acquiert un pouvoir de plus en plus étendu, comme le précise G. Buttoud (1983, p.76), il ne manque plus alors aux forestiers qu'une réglementation à appliquer.

---

[10] Par exemple l'article 6 de la loi du 4 septembre 1791 sur les forêts, s'inspirant des principes physiocratiques, déclarait : « Les bois appartenant à des particuliers cesseront d'être soumis aux agents forestiers, et chaque propriétaire sera libre de les administrer et d'en disposer à l'avenir comme bon lui semblera ». Cité par (Brosse, 2000, p.322)

[11] L'Assemblée nationale, le 6 Août 1790 postule que : « la nation seule, par […] une administration active et éclaircie, peut s'occuper de [la] conservation [des bois et forêts], amélioration et repeuplement pour en former en même temps une source de revenu public ». Cité par (Corvol, 1987, p.234).

[12] Les grands principes de la réformation sont les suivants : augmentation des effectifs forestiers et organisation du territoire national en conservations des Eaux et Forêts sous la direction d'une Conservation générale, nomination du personnel forestier par l'exécutif, définition précise du domaine forestier national, centralisation administrative et judiciaire.

[13] Entre 1817 et 1820, l'administration est même soumise aux receveurs de l'Enregistrement et des Domaines.

Une réglementation paraît ainsi en 1827 avec l'adoption par les Chambres d'un nouveau Code forestier. Cette clarification des bases législatives et réglementaires relatives à la politique forestière est alors jugée nécessaire au regard des décalages entre les dispositions de 1669 et la nouvelle législation sortie de la Révolution. Ce sont alors les forestiers de la haute Administration qui sont sollicités pour faire une proposition de Code au gouvernement. Les forestiers, sous l'impulsion du célèbre Baudrillart, présentent un projet qui étend les prérogatives de l'Administration des forêts par un renforcement manifeste de l'autoritarisme de l'Etat forestier, mobilisant un argumentaire fortement inspiré par l'idéologie colbertiste. Toutefois, ce projet administratif va profondément heurter les sensibilités libérales des grands propriétaires fonciers, très influant alors au Parlement. Ces derniers vont notamment vivement s'opposer aux mesures visant à accroître le contrôle de l'Etat sur la gestion des bois particuliers. On assiste alors à la confrontation de deux visions du territoire forestier national qui stigmatise avec force l'absence de véritable compromis politique autour de la définition de l'intérêt général forestier. G. Buttoud (1983, p.92) résume ainsi le conflit : « face aux autoritaristes qui soutenaient une conception globaliste faisant de la forêt un tout, sans distinction de nature de propriété et en référence à des critères exclusivement physiques, les libéraux s'attachèrent au contraire à distinguer un domaine boisé particulier dans lequel la libre jouissance serait le plus possible affirmée ». Finalement le compromis qui s'établit entre la bourgeoisie et les défenseurs de l'appareil forestier entérine les mesures prises durant le Consulat en garantissant l'intégrité du domaine forestier national, en réaffirmant le rôle de police de l'Administration en forêt publique et en réduisant au minimum les contraintes pour la forêt privée. Cet accord tacite et présenté comme temporaire, s'établit en fait au détriment des populations rurales. L'administration forestière et la bourgeoisie rurale se sont en effet entendues sur la mise en place de mesures destinées à lutter contre la pression paysanne sur les forêts.

b. La rationalité de l'appareil administratif en exergue

Dans la pratique, le nouveau Code forestier est loin de résoudre l'ensemble des problèmes forestiers et durant tout le XIX^{e} siècle l'appareil forestier doit lutter contre le pouvoir politique, national et local, et contre les différents intérêts privés (marchands de bois, maîtres des forges, paysans) pour garder ses prérogatives et défendre sa vision de l'intérêt général forestier. Cette période d'alternance politique, entre poussées réformistes et retour conservateur, a en effet périodiquement mis à mal l'institution forestière et suscité de

nombreux conflits[14]. Ainsi, les forestiers, pas toujours soutenus par un pouvoir politique instable et en quête de soutien auprès des groupes d'intérêt, doivent faire face à des débats idéologiques – opposants libéraux et autoritaristes – sur les modalités d'application du Code de 1827 ainsi qu'à des tentatives de réforme de l'appareil d'Etat. Toutefois, le personnel de la haute Administration forestière parvient à résister aux attaques externes et assez rapidement à stabiliser ses positions au sein des gouvernements successifs. La légitimité de l'appareil administratif forestier n'est désormais plus remise en cause mais il existe encore des oppositions farouches à l'application d'une législation répressive et à la centralisation poussée de l'Etat forestier. En effet, tout d'abord les notables forestiers, défendant les intérêts industriels, réclament plus de liberté dans la gestion des défrichements et l'exploitation des bois, ensuite, les communautés rurales nient totalement la légitimité d'un droit qui leur est imposé « d'en haut » et les prive de ressources importantes[15]. Enfin les élus locaux vont pendant longtemps lutter pour conserver un pouvoir administratif sur les communaux. L'aggravation de la déforestation devient de plus en plus préoccupant dans un contexte où un part importante de l'économie dépend du bois, matériau et énergie. Le besoin de compétences techniques pour juguler cette situation se fait ainsi fortement ressentir. De plus, pour défendre ses positions l'Administration n'est pas à l'aise sur le terrain politique, elle cherche alors à assoir sa légitimité et à justifier son autonomie fonctionnelle en valorisant ses compétences techniques et en mettant en avant l'importance sociale de ses missions. La mise en place de mesures destinées à assurer la protection et la restauration des espaces montagnards lui offrira ainsi l'occasion de réaffirmer son autorité et sa maîtrise opérationnelle des problèmes forestiers. Mettant en exergue une série d'inondations catastrophiques, l'Administration forestière réussit en effet le 18 juillet 1860, avec l'appui personnel de l'Empereur, à mettre en place une loi qui introduit une gestion étatique et autoritaire de l'espace montagnard. Cette loi permet d'imposer en montagne des périmètres de reboisement et d'effacer l'intérêt des usages communaux traditionnels devant l'intérêt général. Même si le caractère autoritaire de ces mesures sera atténué par la loi de 1882, adoptée au moment de la confortation de la IIIème République et dans un contexte de relâchement de la pression démographique, cette mission d'intérêt général pris en charge par l'Administration lui permettra d'accroître son espace d'influence et de légitimer son savoir faire technique.

---

[14] Par exemple, durant les mois qui suivent la révolution de février 1848 l'appareil forestier est jugé comme une institution réactionnaire.

[15] Voir par exemple ce qu'on a appelé « la guerre des Demoiselles » en Ariège qui a opposé pendant de nombreuses années de nombreux village montagnards à l'Administration forestière.

A 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, M. Devèze (1965) parlant même de « véritable révolution forestière ». La constitution de la forêt comme institution se déroule sur la période allant de la Monarchie de Juillet au Second Empire. Cette institutionnalisation du secteur s'accompagne d'une forte centralisation, l'Etat prenant un rôle central de coordination et de gestion. Durant cette période on va voir naître un secteur forestier autonome, structuré au sein d'une administration spécialisée et engagée dans une mission technique de restauration d'un patrimoine forestier considérablement dégradé au lendemain de la Révolution. Paradoxalement, en cette période de formation de l'Etat Républicain, l'Administration se pose en fait bien plus en puissance publique qu'en service public (Buttoud, 1983, p.632). Si les forestiers tentent au cours de ce siècle de se démarquer des logiques économiques libérales, en revanche, il semble qu'ils adhèrent aux principes politiques de la pensée libérale et considèrent que l'Etat, incarnant la sphère publique, est bien distinct de la société civile.

Ainsi, le registre de légitimation qui caractérise le pouvoir forestier au cours de ce XIX[e] siècle (en dehors du maintien de la référence à la souveraineté de l'Etat sur les forêts) se caractérise par la mise en avant de la rationalité de l'appareil administratif forestier. La construction de cette rationalité repose sur la diffusion d'une idéologie normative qui définit non seulement les buts de l'action forestière (conservation et transmission du patrimoine forestier et régime de la futaie) mais aussi la conduite optimale à tenir pour atteindre ces buts (techniques sylvicoles, ségrégation fonctionnelle de l'espace : forêt/agriculture et forêt privée/forêt publique). Cette rationalité prend alors corps en se posant comme le pendant et la réponse à l'irrationalité séculaire de la gestion archaïque et collective des espaces boisés au cours des siècles précédents.

3. L'ouverture contrôlée de l'Etat forestier

Le XX[e] siècle marque un tournant important pour la politique forestière en France, après plusieurs siècles passés à tenter de préserver l'espace forestier, l'Etat se retrouve face au défi de répondre aux mutations industrielles par le développement de la fonction productive des forêts. Dans ce contexte l'objectif de l'action dans le domaine forestier consiste à développer l'économie nationale du bois par l'encouragement et l'incitation de tous les acteurs à la gestion productive. L'ensemble des mesures prises en ce sens dans l'entre deux guerres, et surtout dans la deuxième moitié du XX[e] siècle, va contribuer au

développement d'un forme d'hybridation de l'Etat forestier qui se traduit par l'ouverture de l'espace de décision aux intérêts organisés et par la définition de nouveaux rapports de force entre administration, pouvoir politique, industriels et propriétaires privés.

a. Réforme et consolidation institutionnelle de l'administration forestière

A l'occasion du tournant productiviste du XX^{e} siècle, les forestiers d'Etat redéfinissent les bases qui forgent leur identité en s'appropriant le référentiel productiviste et en s'imposant de nouveau comme les porteurs légitimes des principes normatifs censés guider l'action publique. Le gouvernement et les acteurs économiques de l'époque sollicitent alors fortement l'Administration pour qu'ils participent à la transformation industrielle du pays, comme en témoignent les propos tenus dans les années 1930 à l'attention des forestiers par Henri Queuille, alors ministre de l'agriculture : « Vous ne devez pas rester d'excellents administrateurs des domaines boisés de l'Etat et des communes, vous devez porter attention au côté commercial et industriel de la production forestière et devenir les guides éclairés des propriétaires forestiers ». A partir des années 60, dans un contexte de réaffirmation de l'autorité de l'Etat central (Gaullisme, réformes Pisani) les forestiers trouvent dans les réformes de l'organisation de l'administration forestière l'occasion d'assoir leur légitimité au sein du secteur et de se positionner comme les garants du maintien de la mission de service public dans le domaine forestier. D'une part la création de l'Office Nationale des Forêts (1964) leur a permis de bénéficier d'un « outil » technique leur permettant de développer leur expertise en matière de sylviculture et d'assurer un contrôle plus assidu sur les forêts des collectivités. D'autre part, la création du Centre Régional de la Propriété Forestière (1963), associé à la promotion du Fond Forestier National créé en 1946 pour financer les investissements, leur a offert l'opportunité d'étendre leur influence au sein de la forêt privée. En outre, malgré une volonté nationale affichée d'assurer un développement de l'ensemble de la filière forêt-bois, les clivages corporatistes et les contraintes bureaucratiques empêcheront l'intégration de l'ensemble des maillons de la filière au sein d'une seule structure. Les forestiers vont essentiellement s'attacher à conserver leurs prérogatives sur les questions purement forestières et laisser au ministère de l'industrie le suivi des industries de la seconde transformation (D'Antin de Vaillac, 1988). L'esprit modernisateur qui souffle sur la France au début de la V^{ème} République et le développement d'un interventionnisme économique de type libéral viendront à bout des réticences des forestiers à s'ouvrir aux enjeux productivistes et aux intérêts économiques. Ils se rendent en effet progressivement compte que l'intégration des intérêts économiques

dans l'intérêt général forestier n'est pas incompatible avec les normes de gestion qu'ils préconisent en forêt et réalisent également que cette nouvelle attribution leur permet de revaloriser leur compétence technique, tout en faisant un peu oublier leur image répressive et rétrograde. Ainsi, la réforme administrative qui accompagne ces changements maintien la centralité du pouvoir bureaucratique et l'autonomie de l'administration forestière en dépit de la tentative de la réforme Pisani de la rendre plus polyvalente à l'échelon local et de la décloisonner. Cette résistance de l'appareil forestier témoigne de sa capacité à contenir les tensions politiques et sociales et à intégrer les évolutions des modes d'action publique. Contrairement à l'image classique d'une administration inscrite dans la tradition et isolée de la société, celle-ci se montrera en cette fin de XX^{e} siècle fortement attentive aux évolutions de son environnement et aux nouveaux enjeux relatifs à la gestion des forêts, à l'économie du bois et aux nouvelles attentes environnementales.

b. L'apprentissage du consensus avec les groupes d'intérêt

Les nouvelles orientations de la politique forestière et l'élargissement de son domaine d'intervention vont rapidement obliger les services de l'Etat à collaborer avec les industriels et les propriétaires. A travers la généralisation du système incitatif, on constate la mise en place d'un certain nombre de structures visant à concilier les objectifs de l'Administration et les intérêts des acteurs économiques. L'Etat a toujours tenu compte de leurs attentes mais on est passé au XX^{e} siècle d'une logique de conciliation à une logique de consensus administratif institutionnalisé.

Au départ ce sont les industriels qui sont à l'origine de la mise en place de mesures visant à encourager les propriétaires à s'investir dans la gestion forestière (mesures d'exonération fiscales dans les années 1930 et 1959) afin d'assurer l'approvisionnement de leurs usines. Pour obtenir ces changements ils ont fait pression directement sur les pouvoirs politiques (Buttoud, 1998). En revanche, à partir des années 1960, les outils dont se dotera l'administration forestière vont lui permettre d'institutionnaliser ces nouvelles relations avec les groupes de pression. Progressivement ces derniers vont se structurer sous la forme d'organisations professionnelles engagées dans la défense de leurs intérêts au sein du secteur. Le recours au Fonds Forestier National (FFN) en 1946 témoigne d'une volonté de l'administration de répondre aux critiques (notamment des propriétaires) qui jugent incohérente une politique de boisement sans assurer les moyens d'une valorisation économique des bois. Toutefois, les forestiers sont relativement coupés du monde industriel et peu sensibilisés aux enjeux posés par la modernisation économique des

entreprises. Enfin, en ce qui concerne la défense de l'intérêt des propriétaires, on assiste à la création en 1945 de la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS). Celui-ci, représentant essentiellement les grands propriétaires, va s'impliquer largement au sein des différentes structures issues de la réforme administrative (CRPF, commissions du FFN) et participer, aux côtés des services de l'Etat, au développement de l'action publique à destination des forêts privées. La FNSPFS va ainsi contribuer à relayer les actions du FFN et à peser sur le contenu des dispositifs de contrôle de la gestion forestière (Buttoud, 1979, Marty, 2000).

En effet, selon G. Buttoud, la seconde moitié du XX^{e} siècle serait marquée par l'émergence d'une forme de néocorporatisme. Il estime donc qu'en « marge des structures bureaucratiques proprement dites, et en appui à celles-ci, se constitue ainsi une administration consultative permettant à l'Etat de recueillir les avis des intéressés sur la formulation mais aussi la conduite des mesures productivistes correspondantes » (Buttoud, 1998). Cependant, l'augmentation du rôle des « experts » et la participation à l'Etat de groupes d'intérêts choisis n'ont pas pour autant contribué à clarifier les objectifs poursuivis par la politique forestière. Au sein de l'administration, comme entre les représentants socioprofessionnels, les points de vue divergent et derrière la mise en avant d'un intérêt général productiviste se cachent de nombreuses positions concurrentes relatives aux moyens à mettre en œuvre pour orienter l'action publique forestière.

En ce qui concerne les enjeux environnementaux, les forestiers réussissent assez rapidement à neutraliser les pressions écologistes qui viennent contester les nouvelles logiques productivistes de la politique forestière. Négligeant au départ ces nouvelles formes de contestation de leurs pratiques, les forestiers de l'ONF convertissent ce discours environnementaliste en problèmes sylvicoles qu'ils intégreront à leurs principes de gestion, en revalorisant au passage leur connaissance du milieu forestier et leurs compétences techniques. Le dialogue s'établira peu avec les milieux écologistes, mais la crise économique de 1973 et l'institutionnalisation progressive d'une politique de l'environnement – confrontée à des problèmes plus médiatisés (pollution, protection des espèces emblématiques...) – contribuera à détourner assez vite l'attention portée sur les forêts.

Au final, le XX^{e} siècle a été marqué par une succession de crises qui ont contribué à accroître considérablement le pouvoir économique des Etats mais aussi à redéfinir leurs missions et leurs modalités d'action. Les guerres et les problèmes économiques ont en effet contraint les Etats à mettre en place des politiques de plus en plus interventionnistes

destinées à reconstruire puis à relancer la machine industrielle et à stimuler la croissance économique. Dans cette perspective le système forestier a dû faire face d'un côté à des pressions politiques qui sollicitèrent sa participation à l'effort national de développement de la production et de l'autre à des pressions sociales exercées par des industriels et des acheteurs de bois inquiets du manque de ressources disponibles. La situation s'avérait délicate pour les forestiers, ils étaient alors peu enclins à intégrer la dimension économique de la sylviculture dans leurs modes de gestion et fortement réticents à composer directement avec les acteurs privés. L'époque ne remet donc pas en question le monopole de l'Etat sur la politique forestière, ni les fondements de la rationalité administrative (même si l'on passe de références normatives protectionnistes à des références productivistes), en revanche elle confronte les forestiers à leur environnement et aux nouvelles attentes économiques, sociales et environnementales. Cet effort d'ouverture est un changement important pour une administration qui s'est historiquement opposée de manière autoritaire aux intérêts particuliers, il paraît toutefois nécessaire à la revendication d'un pouvoir sur l'activité économique (Rivero, 1962). Mais de la même manière les groupes d'intérêts ont peu l'habitude de traiter directement avec l'administration, leur interlocuteur privilégié était généralement le politique. On assiste donc là en théorie à une inflexion majeure des principes démocratiques sur lesquels repose la formation de l'intérêt général. La recherche du consentement des administrés aux décisions gouvernementales ne doit plus seulement s'appuyer sur la démocratie politique, qui confère pouvoir et légitimité aux gouvernants par le suffrage, mais elle nécessite une approbation directe par les groupes d'intérêt[16]. Cette évolution est le résultat d'une séparation croissante au cours du XX^{e} siècle entre les pouvoirs exécutifs et législatif, au profit du pouvoir exécutif[17] et donc de l'administration (Viguier, 2000). Ce changement est censé jeter les bases d'une ouverture plus large des formes de participation sociale au processus d'action publique et marquer un élargissement des principes démocratiques au fonctionnement administratif (Chauvière et Jaeger, 2005). L'Administration forestière des années 1960 et 1970 va ainsi s'ouvrir aux intérêts économiques et sociaux mais elle renforcera aussi, à l'image des autres administrations, son caractère technocratique et donc le sentiment d'isolement par rapport à la société. En effet, l'accès aux espaces de consultation demeure fortement encadré et limité à un nombre relativement restreint d'acteurs économiques et de représentants des propriétaires. Ces

[16] Ce développement de l'administration consultative, qui s'est affirmé dans les années 1930, ne doit pas être considéré comme une forme d'alternative globale à la démocratie parlementaire (contrairement à la logique du gouvernement de Vichy), mais plutôt comme un mécanisme correctif. (Rosanvallon, 1998)

[17] Dans la constitution de la V^{e} République (1958), le pouvoir exécutif tient la première place.

derniers font l'apprentissage d'une nouvelle forme de défense de leurs intérêts respectifs mais ils ont une capacité d'inflexion de la politique forestière très limitée.

Au fil des siècles, la forme prise par le pouvoir politique dans le domaine forestier a évolué mais l'Etat en est toujours resté l'unique dépositaire. Ainsi après avoir conduit une politique répressive contre les usages jugés abusifs de la forêt et centré son action sur l'application de son pouvoir régalien, l'Etat a conduit au XX^{e} siècle une politique dirigiste de contrôle de la gestion des forêts publiques (régime forestier) et de reboisement qui a contribuée à renforcer le pouvoir technique de son administration. L'affirmation et le renforcement de son pouvoir trouve sa légitimité dans la dégradation continue du couvert forestier français. Durant toute cette période l'Etat forestier a mené une action autoritaire principalement aux dépends des communautés villageoises et des collectivités locales mais son pouvoir sur les propriétaires privés est resté très limité (contrôle des défrichements). Cette séquence historique a ainsi conduit à la sectorisation précoce de l'action publique dans le domaine forestier. Cette différenciation du sous système forestier s'est alors opérée sur la base d'un corpus réglementaire destiné spécifiquement à la régulation des usages de l'espace forestier (le code forestier de 1827), d'un groupe professionnel qui s'est autonomisé au sein de l'administration (le corps forestier) et d'une doctrine conversationniste fondée sur une logique de protection et d'extension de la ressource forestière. Depuis 1950, l'Etat a privilégié une politique interventionniste dans le domaine forestier destinée à inciter l'ensemble des propriétaires forestiers à s'engager dans un programme de reboisement (le FFN). En assurant le pilotage technique et administratif de cette action et en développant une politique fiscale en faveur des propriétaires privés il affirme alors son pouvoir redistributif sur le secteur. Toutefois, cette évolution ne conduit pas à une mutation profonde du secteur forestier dans la mesure où le cadre institutionnel reste articulé autour des enjeux de régulation des usages forestiers, la logique professionnelle des agents administratifs n'est pas contestée et la doctrine conversationniste assimile sans difficultés le nouveau référentiel « productif ».

B. La territorialisation de l'Etat forestier

Le phénomène de différenciation sectorielle qui a accompagnée le développement du pouvoir politique de l'Etat dans le domaine forestier pose avec acuité la question du rapport au territoire. En effet comme l'a illustré P. Muller (1984) dans le domaine agricole, la sectorisation est un processus qui se traduit par le passage d'une rationalité territoriale à une logique de plus en plus professionnelle et de moins en moins dépendante des contraintes locales (Jobert et Muller, 1987, p.19). Comme nous l'avons vu précédemment, ce renversement nécessite de passer par une opération de légitimation de nouvelles pratiques de régulation qui répondent à une logique de ségrégation des logiques professionnelles, mais aussi des cadres institutionnels et des logiques d'action. Toutefois cette recomposition ne signifie nullement que le système social qui en découle se déterritorialise et se détache de toute contingence liée à son inscription dans un espace donné. Au contraire, la sectorisation est fondamentalement un phénomène de reterritorialisation qui se traduit par une délégitimation de l'espace sociopolitique infranational et par une légitimation de l'espace sociopolitique national. Le territoire représente en effet le support spatial et social à partir duquel s'organisent les rapports de pouvoir. La mise en place et la pérennisation d'un pouvoir politique s'établit donc en référence à une (ou plusieurs) entité(s) territoriale(s), traduisant alors les modalités d'inscription géographiques des rapports sociaux s'établissant dans le cadre de ces relations de pouvoir, au sein des territoires et entre les territoires. Par conséquent, la territorialisation de l'Etat forestier est un phénomène indissociablement lié au processus de construction du pouvoir politique dans le secteur forestier. Le territoire est alors un coproduit du processus de construction du pouvoir politique et la dynamique de territorialisation est une composante majeure du mécanisme de légitimation associé. On peut donc s'interroger sur la manière dont la sociogenèse de l'Etat forestier s'est accompagnée d'une remise en question des échelles infranationales et d'une légitimation de l'espace national. Au regard des tensions générées par la dynamique de sectorisation du domaine forestier il s'agit ainsi dans un premier temps d'étudier comment s'est opérée la centralisation du pouvoir forestier aux dépends des collectivités locales ; dans un second temps l'enjeu est de comprendre la manière dont l'appareil administratif a contribué à stigmatiser les pratiques communautaires locales et à imposer son référentiel forestier ; dans un troisième temps on

analysera l'organisation du corporatisme sectoriel à l'aune de la structuration verticale de la filière forêt-bois.

1. La centralisation du pouvoir forestier

La centralisation des pouvoirs politiques et administratifs est généralement présentée comme un élément fondateur de l'Etat moderne en France (De Tocqueville, 1856). Au sens juridique, la centralisation se traduit par la concentration, à un échelon territorial donné, du pouvoir décisionnel à édicter des normes qui s'appliquent de manière uniforme sur ce territoire. Cette configuration de l'ordre juridique est le produit d'une distribution inégale de compétences et de pouvoirs au profit d'une entité centrale (l'Etat) et au détriment des entités périphériques (les collectivités locales). La centralisation n'est bien sûr jamais totale, elle comporte toujours un certain degré de décentralisation qui confère une autonomie relative aux organes non centraux (Eisenmann, 1948). La distribution des compétences dans un système centralisé de type Etat-nation repose sur la distinction entre intérêts nationaux et intérêts locaux mais cette répartition n'est pas « naturelle », elle dépend largement du système de valeur, du niveau de développement économique et social et de leur évolution (Roig, 1966), et donc du rapport de force politique entre le centre et la périphérie. En outre, cette centralisation implique une organisation interne de l'Etat qui assure la direction et l'efficacité de ce pouvoir (Braud, 2004) ainsi que des instruments destinés à déployer les normes propres à chaque domaine d'activité. Ainsi la centralisation est une forme d'application du pouvoir de l'Etat mais elle fait aussi partie intégrante du registre de légitimation qui le sous tend. Dans cette perspective on analyse ici la manière dont s'est établie la centralisation du traitement des questions forestières en lien avec l'extension des compétences de l'Etat dans le domaine et la définition d'un intérêt national forestier.

a. La mise sous tutelle des collectivités locales

Le développement d'une politique forestière centralisée va s'accompagner progressivement d'une très forte marginalisation du pouvoir des collectivités locales sur le domaine boisé. Ces dernières seront en effet longtemps considérées comme des représentants d'intérêts « privés » dans la mesure où leur rapport à la ressource forestière est déterminé par le court terme et la nécessité de répondre aux besoins des finances locales et à la demande des populations rurales. Ainsi, bien qu'au sortir de la Révolution française elles deviennent propriétaires d'une part non négligeable de la forêt française, elles vont devoir se plier à la

logique de l'intérêt général et reconnaître la tutelle de l'Etat. Non seulement elles n'acquièrent aucune compétence en matière de gestion et de contrôle des espaces et des activités forestières sur leur territoire mais surtout elles sont soumises à l'autorité de l'Etat sur leur propre patrimoine forestier.

Les premières formes de contrôle de l'Etat sur les forêts des communautés d'habitants apparaissent dans le cadre de l'Ordonnance de 1669. Elle prévoit des règles de police et des mesures visant à encadrer l'exploitation des bois mais l'intervention de l'Administration des Eaux et Forêts reste encore très limitée. Ce n'est qu'après la Révolution française qu'un lien étroit entre l'Etat et les forêts des collectivités nouvellement créées est instauré. Le régime forestier qui émerge à cette époque pour se cristalliser dans le Code forestier de 1827, organisait de fait le contrôle par l'Etat de la gestion des forêts communales et départementales[18]. Ce régime s'inscrivait ainsi dans le cadre de la tutelle générale de l'Etat sur le fonctionnement des collectivités, à cette époque de centralisation. Les concessions faites par l'Administration, sous la pression des libéraux et de la bourgeoisie rurale, au sujet du contrôle des forêts privées se traduisent par un renforcement de son autorité sur le domaine qualifié désormais de « public ». Toutefois, cette « mise en ordre » du domaine forestier national va susciter de nombreux conflits entre l'Etat et les collectivités locales. D'une part, les communautés rurales s'opposent au développement progressif d'un modèle de gestion individualiste des biens fonciers en continuant à revendiquer des droits d'usage dans les bois communaux et domaniaux. En plaine, les opérations de cantonnement entreprises par l'Administration viennent alors lentement à bout des servitudes en forêt domaniale au prix d'un relatif « laisser faire » en forêt communale. En revanche, en montagne les lois sur le reboisement génèrent de vives tensions entre élus locaux et représentants de l'Etat. D'autre part, les notables locaux contestent aussi les modalités de transfert de la gestion des forêts communales à l'Administration centralisée. Le système, instauré par la loi de 1841, prévoyait le financement par les collectivités des gardes forestiers communaux, qui étaient pourtant contrôlés par l'Administration, et d'une taxe de régie destinée à indemniser l'Etat pour les frais d'administration (Némoz-Rajot, 1998). Les lois de 1919 et de 1935 vont contribuer à clarifier la situation en instituant la « domanialisation » (Buttoud, 1986) des gardes communaux, en fixant des frais de garderie et en réévaluant le niveau de contribution des communes. Mais on assiste surtout progressivement à une évolution notable de la position des communes vis-à-vis du

[18] L'article 1er de l'arrêté du 19 ventôse an X (10 mars 1802) précise que : « les bois appartenant aux communes sont soumis au même régime que les bois nationaux ». Cette mise en place du régime forestier s'applique aussi aux bois des hospices et des autres établissements publics.

problème forestier. Avec la baisse de la pression des communautés rurales sur les espaces boisés, elles se rendent compte que l'appui technique et financier de l'Etat constitue une aide précieuse à la mise en valeur de leur ressource forestière qui constitue pour certaines communes une manne financière importante (Badre, 1983, Becker, 1955).

Ainsi, lors de la réforme Pisani en 1964, les représentants des communes forestières accueillent plutôt favorablement la création de l'ONF. Ils espèrent alors voir la tutelle de l'Etat diminuer au profit d'une collaboration technique favorable à l'amélioration de la rentabilité économique des forêts publiques (Buttoud, 1983, p.523). Cette réforme administrative débouchera en fait sur un renforcement de l'autorité de l'appareil forestier de l'Office sur la forêt communale et sur une extension de ses compétences en matière de restauration des terrains en montagne et des forêts méditerranéennes. Certes, la nouvelle tutelle de l'ONF conduit à une reconnaissance du fait que la gestion des forêts communales relève d'une mission d'intérêt général[19] mais elle se traduit aussi et surtout par l'accroissement du contrôle des agents de l'administration sur les choix de gestion. Même si les représentants des collectivités locales siègent au conseil d'administration de l'ONF, il n'en demeure pas moins que le fonctionnement de ce nouvel appareil forestier tend à s'autonomiser du reste du système politico-administratif et que les forestiers s'appuient sur leur légitimité technique pour imposer leurs orientations concernant l'ensemble de la forêt « publique ». F. Clerc estime ainsi en 1980 que dans l'ensemble « les communes forestières ne sont pas de véritables acteurs de la politique forestière » (Clerc, 1980, p.356).

Cette forte tutelle administrative sur les forêts des collectivités a donc fortement contribué à accentuer le phénomène de marginalisation de la forêt au sein de l'espace rural. Les élus locaux se sont sentis de moins en moins concernés par les problèmes forestiers qui demeurent sous le giron de l'Administration et échappent totalement à leur contrôle. En effet, si la forêt s'est progressivement coupée de l'agriculture et de l'évolution des systèmes agraires (Larrere et Nougarède, 1990), elle s'est aussi considérablement dissociée de l'économie rurale et des logiques de développement local (Brun, 1983).

b. Les grands reboisements : le centralisme forestier en action

Le phénomène de rupture entre les collectivités locales et les enjeux forestiers a été particulièrement accentué dans certaines régions par la politique volontariste du

[19] L'Etat reconnaît que la gestion des forêts « publiques » pour assurer des fonctions de protection ou des fonctions sociales peut entraîner des charges supplémentaires qui sont couverte par un versement compensateur versé par l'Etat à l'ONF. En outre, l'Etat impose à l'ONF de ne pas facturer aux communes le coût réel de son intervention technique, le système de fixation des frais de garderie constituant une forme de subvention pour les communes les plus riches.

gouvernement en matière de reboisement sous le Second Empire. La deuxième moitié du XIX^{e} siècle est en effet marquée par une augmentation très nette des surfaces reforestées aux dépends principalement des landes, des friches abandonnées par l'agriculture et des terrains soumis à l'érosion en montagne. Une part importante de ces travaux de reboisement a été réalisée par les propriétaires privés qui ont anticipé à l'époque l'accroissement de la demande en bois (près d'un million d'hectares dans les Landes de Gascogne et plus de 70 000 ha en Sologne). De nombreuses communes et des conseils généraux ont aussi largement encouragé par des subventions la plantation des communaux incultes afin de se prémunir des risques d'inondations. Néanmoins, cet effort considérable sera aussi et surtout vivement soutenu et impulsé par une politique étatique très active en faveur d'une reconquête du territoire national via l'extension des espaces forestiers. A cette époque, la forêt se présente comme une alternative moderne aux pratiques agricoles archaïques qui nuisent au dynamisme économique d'une France en pleine révolution industrielle. Ainsi, la loi du 19 juin 1857, relative à l'assainissement et à la mise en culture des Landes de Gascogne, et la loi du 28 juillet 1860, sur le reboisement des montagnes, ont instauré des mesures qui vont profondément bouleverser les territoires ruraux des régions concernées et générer de vives tensions au sein des communautés locales.

Tout d'abord, la loi de 1857 vient finaliser un programme d'aménagement de grande ampleur, débuté en 1788, qui visait à stopper le processus d'ensablement de la zone littorale landaise et à assécher les vastes étendues de landes et de marais jugées néfastes au développement de cette partie du territoire français. Les premiers travaux de fixation des dunes et d'assainissement menés par Brémontier, puis par Crouzet, avaient montré la faisabilité d'une opération d'assèchement des marais et de végétalisation par la mobilisation de techniques de génie civil (fossés d'assainissement) et de foresterie (boisements de pin maritime) (Papy, 1977). Les lois de 1857, puis de 1860, sur les communaux landais sont ainsi destinées à accélérer la mise en œuvre d'un programme global d'aménagement du territoire en rendant obligatoire la réalisation de travaux d'assainissement et de reboisement sur les terrains communaux, jusqu'alors utilisés à des fins pastorales[20]. En fait, cette loi vient résoudre un débat compliqué qui oppose alors depuis plusieurs années les partisans d'une aliénation des biens communaux et les défenseurs des communautés rurales. G. Sargos explique ainsi que la loi de 1857 vient résoudre l'équation suivante : « comment exercer une contrainte sur les municipalités landaises sans violer ouvertement leur droit de

[20] En résumé, les lois de 1857 et 1860 prévoient que prévoit que, lorsque les communes ne peuvent engager les frais nécessaires à l'assainissement des communaux, les travaux seront effectués par l'Etat, qui se remboursera par la vente d'une partie des terrains.

propriété sur les communaux ? » (Sargos, 1997, p.460). En usant de l'argument de salubrité publique, le gouvernement impose donc une loi autoritaire mais les députés parviennent à empêcher malgré tout une aliénation forcée et à maintenir l'illusion d'un équilibre des rapports de pouvoir entre les communes et l'autorité centrale. Pourtant au final, les réglementations liées au boisement du territoire landais vont conduire à la privatisation des biens communaux au profit des notables ruraux (propriétaires, artisans et commerçants) et d'une nouvelle « bourgeoisie terrienne » (Dupuy, 1996). Les autorités locales vont ainsi perdre une part importante de la maîtrise du développement économique et social de leur territoire. Certaines communes parviennent à conserver un patrimoine foncier mais la majeure partie de la Lande forestière est passée aux mains des grands propriétaires, l'Etat quant à lui se cantonnant sur la frange littorale. Les collectivités locales sont ainsi devenues des acteurs marginaux dans cette nouvelle économie forestière qui va s'organiser autour des rapports entre propriétaires et métayers au temps de la résine, puis plus tard entre propriétaires et industriels du bois.

A la même époque, l'Etat lance un programme de reboisement des terrains de Montagne afin de lutter contre les inondations qui provoquent des dégâts importants dans les vallées et choquent profondément l'opinion publique. La réglementation autoritaire qui accompagne la promulgation de la loi de 1860 est fortement soutenue par les forestiers et les notables qui trouvent là un terrain d'entente alors qu'au même moment ils s'opposent vivement sur la question des défrichements en plaine (Buttoud, 1983). Cette loi de 1860[21], renforcée par celle de 1864 sur le gazonnement, organise l'instauration d'une gestion étatique de l'espace montagnard et contribue à limiter fortement le droit des conseils municipaux. Avec le soutien des conseils généraux et des communes, la paysannerie dénonce une réglementation qu'elle considère comme une expropriation déguisée et qui la prive des pâturages nécessaires à l'élevage des troupeaux. Les conflits qui accompagnent ces protestations sont parfois très violents (Fesquet, 1997). Aussi au moment de sa reconduction en 1882, la législation sera assouplie en laissant une marge de manœuvre plus grande aux propriétaires et aux collectivités. Cette inflexion dans la politique autoritaire de l'Etat s'explique par la modification du contexte politique. Avec le passage à la III^{e} République, l'ouverture du système parlementaire donne plus de poids aux notables ruraux qui défendent la cause paysanne face à l'ingérence étatique. Toutefois, contrairement à ce

[21] La loi de 1860 fixe notamment des « périmètres de restauration » (par décret en conseil d'Etat) au sein desquels sont prévus des travaux obligatoires. Sur ces zones, les propriétaires sont mis en demeure de les exécuter, sous peine d'expropriation. Quant aux communes, elles ne sont pas expropriées, l'Etat conserve la jouissance des terrains boisés jusqu'au remboursement de ses avances, sauf si elles décident d'abandonner à l'Etat la moitié des terrains reboisés.

qui se passe dans les Landes de Gascogne, l'initiative privée ne prend pas le relais en montagne et les travaux de restauration conduisent principalement à la domanialisation de l'espace montagnard[22], voire à sa soumission au régime forestier via le boisement des terrains communaux. Selon Lenoble (1924) deux raisons expliquent cette évolution : d'une part l'Etat, et tout particulièrement le personnel administratif, revendique fortement sa légitimité à assurer la mission de service public de protection de l'espace montagnard, d'autre part les propriétaires privés prennent rapidement conscience des problèmes de valorisation économique de ces boisements en zones difficiles. En outre, il ne faut pas sous-estimer le rôle joué par le relâchement de la pression démographique (agricole), liée aux migrations rurales qui affectent en premier lieu les espaces montagnards.

Pour l'Etat, comme pour l'Administration, la politique centralisée de reconquête du territoire national par le reboisement a été un succès. En dépit des nombreux conflits avec les populations rurales qui ont émaillés l'application de ces réglementations, la raison principale de ce succès doit être attribuée à l'extinction des populations agro-pastorales qui se sont progressivement adaptées au nouveau contexte économique, abandonnant les campagnes pour les zones urbaines industrialisées. « Dans ces situations de conflit, les paysans sont intervenus à la fois comme pauvres dont le système agraire et les possibilités de subsistance sont perturbés et comme individus appartenant à une communauté politique et qui redoutent les empiètements d'une féodalité moderne sur leurs droits traditionnels » (Fesquet, 2001). Par la mise en perspective nationale des enjeux forestiers, ces politiques autoritaires ont ainsi nettement contribué à limiter l'implication de ces communautés politiques locales dans les orientations forestières et à opérer un transfert de responsabilité des communes vers l'Etat et les propriétaires privés.

c. La forêt et l'intérêt national

En France, la forêt a très tôt été présentée par l'Etat comme une ressource dont la protection et la mise en valeur relevait de l'intérêt national et qui nécessitait de ce fait une prise en charge centralisée capable de garantir la poursuite de cet intérêt. Cette référence à l'intérêt national constitue une forme particulière d'expression de l'intérêt général au sens où elle contribue à hiérarchiser les priorités d'action dans le domaine forestier en revendiquant l'existence d'un intérêt supérieur aux autres intérêts collectifs exprimés par la société. D'une part, la particularité de cet intérêt national forestier est qu'il repose sur une

[22] L'exécution des travaux déclarés d'utilité publique par l'Etat, après expropriation ou acquisition à l'amiable, vont conduire jusqu'en 1914 à la domanialisation de 300 000 ha.

ambigüité concernant le groupe auquel il se rattache. En effet, d'un côté il vise à représenter l'intérêt de la collectivité nationale, de l'autre il incarne l'intérêt de l'Etat, propriétaire de forêts. Ensuite, cet intérêt national s'inscrit, compte tenu de la lenteur du cycle sylvicole, dans une perspective temporelle qui fait référence aux besoins forestiers futurs. L'Etat s'impose alors comme le représentant d'un groupe et d'un intérêt mal défini qui s'incarne dans un horizon temporel lointain. Ainsi, en s'appropriant la définition d'un intérêt national, l'Etat se retrouve dans une posture délicate au regard de la conduite de la politique forestière. Non seulement il joue le rôle d'arbitre entre les intérêts particuliers mais il s'affirme aussi comme le garant d'un intérêt spécifique qu'il doit défendre auprès de la société. Dans cette situation, l'Etat aura toujours du mal à revendiquer la poursuite d'un intérêt général sans être soupçonné de défendre ses propres intérêts. Sa volonté d'étendre ses compétences sur le contrôle des espaces forestiers sera ainsi régulièrement contestée au motif qu'elle contribue à aller à l'encontre des attentes collectives.

Sous l'Ancien régime, Colbert sera l'instigateur de l'établissement d'un intérêt général forestier calqué sur l'intérêt national en imposant l'idée que la forêt est une ressource stratégique pour le pays et que la volonté de l'Etat souverain prévaut sur les intérêts particuliers. Cette mise en perspective nationale des enjeux forestiers légitime la mise en place d'un pouvoir politique forestier centralisé en associant la référence à l'intérêt général aux prérogatives régaliennes et à une conception classique de la souveraineté (Gaudin, 2007). L'ambition de Colbert est alors d'étendre les compétences de l'Etat à l'ensemble des forêts nationales et de ne pas limiter son intervention au contrôle de l'intégrité des espaces forestiers mais de réglementer aussi les pratiques sylvicoles. Il consacre alors le principe d'une législation uniforme pour toutes les provinces à travers la mise en place de l'Ordonnance de 1669. Toutefois, l'échec de ces mesures et de cette politique volontariste témoigne de l'existence d'un profond décalage entre l'intérêt national porté par l'Etat et les attentes collectives de l'époque. Au cours du XIX^{e} siècle, cette logique de convergence de l'intérêt public vers un intérêt national unique incarné par l'Etat se heurte à l'évolution du sens conféré à l'intérêt général par la doctrine politique et juridique post révolutionnaire. En effet, la référence à l'intérêt général n'est plus seulement associée à l'incitation au respect du droit, elle porte désormais une logique de reconnaissance des droits, et notamment dans le domaine forestier de reconnaissance du droit de propriété. Malgré tout l'Etat va continuer de porter un intérêt national fort qui n'abandonne pas les principes de l'Ancien Régime et s'impose plus comme une force qui s'oppose aux intérêts concrets de la société que comme un compromis collectif national. Le paradoxe s'avère d'autant plus

compliqué à gérer que l'Etat souhaite étendre ses prérogatives forestières à la mise en place de mesures de protection des espaces montagnards et souhaite effectuer des reboisements de grande ampleur. La politique forestière défendue par l'Etat se heurte donc fréquemment à l'opposition des propriétaires privés et des communautés locales qui revendiquent la liberté de gérer les forêts sans contraintes. L'Etat opère alors la distinction entre le « bon » usage et le « mauvais ». Les exploitants forestiers et les industriels sont considérés comme des utilisateurs légitimes car ils participent à l'économie nationale alors que les usagers « traditionnels » et les agriculteurs sont eux perçus comme des dangers pour la forêt. L'Etat abandonne alors en partie son contrôle sur les forêts privées en plaine mais revendique sa compétence de garantie du service public en montagne. Dès lors, seuls les gros industriels et les grands propriétaires seront en mesure de peser sur le pouvoir politique et d'infléchir les principes de gestion défendus par l'administration en faisant passer leurs intérêts particuliers dans la définition de l'intérêt national. Cette tendance à l'assimilation des intérêts privés dans l'intérêt national se confirmera au XX^{e} siècle. Avec la très nette diminution des tensions liées aux activités agricoles et rurales, l'Etat parvient ainsi à stabiliser un relatif compromis autour de la référence à un intérêt national tourné vers la mise en place d'une politique productiviste aux bénéfices des grands propriétaires et du patronat du bois. En intégrant le référentiel productiviste l'Etat parvient à maintenir la justification d'un pilotage centralisé d'une politique économique forestière et les intérêts privés en retour reconnaissent la nécessité d'un soutien de l'Etat pour développer une filière profondément fragilisée par les guerres et les crises économiques successives.

La formulation et l'appropriation par l'Etat d'un intérêt national offre donc une légitimité au contrôle centralisé des espaces forestiers mais surtout elle fait de l'espace national un territoire de référence pour la formulation de l'intérêt général. Ce territoire forestier, support de l'intérêt national, se définit alors comme un espace politique au sein duquel s'établissent des rapports de force qui structurent le débat public autour des problèmes forestiers et justifie la centralité du pouvoir. D'une part, l'intérêt général étant référé aux autorités centrales, il contribue à instaurer une hiérarchie des compétences et des territoires aux dépends des collectivités locales qui se trouvent mises sous tutelle et fortement encadrées. D'autre part, le pouvoir centralisé de l'Etat sur la forêt s'est construit sur une tension territoriale mettant aux prises l'Etat, les collectivités, les communautés rurales et les propriétaires forestiers autour de la délimitation du domaine boisé et de la régulation du droit de propriété.

La dynamique de centralisation qui accompagne la mise en place de l'Etat forestier se traduit donc par une très nette marginalisation du pouvoir des communes. Non seulement ces dernières n'ont aucune autorité sur les espaces appartenant aux particuliers mais en plus elles perdent progressivement, au profit de l'administration, toute capacité d'action sur les forêts domaniales et communales. En effet, même si beaucoup de communes demeurent propriétaires de forêts, la soumission au régime forestier qui se généralise leur ôte toute capacité d'initiative et les rend fortement dépendantes des orientations fixées par les agents de l'Etat. Contrairement aux expériences de l'enclosure en Angleterre et en Allemagne, la France restera toujours très attachée au principe communal de communauté de citoyen, les pouvoirs politiques locaux s'opposeront ainsi régulièrement aux tentatives physiocratiques de réagencement du territoire communal et de réorganisation de la paysannerie (Bourjol, 1995). Cette doctrine communale a offert un terreau de résistance aux volontés étatistes de mise sous tutelle et de mise en ordre des territoires forestiers. Mais, l'invocation de l'intérêt national et la transformation du monde rural ont entraîné l'affaiblissement de ces forces locales d'opposition, au bénéfice d'une part des propriétaires privés, mais aussi et surtout d'une administration qui s'impose comme la légitime dépositaire du pouvoir d'intervention sur le territoire forestier français.

2. Rationalité administrative et patrimonialisation forestière

La notion de patrimoine a connu un succès important au XX^{e} siècle dans le domaine culturel pour définir les politiques de protection des monuments historiques. Elle a ainsi permis de qualifier des objets culturels comme des éléments porteurs d'une symbolique et d'une valeur identitaire collective et de définir les principes selon lesquels doivent être menées des actions en leur faveur (Heinich, 2009). Le phénomène de patrimonialisation lié à cette dynamique d'action publique se caractérise donc par l'appropriation d'un objet, et du problème public associé à sa conservation, par un groupe social ou un individu qui y projette une part de son identité et par la légitimation sur des critères transgénérationnels de la logique normative de traitement de ce problème. En outre, cette patrimonialisation participe fortement à la « fabrique » du territoire dans la mesure où elle constitue une forme de mise en politique des rapports sociaux qui s'établissent en lien avec les objets spatiaux, elle en justifie à la fois l'appropriation par un appareil spécialisé (notamment le ministère de la culture) et la forme prise par le pouvoir politique (en particuliers de fortes réglementations en matière architecturale).

Toutefois, si cette dynamique particulière d'action publique liée à la désignation d'objets patrimoniaux a tout particulièrement concerné les objets culturels, elle a aussi marqué les politiques relatives aux objets naturels, et dans ce cadre la forêt fait figure de précurseur. Ainsi, on peut considérer que dès l'Ordonnance de Colbert, ou de façon plus effective, au cours du XIX^{e} siècle, on assiste à la constitution au sein de l'administration d'un corps forestier qui porte une action publique forestière reposant sur une vision que l'on peut qualifier de patrimoniale du territoire forestier national. Cette dynamique de patrimonialisation qui sert de fondement à la définition de l'identité des forestiers repose sur une vision universaliste et transgénérationnelle de l'espace forestier français. En développant un rapport de type patrimonial avec un objet comme la forêt, les forestiers organisent les bases d'une nouvelle économie des ressources naturelles qui contribue à en redéfinir les logiques de gestion et de préservation. Contrairement aux principes économiques libéraux en vogue à partir de la fin du XVIII^{e} et au cours du XIX^{e} siècles, les forestiers associent en effet la gestion des ressources forestières à la revendication d'une identité collective et à la mise en avant de la logique de transmission. Ils développent ainsi une forme d'appropriation symbolique, sinon formelle (sur les forêts « publiques »), du territoire boisé national et se sentent alors investis d'une responsabilité au regard de leurs successeurs, mais aussi de leur prédécesseurs. Le principe de rationalité apparaît dans ce contexte, non pas comme une rationalité en finalité mais plutôt comme une rationalité en valeur où les comportements sont dictés par cette vision patrimoniale qui fonde la légitimité et l'identité du corps forestier[23]. Cela ne signifie aucunement que l'Administration forestière ne développe pas une rationalité technique et scientifique poussée, bien au contraire, mais cette expertise technique restera longtemps subordonnée aux valeurs véhiculées par le corps et à l'image qu'ils se font de ce que la forêt doit être. En outre la fonction administrative prend aussi un sens tout particulier au regard de cette vision patrimoniale puisqu'elle porte la garantie d'une certaine continuité, d'une régularité dans les comportements et d'une homogénéité dans l'exécution et la conduite des actions forestières. L'appareil forestier constituera ainsi le lieu de production et de reproduction d'un modèle normatif universaliste de gestion de la forêt française qui se caractérisera par son autonomisation vis-à-vis du reste de la société et sa subordination aux valeurs défendues par l'Administration. Pour assurer la diffusion de leur modèle et faire reconnaître

[23] A partir de la typologie de Weber concernant les formes d'autorité, G. Buttoud estimait que l'autorité des forestiers au XIX^{e} et XX^{e} siècles reposait sur la tradition et donc qu'elle se déduisait de la coutume. (Buttoud, 1983, p.627)

leur autorité, les forestiers pourront s'appuyer sur une organisation administrative hiérarchique et sur des outils d'aménagement forestier originaux.

a. Identité professionnelle et esprit de corps des forestiers

Le corps forestier, comme le souligne B. Kalaora (1998), « se définit comme tous les grands corps d'Etat 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 ». Ainsi il se constitue au sein de l'administration forestière au cours du XIX^{e} siècle un corps forestier 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. En outre, cherchant à asseoir son autonomie, il se positionne en marge du pouvoir politique et au dessus des intérêts particuliers.

Ainsi, au XIX^{e} siècle transparaît 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 éclos en France. Selon eux, le mode de production capitalistique et la poursuite des intérêts particuliers sont vecteurs de désordre et menacent la stabilité de la société. Les vertus de rigueur, de droiture et de stabilité sont érigées en modèle, la défaite française contre la Prusse est attribuée à l'infériorité de la mentalité française par rapport à l'esprit allemand qui respecte les forêts. La forêt apparaît pour eux 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'Etat. C'est au travers de l'accomplissement de cette tâche que l'Administration prend Corps et qu'elle donne un sens à la carrière de ses membres. En outre, la cohérence que confère cette idéologie au Corps est renforcée par la dimension militaire prise par son organisation (hiérarchie, discipline, centralisation) et par les valeurs (conservatisme, héroïsme, sacrifice, abnégation) qu'il défend. Comme l'ont analysé B. Kalaora et D. Poupardin, les forestiers vont constituer une véritable famille au sein de laquelle chaque agent peut se rattacher et s'identifier. Ils expliquent que : « l'ensemble de la carrière forestière est en effet régulé par des rites : rites d'entrée du jeune élève officier forestier dans le Corps, rites d'accession aux fonctions d'autorité, rite de commémoration du forestier mort […], ces rituels [permettant] la répétition et l'exaltation des symboles du groupe» (Kalaora et Poupardin, 1998). Si

progressivement beaucoup de rites et de pratiques vont disparaître, cette cohésion symbolique demeure une caractéristique essentielle de la profession forestière. Elle permet de garantir l'unité, la solidarité et l'identité du groupe en dépit des contestations extérieures et de la dispersion de ses membres sur le territoire. Enfin, ce sentiment d'appartenance se renforce dans la diffusion et le partage d'une culture intellectuelle commune. Cet « esprit de corps » repose ainsi sur une idéologie conservatrice qui trouve ses bases au cœur d'une conception technique nouvelle de la culture du bois. D'inspiration allemande, l'école française de sylviculture va se construire autour de l'idée que le taillis est néfaste à la forêt et qu'il faut lui substituer le traitement en futaie. Lorentz, directeur de l'école de Nancy en 1825, et son gendre Parade, développent alors un modèle forestier dans le cadre duquel le gestionnaire n'inscrit plus son travail sur une révolution courte (25 ans pour le taillis) mais sur une révolution longue (de 80 à 150 ans environ selon les essences traitées en futaie). L'inscription de leur action dans la continuité devient progressivement un puissant facteur de cohésion qui rend chaque génération de forestier respectueuse de ses prédécesseurs et attentive à la formation de ses successeurs.

A partir du Second Empire, les forestiers constitueront un corps administratif cohérent devenu « le producteur et le garant de la doctrine forestière » (Kalaora et Savoye, 1984, p.13-14). Ainsi, dans un contexte forestier reconnu par tous comme préoccupant, cette communauté se sent investie d'une légitimité forte pour imposer sa conception de la place de la forêt dans la société. A ce titre, le Corps forestier se présente très tôt comme le médiateur principal dans la définition du référentiel forestier. 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 (1824) et la promulgation du code forestier (1827), puis plus tard le rattachement au ministère de l'Agriculture (1877), correspondent pour les agents à un changement important dans leur mode de recrutement et induit une remise en question de leur rôle. Pour B. Kalaora et A. Savoye (1984), à cette période, « le corps forestier apparaît comme une administration en pleine mutation qui cherche à redéfinir sa fonction et son objet ». Cette dynamique va ainsi conduire les forestiers à rechercher au départ un appui auprès des grands propriétaires pour constituer un groupe de pression et peser dans les décisions en faveur de la protection des forêts. Mais rapidement la divergence de leurs intérêts, la diminution de l'influence des propriétaires et la consolidation du corps forestier vont amener ce dernier à prendre son autonomie.

Dans la hiérarchie des Grands Corps, le Corps forestier arrive ainsi derrière les grands Corps techniques que sont ceux des Ingénieurs des Mines ou des Ponts et Chaussées (Thoenig, 1987). L'élite technocratique forestière reste relativement en marge des grandes castes dirigeantes qui nouent des liens très étroits avec le pouvoir politique. La force du Corps n'est donc pas tant dans sa distinction sociale que dans son autonomie administrative, son prestige historique et ses compétences techniques. Dans une certaine mesure le sentiment d'appartenance au Corps forestier ne concerne pas seulement le haut personnel, il se diffuse à l'ensemble des agents forestiers. Les conceptions sylvicoles, comme les valeurs inhérentes au Corps, seront largement diffusées et transmise par les enseignements dispensés à l'école de Nancy pour le personnel supérieur mais aussi par les écoles forestières secondaires créées en 1868 et 1870 (Villers-Cotterêts, Épinal, Grenoble et Fontainebleau). Ces éléments identitaires vont ainsi fortement accompagner et déterminer l'organisation et le fonctionnement de l'administration des forêts en garantissant, notamment dans les périodes de crise, une certaine cohérence collective, un esprit d'identification à une cause commune et un sentiment d'appartenance à un organe administratif original.

b. Aménagement et planification de la gestion forestière

Le terme d'aménagement, utilisé par les forestiers pour qualifier la planification de la gestion forestière, renvoie étymologiquement à l'action volontaire d'organiser un espace déterminé. D'après M. Baudrillart, le mot proviendrait du latin barbare *admainagium*, composé de *ad* (vers, à) et de *mainagium*, qui a signifié *mansio*, demeure, ce qui correspondrait à l'action d'apporter à son habitation, d'y mettre des meubles en ordre[24]. Ce terme comporte une relation particulière à l'espace et au temps. En effet, d'abord il implique la formulation d'un dessein précis, d'un objectif d'aménagement qui induit une forme d'appropriation et de contrôle de l'espace concerné. Ensuite, il a un contenu prospectif très fort dans la mesure où il s'inscrit dans la durée et vise à atteindre, à plus ou moins long terme, un but donné. Son utilisation par les forestiers est très ancienne puisqu'on en retrouve la trace dans un règlement général dès 1597 mais c'est à partir de 1827 qu'il est utilisé pour qualifier le célèbre instrument de gestion inscrit dans le code forestier. Il est en effet devenu un outil majeur de la politique forestière, au départ réservé

[24] M. Baudrillart, *Dictionnaire général des eaux et forêts*, 1823 cité par (Parde, 1999).

aux forêts publiques puis étendu à une partie des forêts privées à partir de 1964[25]. En premier lieu, en tant qu'outil juridique, il représente un acte administratif constituant un instrument original au service de l'action des pouvoirs publics. En second lieu, en tant qu'outil technique, il constitue le vecteur principal d'application des conceptions sylvicoles prônées par le corps forestier.

L'aménagement forestier est avant tout un acte de planification pour l'administration forestière visant à programmer les interventions au sein d'une unité forestière définie. En tant qu'acte visant à coordonner et à harmoniser l'action des pouvoirs publics, il est présenté par beaucoup comme un outil particulièrement moderne compte tenu du fait qu'il a été mis en place à la veille de la révolution industrielle, période plus propice à l'initiative privée individuelle. C'est un outil élaboré pour protéger et mettre en valeur l'espace naturel sans le figer pour autant par une réglementation édictée aux seules fins de conservation. En outre, ce document s'inscrit dans un dispositif normatif structuré consistant à inscrire la gestion de la propriété dans le respect des principes définis à l'échelon national. Situé à la frontière entre le contrat et l'acte réglementaire, le document d'aménagement est conçu pour s'adapter à la particularité de chaque forêt et pour accompagner les évolutions dans le temps des peuplements. Selon J. Liagre (Liagre, 1997), il apparaît comme « un précurseur de l'action administrative contemporaine » mais au lieu de s'inscrire sur des espaces très vastes dépassant les circonscriptions administratives traditionnelles, le forestier raisonne à l'échelle de la propriété.

Cette unité d'aménagement correspondant à la propriété s'inscrit dans la doctrine générale de la législation forestière. L'aménagement, pour le code de 1827, représente l'instrument principal de contrôle des droits d'usage et de valorisation économique de la ressource. A l'origine essentiellement préoccupés par la régularisation des coupes, les forestiers vont progressivement s'intéresser à l'adaptation des peuplements aux caractéristiques du milieu naturel puis commencer à intégrer la prise en compte des enjeux sociaux. Cette complexification nécessite de mobiliser de nouvelles compétences et de nouveaux savoir-faire qui concernent des disciplines extérieures au monde forestier. Pourtant, pendant longtemps, le débat technique à propos de la gestion des forêts a été monopolisé par ce Corps qui a fondé une grande partie de son identité sur la diffusion de doctrines sylvicoles bien précises. Ainsi, les faciès forestiers que l'on peut observer aujourd'hui en France sont en grande partie l'héritage de l'application de ces modèles durant près de deux siècles. Nous

[25] La loi de 1964 imposait la réalisation d'un document de gestion simplifié (PSG), type aménagement, à l'ensemble des massifs privés dépassant 25 ha d'un seul tenant.

avons à ce propos déjà mentionné la rupture importante qu'a représentée l'introduction du traitement en futaie dans la philosophie sylvicole française. L'objectif de conversion des anciens taillis et taillis sous futaie en futaie régulière a constitué (et constitue encore souvent) le principe de base de la réalisation d'un document d'aménagement. Ce modèle est particulièrement adapté à l'outil de gestion dans la mesure où il vise directement à organiser le peuplement dans l'espace en classes d'âges permettant un échelonnement dans le temps des coupes. En outre, l'application de cette méthode est à l'origine d'une vague d'enrésinement massif des forêts françaises. En effet, face à la contrainte posée par la régénération des peuplements et confrontés à un manque de connaissance sur les feuillus, les forestiers du XIX^{e} siècle vont se tourner vers la plantation de résineux. Cette pratique sera directement inspirée de l'exemple Allemand et comme le fait remarquer L. Badre (Badre, 1983): « en Allemagne comme en France, les méthodes de traitement des forêts s'inspirent de la même philosophie que les régimes politiques et, durant tout le XIX^{e} siècle, aux gouvernements absolus et autoritaires de Guillaume Ier, puis de Guillaume II avec Bismarck, correspond une sylviculture elle aussi rigide et impérative, de coupes à blancs suivies de plantations, le plus souvent résineuses ». Cette diffusion du résineux a connu un très grand succès dans les forêts publiques mais aussi dans les forêts privées où le résineux, et sa croissance rapide, permet d'accélérer le cycle sylvicole et d'améliorer la rentabilité du peuplement à court terme. De nombreuses voix se sont élevées contre ces aménagements mono-spécifiques, avec l'essor de l'écologie et des préoccupations paysagères ; l'application systématique du traitement en futaie résineuse a été fortement contestée[26]. A l'origine la doctrine sylvicole diffusée par Parade (directeur de l'école de Nancy de 1837 à 1864) reposait sur le principe : « Imiter la Nature et hâter son œuvre », mais dans le cadre de la réalisation des aménagements, les forestiers ont cédé aux enjeux économiques et à la tentation de développer leur technicité pour « hâter son œuvre ». Malgré tout, l'originalité de la démarche d'aménagement leur a permis de développer une approche pluridisciplinaire du milieu forestier extrêmement novatrice dans le domaine de la gestion des milieux naturels. Il est indéniable aussi que dans de nombreuses forêts, le document d'aménagement a permis d'inscrire avec succès le travail de nombreux forestiers dans la continuité.

L'aménagement forestier constitue sans nul doute un outil évolutif et très flexible, c'est certainement ce qui explique d'ailleurs sa longévité. Toutefois, cette caractéristique implique

[26] On peut citer ici l'exemple emblématique de la mobilisation des célèbres peintres de Barbizon qui ont obtenu auprès de Napoléon III le classement d'une partie de la forêt de Fontainebleau en série artistique pour empêcher son enrésinement.

aussi qu'il est extrêmement malléable et que le résultat de sa mise en œuvre dépend fortement des principes sylvicoles qui le guident. Beaucoup craignaient au départ qu'il soit pour l'Etat un instrument de contrôle rigoureux et rigide des coupes et des travaux réalisés en forêts. En fait, il semble que les pouvoirs publics on toujours souhaité, peut être par manque de moyen de vérification, qu'il demeure quelque chose d'assez souple et de peu contraignant. En revanche, le Corps forestier se l'est fortement approprié, en a fait l'instrument de diffusion de sa conception forestière et le symbole de sa maîtrise technique et de son savoir faire sylvicole. Il symbolise ainsi la double logique d'appropriation patrimoniale du territoire forestier par les agents administratifs : appropriation spatiale, par la délimitation et le regroupement des parcelles boisées ; appropriation temporelle, par la définition d'objectifs de gestion à long terme et la spécialisation des itinéraires sylvicoles.

c. Autonomie et hiérarchie administrative

On retrouve bien évidemment dans l'organisation de l'administration forestière les grands traits qui ont fait la spécificité « du modèle bureaucratique français » (Crozier, 1963). Elle se présente en effet comme un système extrêmement centralisé, qui instaure une mise à distance entre l'administration et les administrés, et comme une organisation rigoureusement stratifiée, qui repose sur une distribution fonctionnelle et hiérarchique des rôles au sein du groupe. Selon M. Crozier, ce modèle traduit en fait l'existence de traits culturels propres à la société française de l'époque qui sont : la nécessité pour mener à bien une action collective d'une autorité supérieure reconnue, le rejet de toute relation de dépendance ou de conflit et le conservatisme du groupe pour préserver l'autonomie des individus (Crozier, 1966). Ainsi, l'historique de l'appareil forestier montre à quel point l'évolution de son organisation reflète l'existence d'une réelle symbiose entre un style administratif et les caractéristiques de la société française. Néanmoins, le système forestier va aussi nettement se distinguer par sa forte propension à l'autonomie et par sa volonté permanente de conserver les moyens de la maîtrise et de la diffusion d'un modèle forestier uniforme sur le territoire. Cette particularité de l'Administration forestière tient, nous semble-t-il, pour une large part au fait que dans la poursuite d'une logique patrimoniale les forestiers estiment qu'il est nécessaire de se détacher des contingences sociales et d'incarner une force normative incontestable.

La mise en place d'une Administration forestière autonome, indépendante de celle des domaines, date de 1820, sous la Restauration. Placée sous la tutelle du ministère des Finances, cette nouvelle administration s'appuie d'abord sur une réorganisation des services

extérieurs basée sur le découpage du territoire national en unités de conservations, d'inspections et de cantonnements. Les plus grandes unités que sont les conservations s'appuient sur les départements qu'elles regroupent pour constituer des arrondissements forestiers censés être homogènes au regard des surfaces forestières domaniales. En fait, cette première organisation du service forestier reflète le sous-équipement administratif de la France du Sud et des bois résineux de montagne, par rapport à celle du Nord occupée par les futaies et taillis sous futaie utilisés par la marine et les forges. Au gré des réformes successives le nombre et l'assiette de ces conservations (comme des inspections) va régulièrement augmenter, passant de 20 en 1821, à 44 en 1964, année de la création de l'ONF et de ses directions régionales (au nombre de 19) puis des Directions Départementales de l'Agriculture (DDA) en 1965. Les évolutions de l'organisation géographique de l'Administration forestière sont les témoins de changements économiques et sociaux qui viennent redéfinir les missions forestières et nécessitent de modifier la répartition des moyens. Le nombre de conservations et d'inspections en zones montagneuses augmentera ainsi sensiblement dans la deuxième moitié du XIX^{e} siècle, même si ce sont les arrondissements de l'Est qui restent les mieux administrés. Pour les forestiers, les régions de l'Est offrent en outre plus de prestige, il s'agit des zones de la futaie et de la forêt domaniale, à proximité de l'école de Nancy, elles constituent le cœur du patrimoine forestier français. Mais ces changements structurels accompagnent aussi les politiques successives de réforme qui permettent progressivement à l'Appareil forestier et à son personnel d'affirmer et de préciser sa fonction et son statut au sein de l'Administration française.

Suite à la promulgation du Code forestier de 1827, le personnel administratif dispose, en plus d'une organisation territoriale précise, d'un cadre législatif et réglementaire qui est censé fixer sans ambiguïté les règles à faire respecter et les droits et devoirs de chacun. Pourtant, les débuts de la jeune Administration sont laborieux, son action répressive est fortement contestée et sa crédibilité en tant qu'autorité administrative est souvent remise en cause. L'explication tient notamment au fait que le personnel s'avère peu compétent et que la hiérarchie n'est pas encore établie. Ainsi, le Code de 1827 a établi une distinction entre les agents (conservateurs, inspecteurs, sous-inspecteurs et gardes généraux), leurs fonctions sont celles d'administration et de gestion, et les préposés qui sont chargés de la recherche et de la constatation des délits, reprenant ainsi la coupure hiérarchique définie lors de l'Ordonnance de 1669 entre officiers et gardes. Mais à l'époque les modes de sélection et de recrutement sont encore soumis aux pressions politiques, au favoritisme et à l'arbitraire, les

agents manquent cruellement de compétences techniques et l'instabilité du personnel est très forte. Toutefois, avec l'arrivée des premiers sortants de l'école de Nancy, qui s'affirme rapidement comme une grande Ecole, on assiste progressivement à la consolidation de l'administration forestière. Des cadres plus qualifiés sont nommés, leur autorité se renforce et les résultats commencent à se faire sentir (augmentation de la répression des délits, mise en place des premiers aménagements). D'autre part, les domaines d'action des forestiers s'élargissent (Chasse, reboisement en montagne) et leur mission technique prend une place de plus en plus grande en complément de leur mission répressive, même si cette dernière est ravivée par la politique de reboisement en montagne. Sous le Second Empire, cette accélération de l'évolution technicienne de l'appareil forestier se traduit par l'adjonction de structures bureaucratiques (service de reboisement, commission des aménagements) qui complètent, mais aussi entrent en concurrence, avec l'organisation hiérarchique traditionnelle qui fait alors preuve d'une grande rigidité. En outre, comme le souligne G. Buttoud (1983, p.317): « Loin de pousser à la déconcentration des décisions, qui auraient pu s'adapter aux conditions écologiques et sociales locales, [l'évolution technicienne] constitua même une justification supplémentaire au maintien de la localisation parisienne du pouvoir administratif ». Cette situation suscite des tensions au sein de la pyramide hiérarchique car il existe une coupure entre les « hommes de terrain » qui sont confrontés à des situations diverses et le personnel forestier supérieur qui tente de maintenir la continuité quasi-routinière de son action administrative. En 1877, cette évolution technicienne se traduira finalement par le transfert de l'Administration des Forêts à l'Agriculture. De manière paradoxale, ce changement institutionnel intervient au moment ou la symbiose qui existait dans les campagnes entre la forêt et le monde rural se relâche. Pour la plupart des forestiers cette évolution permet de reconnaître leur mission technique et de laisser de côté les considérations financières et fiscales. Cependant les années qui suivent vont susciter de vives tensions au sein de la nouvelle Administration, les réformes structurelles et organisationnelles se multiplient et la hiérarchie forestière apparaît vite comme un système très conservateur qui se replie sur lui-même et cherche à se couper de toute forme extérieure de contrôle social. Au final, l'appareil forestier s'affirme alors véritablement comme un organe autonome au sein du paysage administratif français.

Au cours de la première moitié du XX^{e} siècle, l'Administration forestière va peu évoluer en termes de structure et d'organisation mais elle se trouve confrontée à une évolution notable des enjeux économiques et sociaux. D'une part la demande industrielle en bois s'accroît et d'autre part les attentes sociales et environnementales accompagnent le développement de

l'industrialisation et de l'urbanisation[27]. Mais alors que les forestiers voient leurs attributions augmenter, qu'on leur demande d'élargir leur périmètre d'intervention à la forêt privée, ils sont confrontés à des réductions drastiques de personnels et de moyens. C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme Pisani de 1964-1965, qui a pour objectif de donner aux forestiers les moyens de mener leurs actions et de contribuer à accroître le potentiel forestier français et à dynamiser sa gestion. Cette réforme vise d'abord à instituer une distinction entre les missions de gestion et de service public à travers d'un côté la mise en place de l'ONF, chargé de la mise en valeur des forêts publiques, de l'autre la réorganisation des services extérieurs de l'Administration (création des Directions Départementales de l'Agriculture, des Services Régionaux d'Aménagement Forestier et des Centre Régionaux de la Propriété Forestière), pour assumer les fonctions traditionnelles de conception, d'animation et de contrôle, et ce principalement en forêt privée. Ensuite elle prévoit un système d'autofinancement de la forêt domaniale par l'intermédiaire d'un Etablissement public national à caractère industriel et commercial[28] (l'ONF) chargé de réaliser les péréquations nécessaires entre les forêts économiquement rentables et celles dont la production est médiocre, mais qui ont d'autres utilités écologiques ou sociales. Enfin, cette réforme cherche à créer une unité dans la conception et la mise en œuvre de la politique de l'espace rural, en créant un corps unique des Ingénieurs du Génie rural des Eaux et Forêts et en définissant un interlocuteur unique du préfet en la personne du Directeur Départemental de l'Agriculture. Cependant, les forestiers vont fortement s'opposer au phénomène de dispersion institutionnelle provoqué par cette réforme, ils ont le sentiment que les changements survenus conduisent à un démembrement de l'unité forestière. La séparation des fonctions administratives sera alors à l'origine de tension entre personnels administratifs. En effet, d'un côté l'ONF récupère la gestion du domaine public et centralise la compétence technique, de l'autre l'administration déconcentrée est cantonnée à un ensemble de tâches administratives peu valorisantes. Ainsi, au départ présenté comme un projet de réforme de l'administration censé limiter l'autorité de la Haute fonction publique, la création de l'ONF va simplement déplacer le centre de gravité Forestier de l'Administration vers ce nouvel établissement public, renforçant encore son autonomie.

[27] Les deux premiers numéros spéciaux de 1950 de la nouvelle revue des Eaux et Forêts sont consacrés à l'érosion des sols pour le premier et à la protection de la nature, l'aménagement esthétique et récréatif des forêts.
[28] Ce statut avait déjà fait ses preuves pour d'autres grandes entreprises nationales (E.D.F., Charbonnage de France, R.T.F., etc.)

La manière dont le personnel administratif a construit autour du territoire forestier français une logique patrimoniale a largement contribué au renforcement de l'autorité de l'Etat et de la coupure institutionnelle entre le monde de la gestion forestière et le reste de la société. En effet, la dynamique de patrimonialisation a eu pour conséquence d'extraire la question forestière du débat publique en lui conférant une dimension a-politique, technique et transgénérationnelle qui permettait aux forestiers de discréditer toute forme de contestation et de tentative d'ingérence. En s'attachant à produire et à transmettre ces principes, les forestiers se sont construit une forte identité professionnelle et une idéologie de corps qui leur a permis d'imposer leur référentiel normatif sur l'ensemble des activités de gestion forestière. Toutefois, cette posture d'isolement et de monopole de l'expertise n'a pu se maintenir que dans la mesure où l'administration est toujours restée attentive aux mutations de son environnement politique et social. Ainsi, ils ont su se saisir des enjeux de reboisement, plus tard ils sont parvenus à contenir les attentes environnementales, mais surtout ils ont toujours gardé un rôle clé dans les rapports de médiation entre l'Etat et les intérêts forestiers.

3. La filière forêt-bois et la verticalité du secteur forestier

Les transformations économiques, sociales et politiques qui se déroulent en France au cours du XX^{e} siècle vont profondément réinterroger le modèle de gouvernement forestier qui s'était établi au XIX^{e} siècle. En effet, d'une part les enjeux relatifs à la gestion et à la mise en valeur des forêts changent, d'autre part, le rôle de l'Etat évolue et ses rapports avec les intérêts socio-économiques s'inscrivent dans de nouvelles logiques. Dans cette perspective, l'espace institutionnel forestier se réorganise sous l'effet conjugué de la redéfinition des problèmes mis à l'agenda et de la structuration progressive des groupes de pression défendant les intérêts privés. Jusque là, l'organe administratif était resté relativement en marge des enjeux sociétaux, l'essentiel du processus de médiation se déroulant au niveau de la sphère politique. Mais, les changements qui surviennent provoquent une reconfiguration des modes de relation entre les différentes parties prenantes de la politique forestière. Avec la mise sur le devant de la scène de l'enjeu productif, la logique de filière s'impose comme l'axe de structuration verticale des rapports sociaux, tandis que propriétaires et industriels s'organisent peu à peu pour peser dans le débat public et que se mettent en place de nombreuses structures de consultation dédiées à la cogestion des problèmes forestiers.

a. Le corporatisme sectoriel, organisation des intérêts forestiers

Au lendemain de la première guerre mondiale, la mise en place d'une meilleure organisation des intérêts privés forestiers s'affirme comme un enjeu important de la politique forestière. Du côté de l'Etat, le besoin se fait sentir de pouvoir identifier des interlocuteurs et des relais sur lesquels s'appuyer pour parvenir à dynamiser une production qui souffre du morcellement de l'offre et de la concurrence étrangère (russe et allemande) sur les produits. Du côté de l'Administration, le haut personnel forestier qui a perdu une part importante de son accès au pouvoir politique cherche du soutien extérieur pour peser sur les décisions prises de plus en plus par les parlementaires et le ministère de finances, mais aussi pour tenter de préserver ses prérogatives et son champ d'action au sein du système politico-administratif. Enfin, dans un contexte de réaffirmation de l'utilité économique et sociale de la forêt, les différents groupes d'acteurs privés tentent de peser sur la politique de l'Etat pour contrôler ses élans interventionnistes et gérer la répartition des ressources financières et fiscales. Dans un premier temps, l'Etat forestier n'intervient sur l'organisation des intérêts privés que de manière indirecte, il encourage les efforts de structuration et institue des comités consultatifs (Cf. 1.2.3.3.). Sous Vichy, l'organisation corporatiste, théorisée notamment par L. Salleron, A. Rolland, J. Warnier, H. Ley et R. Guillermain (Kaplan, 2001), prendra un caractère obligatoire qui conduira notamment à l'union des propriétaires forestiers au sein d'un syndicat unique (La Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs - FNSPFS). Après la seconde guerre mondiale, la représentation des intérêts privés demeure nécessaire au dialogue social dans le cadre de l'élaboration de la politique forestière, même si celui-ci rompt avec le modèle autoritariste du régime de Vichy. Au cours de cette période, les différents groupes de pression font non seulement l'expérience de la collaboration avec le système politico-administratif, mais surtout ils se confrontent aux problèmes et aux limites du corporatisme et de la défense d'un discours unifié sur les enjeux de la filière forêt – bois. Au sein de cette « grande famille » forestière, il faut en effet gérer les tensions internes mais surtout les rapports de forces externes, souvent inégaux, entre partenaires – concurrents, idéologiques ou économiques, qui alternent entre alliances stratégiques de circonstance et repli sur des logiques individuelles. Ainsi, bien loin de constituer un groupe homogène et unifié, la corporation forestière est marquée par une nette domination des acteurs du bois (industriels, exploitants-scieurs) sur des propriétaires, relativement divisés et peu influant politiquement.

Tout d'abord, en ce qui concerne les propriétaires privés, ils doivent faire face à un clivage interne important qui tend à opposer les traditionnels défenseurs de la grande propriété foncière aux nouveaux promoteurs d'une gestion productive de la forêt. Les premiers forment une sorte d'aristocratie forestière qui milite pour la défense du droit de propriété et adoptent (ou campent sur) une posture politique conservatrice. Pour les seconds, la forêt est source de revenu et par conséquent elle doit être considérée comme une activité productive à part entière. Ils sont partisans d'une politique volontariste qui encourage le marché du bois. L'opposition de ces deux courants s'est d'ailleurs traduit entre les deux guerres par une scission au sein du Comité des forêts[29] qui entraînera la création de deux entités concurrentes : d'un côté l'Association Générale des Producteurs et Reboiseurs Français, qui s'autonomise et regroupe les propriétaires souhaitant développer des relations avec les « producteurs », de l'autre, le Comité d'Entente de la Forêt française qui défend plutôt un partenariat avec les fonctionnaires conservateurs. A la question de savoir si cette division nuit à défense des propriétaires forestiers, G. Buttoud (1979, p.199) répond que « le doublement de l'énergie et du discours auquel elle conduit permet au contraire à la propriété d'occuper dans le monde forestier une place sans commune mesure avec son importance politique réelle ». D'ailleurs, à la suite de l'union progressive de ces deux courants au sein de la FNSPFS à partir de 1945, on constate qu'ils convergent globalement sur les grands projets gouvernementaux. Dans la mesure où la pression de l'Etat sur la mobilisation du potentiel productif se fait plus forte, leur enjeu principal commun est de négocier des contre parties pour défendre le revenu des propriétaires. En outre, conscients de leur faiblesse politique, les représentants de la forêt privée réorientent leur politique syndicale en direction des actions techniques de vulgarisation forestière qui leur assurent une meilleure légitimité et répond aux attentes de propriétaires souvent peu spécialistes. En effet, les efforts de structuration d'une représentation collective nationale de la propriété forestière se heurtent à des difficultés importantes de mobilisation des propriétaires et de mise en cohérence des initiatives locales, qui limitent son poids politique national et sa capacité de résistance aux puissants groupes de pression du patronat du bois. Il existe de grandes divergences entre les entités locales, liées à la diversité des structures de la propriété, aux différentes formes de rapports noués avec les autres instances agricoles ou forestières ou à des intérêts distincts en matière d'économie forestière. En outre, le nombre d'adhérents au sein des différentes structures syndicales départementales est relativement

[29] Le Comité des Forêts a été créé en 1912 par les grands propriétaires forestiers en réaction à la mise en place d'une politique interventionniste. Cette première forme d'organisation nationale des intérêts des propriétaires forestiers s'est structurée sous le « patronage » de la Société des Agriculteurs de France.

faible, inéquitablement répartis entre les régions et pas forcément représentatif de la structure nationale de la forêt privée[30]. Pour éviter de faire ressortir les inévitables distensions internes entre les différentes structures syndicales locales, il existe une véritable coupure entre l'instance de représentation nationale et la base syndicale. Par conséquent, si la forêt privée fait figure de partenaire incontournable dans l'élaboration d'une politique forestière productiviste, elle se trouve néanmoins en relative position de faiblesse vis-à-vis de ses interlocuteurs.

D'autres groupes d'intérêt de la filière, s'affirment durant cette période : les exploitants-scieurs, les communes forestières et les industriels papetiers. Les exploitants forestiers-scieurs se regroupent en majorité depuis 1906 au sein de la Fédération des syndicats du commerce des bois de France (FNB) qui porte une posture libérale. Il s'agit en fait d'une association de syndicats départementaux de province qui a pris ses distances avec les gros négociants parisiens. Cette FNB qui représente surtout « l'achèvement institutionnel d'une longue expérience des coalitions commerciales » (Buttoud, 1983, p.441) va quand même jouer un rôle non négligeable dans la mobilisation de la corporation forestière. Après avoir cherché du soutien auprès des propriétaires lors de luttes sociales qui les ont opposés aux syndicats d'ouvriers forestiers à la fin du siècle dernier, les exploitants forestiers et les scieurs vont jouer d'alliances opportunistes avec les différents autres groupes de pression, tantôt pour s'opposer à un encadrement de l'Etat sur le secteur (FFN, ONF), tantôt pour revendiquer la mise en œuvre d'une politique commerciale interventionniste contre les importations. Ainsi, par exemple au début des années 1930, ils se sont s'associés aux communes forestières inquiètent de la baisse du prix des bois provoquée par la crise économique.

Les communes forestières se sont constituées en Fédération Nationale des Associations de Communes Forestières en 1933 pour promouvoir auprès de l'Etat une politique en faveur de la protection du marché intérieur du bois. Ces communes forestières entretiennent en effet des rapports intimes avec les marchands de bois, très bien implantés localement et nouant des liens étroits avec les notables ruraux. Elles parviennent ainsi à porter la voix de la FNB au parlement par l'intermédiaire de groupes forestiers qui vont régulièrement exercer une pression importante sur le gouvernement.

---

[30] On compte environ 20 000 adhérents à la FNSPFS en 1975, soit environ 0.75 % (Buttoud, 1979)des propriétaires pour 2 millions d'hectares sur les 10 millions que compte la forêt privée à l'époque. Certaines régions, comme le sud ouest qui représente un quart des adhérents, sont très bien représentées. Enfin, on constate qu'il existe une sous représentation des petites propriétés et une sur représentation des grandes. Ainsi les propriétés de moins de 25 ha, qui couvrent 58 % de l'ensemble de la forêt privée, ne représente que 5 % de la forêt syndiquée. (Buttoud, 1979)

Pour les industriels, et principalement pour les représentants patronaux de l'industrie papetière, l'accès à cette proximité avec le pouvoir politique est l'enjeu majeur de leur organisation collective. Ils vont notamment jouer un rôle non négligeable dans la promotion d'une politique nationale productiviste. Toutefois, ils ne vont pas mener un lobbying très actif auprès de l'administration forestière, leurs enjeux industriels se règlent directement auprès du ministère de l'industrie et l'Etat forestier s'est plutôt trouvé en position de « séduction » vis-à-vis de ce maillon final de la filière forestière. La remarque de F. Clerc (1980, p.358) est d'ailleurs éloquente à ce sujet : « L'État demandeur, c'est […] la position dans laquelle il se trouve vis-à-vis des utilisateurs de bois d'industrie ou de trituration, c'est-à-dire les fabricants de pâte à papier ou de panneaux d'agglomérés [qui] ont la possibilité de s'approvisionner à bas prix à l'étranger et il aura fallu les encourager financièrement pour qu'ils utilisent la production de nos forêts, à vrai dire assez rebutante ». Dans ce contexte ils ne vont pas véritablement jouer un rôle moteur dans la structuration de la corporation forestière, ils vont souvent rester en retrait des conflits entre les différents intervenants de la filière au niveau national[31], préférant bâtir leurs stratégies d'alliance (de domination) sur des partenariats locaux.

En définitive, le modèle corporatiste qui s'est développé dans le secteur forestier n'a jamais vraiment réussi à s'extraire de la logique de confrontation et de défense des intérêts professionnels. L'Etat a certes essayé de promouvoir, dans une logique néocorporatiste, un modèle permettant « d'instruire les conditions dans lesquels les partenaires sociaux peuvent contribuer à définir un intérêt public à travers la concertation et la macro négociation sociale » (Jobert, 1996, p.26) mais il n'est pas parvenu à obtenir dans ce sens l'adhésion des différents groupes d'intérêt. En effet, l'argument productiviste, et la politique associée, n'a jamais réussi à faire l'unanimité, ni à apparaître comme une action visant « l'intérêt public » tant elle était perçu comme une politique partisane, privilégiant pour les uns les intérêts de l'Etat, pour les autres les intérêts des grands industriels. La dynamique corporatiste a néanmoins contribué à instituer la filière comme espace social de définition des acteurs collectifs susceptibles d'être incorporés dans la régulation de la politique forestière. Or cet espace social « filière » s'est non seulement construit autour d'une rupture entre la partie amont (les propriétaires) et la partie aval (les professionnels du bois), mais aussi sur un rapport de force inégal au dépend des propriétaires. Par conséquent, la logique corporative

[31] Ils ont malgré tout créé en 1927 une « association nationale et industrielle du bois » qui regroupait les propriétaires privés et avait pour objet d'étudier et de mettre en œuvre des mesures libérales tendant à faciliter l'approvisionnement des industries. L'adhésion un peu forcée des propriétaires à ce mouvement témoigne de leur forte dépendance vis-à-vis de leurs principaux acheteurs de bois.

a rapidement perdu sa dimension politique pour s'orienter vers une logique technicienne (Buttoud, 1979).

b. Le FFN, un outil consultatif

On distingue généralement dans l'histoire de la politique forestière deux périodes associées à différents modèles dominants d'intervention publique (Buttoud, 1998). La première, qui couvre principalement le XIX^{e} siècle et la première moitié du XX^{e}, a été marquée par la mise en œuvre d'outils réglementaires et administratifs répressifs destinés à contrôler les usages et à protéger l'intégrité du domaine forestier. Les instruments qui ont marqué cette période sont les réglementations sur le défrichement et les usages « agricoles », les mesures relatives à l'exploitation et à la vente des bois et de divers produits forestiers, ainsi que les règles liées à la réalisation des travaux en forêt. La seconde, qui débute vraiment à la fin de la première guerre mondiale, se distingue par le passage d'une logique de contrôle à une logique d'incitation et d'encouragement à la gestion productive. On voit alors apparaître une série de mesures qui font passer la logique répressive au second plan au profit de dispositifs économiques et financiers. En outre, ces nouvelles orientations gouvernementales s'accompagnent de la mise place d'un grand nombre de comités consultatifs destinés à associer les intérêts privés à la politique forestière. En 1961, G. Buttoud a ainsi dénombré pas moins de 23 comités, conseils et commissions institués auprès de la direction générale des Eaux et Forêts. Il ajoute alors que : « la multiplication de telles instances, qui s'établissaient à côté de la bureaucratie traditionnelle, organisait une liaison plus directe entre les gestionnaires de l'appareil d'Etat forestier et les représentants des groupes d'intérêts, notamment patronaux » (Buttoud, 1983, p.493). Au départ les leviers de la politique productiviste sont essentiellement fiscaux[32] mais rapidement l'esprit interventionniste et planificateur de la IV^{e} République se diffuse dans le secteur forestier et on assiste à la naissance d'un nouvel instrument destiné à généraliser le système incitatif en forêt privée et à promouvoir la logique consultative : le Fonds Forestier National (FFN). Ce dernier a eu une résonnance toute particulière dans le monde forestier, il témoignait de la volonté de mettre en place un grand projet national de reboisement du territoire français associant l'ensemble des acteurs de la filière.

La forêt privée française présente des caractéristiques très particulières, à première vue, peu propices à la gestion planifiée et à la production intensive de bois. Pour l'administration

[32] Les principales mesures fiscales mises en place sur cette période sont : dégrèvements fiscaux pour les acquéreurs de forêts (1930) et les propriétaires reboiseurs (1934), exonérations fiscales pour les héritages (1959) et sur l'impôt sur le revenu (1969).

forestière il s'agit là d'un obstacle important au développement de la filière, la forêt privée représente près de 75 % de la surface forestière nationale mais le pouvoir politique, très attaché à la protection du droit de propriété, demeure très réticent à la mise en place de mesures autoritaires et dirigistes. Dans ce contexte, la stratégie qui va être privilégiée reposera essentiellement sur des mesures incitatives. L'outil emblématique dont va alors se doter l'administration forestière pour dynamiser la production de bois en France est donc le FFN. Créé en 1946, le FFN était un compte spécial du Trésor dont le budget et les actions étaient soumis à l'avis d'un comité de contrôle de fonctionnaires, et dont les orientations étaient examinées par un comité d'orientation formé des représentants des professions de la filière bois. Il s'agit d'un mécanisme d'autofinancement de la production forestière nationale, alimenté par une taxe parafiscale collectée par les exploitants forestiers et les scieurs et destinée aux propriétaires privés et aux communes. On est véritablement là en présence d'une profonde mutation des modalités d'intervention de l'action publique dans le domaine forestier, il ne s'agit plus d'une relation autoritaire mais véritablement d'une forme de coopération avec les acteurs privés (Velay, 1972). Pour autant cet instrument n'implique pas une mise en retrait de l'autorité administrative, sous tutelle de la direction des forêts il permet le respect des orientations générales de la politique forestière et lui offre plutôt l'opportunité d'étendre son influence à la forêt privée. Les modalités d'utilisation de ces fonds sont bien définies au niveau national et l'adaptation à des contextes locaux particuliers ne se fait qu'en référence à l'intérêt général. Ce dernier s'inscrit alors dans des considérations technico-économiques en rapport avec des objectifs forestiers généraux plutôt que dans des perspectives d'adéquation de la ressource aux attentes industrielles. En outre, à travers notamment la proximité administrative assurée par les agents des DDA instruisant les dossiers FFN, les services de l'Etat sont en mesure d'assurer une meilleure diffusion de leurs principes techniques. Outil économique, au départ destiné uniquement à financer les reboisements, le FFN va ainsi progressivement élargir son champ d'action au subventionnement d'opérations périphériques, comme l'appui technique aux propriétaires, mais aussi leur regroupement, la création de routes forestières et même la modernisation des scieries. En parallèle, son intervention va se focaliser progressivement sur les actions présentant un véritable intérêt économique, s'affirmant bien comme un outil au service de la production et non pas des propriétaires.

Au final cet outil a eu un succès relativement important, il a contribué au boisement de près de 2 millions d'hectares en 40 années mais il a aussi permis à l'administration de relégitimer sa fonction de service public en démontrant sa capacité à s'adapter aux nouveaux enjeux

économiques et son rôle dans le soutien à l'amélioration de la production forestière. En outre, le FFN a joué un rôle important, au-delà des débats ponctuels relatifs aux modes de financement et de répartition des aides, dans le développement du corporatisme technique et dans la diffusion des principes sylvicoles et des logiques d'animation de la forêt privée.

c. Les ambigüités de la logique de filière

La logique de filière qui s'affirme dans le discours relatif à la politique forestière au lendemain de la seconde guerre mondiale vient marquer l'importance croissante qu'accorde alors l'Etat au développement du marché du bois et à la mise en place d'une intensification de la gestion forestière. Sur les bases d'une logique administrative qui s'était pendant longtemps attachée à en maîtriser les frontières, cette notion de filière redessine les limites d'un domaine d'action publique forestier qui inclut désormais de manière formelle les acteurs du bois et les propriétaires forestiers. Ainsi, généralement, la filière est définie comme « une suite nécessaire d'états intermédiaires d'un bien ou même d'un service » (Cuntigh, et al., 2005, p.4). Elle s'appuie donc sur la succession d'activités de transformation de ressources en produits opérées par un ensemble d'acteurs insérés dans un processus industriel. Ce raisonnement en termes de filière conduit donc à prendre en compte les différentes formes d'interdépendance qui se développent entre un ensemble d'acteurs économiques et sur les conditions de coordination de leurs activités. Dans le domaine du bois, on présente la filière « comme une chaîne linéaire découpée en maillons successifs par lesquels transite le bois (production en forêt, première transformation et seconde transformation) » (Barthod et Delduc, 1999, p.457). Toutefois, cette vision fonctionnelle n'épuise pas la notion de filière. En effet, au-delà de l'aspect de dépendance économique, la filière « est une construction historique et institutionnelle qui se forme et se déforme dans le temps […] et qui réunit un certain nombre d'opérateurs qui ont le sentiment d'appartenir à [cette filière] » (Billaudot, 2002, p.297). Or, dans le domaine forestier, il s'est développé une réelle asymétrie entre les acteurs de la production et ceux de la transformation. Dans une optique de filière, l'activité des propriétaires forestiers s'inscrit en effet dans une logique de marché et d'économie industrielle qui ne prend pas en compte leur implication dans le registre de l'économie des ressources naturelles. Restreindre la gestion des espaces forestiers à la mise à disposition de bois à des fins productives ne permet pas de prendre en considération l'inscription plus large du système industriel dans la problématique de gestion des ressources forestières. A travers la notion de filière bois, industriels et pouvoirs publics construisent une identité productive autour des

interdépendances qui se nouent au niveau des approvisionnements, des prix et des stratégies industrielles (Barthod et Delduc, 1999). Cependant, les propriétaires ne sont que partiellement concernés par cette identité qui n'englobe qu'une partie des éléments qui déterminent leur activité. Ils sont en effet non seulement impliqués dans les relations d'achat/vente de bois mais aussi confrontés aux règles et aux attentes relatives à la gestion des espaces forestiers. En outre, le rapport à la propriété forestière, contrairement à l'activité agricole, ne s'est jamais véritablement inscrit dans une logique de professionnalisation. Non seulement ces derniers se caractérisent par l'hétérogénéité de leurs profils sociologiques mais ils se distinguent aussi par la multiplicité de leurs motivations et de leurs critères de décision (Brun, 1983). De la même manière, le personnel administratif forestier a développé au cours de son histoire une vision très gestionnaire de son activité. Même s'ils ont toujours entretenu des rapports avec les marchands de bois et le monde industriel, l'émergence de la notion de filière représente pour eux aussi un élément déstabilisateur dans la mesure où ils ont pendant longtemps évacué la dimension productive et marchande de leur logique d'action.

Dans ce contexte, la structuration d'un secteur forestier capable de prendre en charge la gestion et la mise en valeur productive des forêts, qu'appelle de ses vœux le pouvoir politique national[33], se heurte à l'hétérogénéité des identités forestières des différents acteurs impliqués. La logique pragmatique et fonctionnelle de l'organisation verticale de la filière va pourtant s'imposer comme la référence en matière de médiation sociale entre l'Etat et les intérêts socio-économiques. Du point de vue de l'Administration, comme des représentants des intérêts privés, ce mode d'organisation apparaît rapidement comme le meilleur moyen de défendre ses propres intérêts et de rester au contact du pouvoir politique centralisé qui s'engage alors dans des réformes interventionnistes visant à dynamiser l'économie du bois. Mais les liens demeurent très faibles entre les différents maillons de la filière et la faible cohérence de l'organisation des différents intérêts forestiers ne contribue pas à l'intégration d'un secteur forêt-bois. Ils peuvent difficilement faire contrepoids au corporatisme des agents de l'administration dans la mesure où ils disposent dans leur grande majorité de peu de capacité d'action et de représentation à l'échelle nationale. Hormis certains industriels papetiers qui ont un accès direct au pouvoir politique et entretiennent peu de contact avec l'administration, la plupart des propriétaires et des industriels du sciage s'inscrivent encore dans des réseaux de relations locaux. En outre, il

[33] Voir le programme proposé par M.Leloup en 1945 dans son « Rapport sur une politique forestière », puis plus tard les rapports de B. De Jouvenel (1978), de Bétolaud et Méo (1978), de Duroure (1981) et de Gadant (1982).

faut bien garder à l'esprit que les propriétaires forestiers ne constituent pas une profession et même si leurs représentants syndicaux militent en faveur d'un renforcement de leur compétence technique, ils sont loin de s'inscrire dans la dynamique portée par le référentiel modernisateur (Muller, 2006) qui a prévalu au sortir de la seconde guerre mondiale. Bien évidemment, la réorientation de la politique forestière a été propice à un rapprochement entre l'administration et les différents intérêts forestier mais à l'inverse de ce qui s'est produit en agriculture (Muller, 1984), la profession forestière ne va prendre en main le développement du secteur et l'Etat va conserver ses prérogatives.

* *
*

La sociogenèse de l'Etat forestier met donc en évidence l'existence de trois registres principaux qui se juxtaposent au fil du temps dans le travail de légitimation du pouvoir politique dans le domaine forestier. Tout d'abord, la nécessité de l'affirmation d'une autorité unique et souveraine, incarnée par l'Etat, sur la politique forestière ne s'est pas trouvée démentie depuis que Colbert a mis en évidence l'enjeu d'unification et de pacification des activités en lien avec la forêt. Comme le souligne J.P. Gaudin (2007, p.62), on est là en présence d'une « définition de l'intérêt général en tant qu'intérêt proprement supérieur référé au pouvoir souverain ». La centralisation des pouvoirs qui en découle se construit et se maintient alors sur la base d'une remise en question de la capacité des collectivités locales à incarner cet intérêt supérieur. Ensuite, l'appareil administratif forestier s'est affirmé dès le XIX^{e} siècle comme l'organe spécialisé de rationalisation du pouvoir centralisé. La légitimité du pouvoir de l'Etat sur les forêts s'en trouve renforcé dans le sens où l'autorité de l'administration est censée garantir la neutralité de l'action nationale et conforter la supériorité de l'intérêt général qu'elle porte. En outre, à travers son organisation hiérarchique et son monopole de la doctrine technique, cette administration inscrit l'intérêt général dans une certaine forme d'extériorité par rapport aux contingences sociales et territoriales. Enfin, l'ouverture de l'espace de décision aux intérêts organisés qui s'amorce à partir des années 1950 confère à la relation de pouvoir constitutive de l'Etat forestier une dimension nouvelle. L'Etat renouvelle le mode de légitimation de son autorité en s'appuyant sur des procédures de consultation (et de canalisation) des intérêts privés qui viennent en plus redonner du poids et de la crédibilité à la rationalité technique de l'action de l'administration. Toutefois, même si la mise à distance de l'autorité publique vis-à-vis

des intérêts privés nationaux n'est plus que partielle, l'action de l'Etat demeure guidée par le principe d'un intérêt général supérieur aux intérêts particuliers et extérieur aux contingences territoriales et à une partie encore importante des contingences sociales.

Cette lecture générale, et assez schématique, de l'évolution diachronique des mécanismes qui accréditent la légitimité du pouvoir politique dans le domaine forestier témoigne de l'importance que revêt la maîtrise des systèmes de croyance collectifs, tels que la référence à l'intérêt général, dans le cadre de l'accès à l'autorité et de son exercice. Ainsi, l'Etat, et plus particulièrement l'administration forestière, a exercé un travail efficace de formatage des problèmes publics associés aux enjeux de gestion des espaces forestiers qui lui a permis de monopoliser le pouvoir vis-à-vis des acteurs privés comme des collectivités locales. De manière concomitante l'Etat a été le maître d'œuvre du processus de sectorisation qui à conduit à la différenciation d'un système social spécifiquement défini autour de la logique professionnelle portée par les forestiers de l'administration. Cette sectorisation très précoce était alors nécessaire à la neutralisation des tensions que générait l'affirmation (autoritaire) du pouvoir politique de l'Etat sur les usages forestiers et à l'atténuation des contradictions que portait la référence à l'intérêt général. Cette construction du secteur forestier s'est ainsi faite dans une perspective de cloisonnement par rapport aux autres activités professionnelles (et notamment agricoles) et de mise à distance par rapport aux enjeux locaux. Mais elle a aussi la caractéristique de s'organiser principalement autour des enjeux (et des acteurs) de la gestion forestière et de peu intégrer ceux relatifs aux aspects commerciaux associés à l'économie du bois. À partir des années 1950, l'Etat a engagé une politique de modernisation du secteur forestier mais les représentants des intérêts forestiers n'ont fait que participer à sa mise en œuvre sans véritablement constituer un système de corporatisme sectoriel permettant de rééquilibrer la répartition des pouvoirs au sein du secteur (pouvoir des gestionnaires vs pouvoir des acteurs économiques ; pouvoir de l'Etat vs pouvoir des intérêts privés). Il ne faut donc pas voir dans cette dynamique historique de reproduction de l'Etat forestier uniquement une volonté hégémonique de l'Etat mais envisager aussi la vacuité des forces sociales de contre pouvoir. Le secteur forestier est un système social très hétérogène du point de vue sociopolitique et professionnel où les acteurs ont des capacités de représentation collective très inégales. A l'approche des années 1980, l'Etat forestier incarne donc un mode de gouvernement centralisé et sectoriel qui porte une politique de développement forestier dans le cadre de laquelle il ne s'appuie que très partiellement sur les représentants des intérêts organisés et qui demeure peu intégrée aux enjeux du système économique des industriels du bois.

Chapitre 2. Régulation politique et territoire : une mise en problème du changement de gouvernement du secteur forestier

En 2007, un numéro de la revue forestière française inscrivait la question du gouvernement du secteur forestier 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, ils estiment que le problème de la régulation du secteur forestier ne doit plus être uniquement appréhendé du point de vue de l'Etat et de son administration, comme cela a été le cas pendant longtemps, mais il nécessite d'être envisagé à l'aune des questions de gouvernance et de renouvellement des modalités de l'action publique.

Au cours des années 1970-80, le secteur forestier a été peu concerné par le tournant néo-libéral qu'ont connu de nombreux domaines d'action publique en France, et en Europe (Jobert, 1994). L'Etat forestier est en effet resté relativement hermétique aux transformations liées à la redéfinition du périmètre de l'intervention des autorités publiques et au transfert d'un certain nombre de fonctions aux acteurs privés. Cette forme d'exception forestière s'explique par le fait que le secteur est longtemps demeuré à l'écart des grands mouvements de réforme associés à l'européanisation des politiques, à la décentralisation ou encore au développement des formes privés de régulation. Les cadres de l'administration forestière sont en outre restés à l'écart des cercles de pensée nationaux (élites politico-administratives et milieux d'expertise économique) et des arènes intersectorielles qui ont assuré la diffusion des principes de rationalisation visant au réajustement de l'action de l'Etat. Finalement, peu de médiateurs au sein du secteur se sont fait les porte-parole du désajustement progressif

du rapport global-sectoriel (Muller, 2005) qui caractérisait alors la politique forestière. Au contraire, l'administration forestière, quand elle se sentait menacée par des critiques extérieures adoptait une posture de défense visant à préserver le modèle de l'Etat forestier et à limiter les impacts des changements. Par exemple, Y. Cornu (1988), analysant la réforme de l'ONF dans les années 1980, a montré comment les Ingénieurs du Génie Rural des Eaux et Forêt ont défendu la spécificité de leur mission de service public face aux critiques, formulées notamment dans un rapport rédigé par un conseiller référendaire de la Cour des Comptes (L. Chartier) et un inspecteur des Finances (M. Jacob), qui faisaient état du manque de rentabilité de l'ONF et de la mauvaise organisation de la gestion de la forêt publique. Dans un contexte de redéfinition du rôle de l'Etat, le secteur forestier n'est donc pas exempt de pressions mais le modèle centralisé et corporatiste de l'Etat forestier fait preuve pendant longtemps d'une forte inertie.

La loi d'orientation forestière de 2001 est ainsi présentée comme une importante étape de réajustement de la politique forestière aux enjeux contemporains. En introduction du rapport d'information relatif à cette loi[34], le député F. Brottes précise ainsi : « La forêt n'avait plus fait l'objet d'une grande loi depuis 1985. Elle restait régie par des dispositions parfois anachroniques trouvant directement leur source dans le code forestier de 1827. Aujourd'hui, avec la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001, la forêt se voit enfin dotée du grand texte refondateur qui s'imposait ». Dans cette perspective, le législateur fait principalement référence aux enjeux associés à la traduction des principes du développement durable et au contenu stratégique et normatif de la politique forestière mais on retrouve en filigrane un ensemble d'éléments qui attestent d'une évolution progressive du modèle de gouvernement associé à l'Etat forestier. La compétence exclusive de l'Etat en matière forestière est certes réaffirmée mais il est fait référence à la nécessité d'ajuster la politique nationale aux engagements pris à l'échelon européen et d'envisager une plus grande régionalisation du cadre de sa mise œuvre, la loi affirme en outre la dimension interministérielle de la problématique forestière et entend encourager la mise en débat de ses orientations dans un cadre interprofessionnel (à travers le Conseil Supérieur de la Forêt, des Produits Forestiers et de la Transformation du Bois), enfin elle reconnaît

[34] Cf. Assemblée Nationale - N°3355. - Rapport d'information de M. François Brottes déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la production, sur la loi d'orientation sur la forêt.

les initiatives privées en matière de certification de la gestion forestière. Ces changements sont loin de marquer une rupture majeure dans le cadre du gouvernement du secteur forestier mais ils conduisent à s'interroger sur la nature de la transformation de l'Etat forestier. De nombreux travaux s'intéressant aux conséquences dans le domaine forestier de l'évolution du rôle et de la capacité de gouvernement de l'Etat posent alors la question sous l'angle du passage du gouvernement à la gouvernance (Howlett, et al., 2009, Hysing, 2009). Les arguments en faveur de l'émergence de nouvelles formes de gouvernance dans le domaine forestier reposent sur deux constats principaux : d'abord l'Etat perdrait sa capacité de pilotage et compenserait en se focalisant sur la coordination entre les acteurs politiques ; ensuite il y aurait, dans le cadre de l'action publique, une importance croissante accordée aux enjeux d'interdépendance, de collaboration et d'apprentissage entre l'Etat et les organisations sociales (Glück, et al., 2005). 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) ? L'analyse en termes de gouvernance est-elle pertinente pour appréhender l'évolution du rôle de l'Etat dans le cadre de la conduite de la politique sectorielle forestière ? L'objectif de ce chapitre est donc dans un premier temps de revenir sur le débat autour de la portée théorique de la notion de gouvernance et de stabiliser un cadre analytique permettant de saisir les changements de l'Etat forestier en France. Dans un second temps, la question de la territorialisation du gouvernement du secteur forestier sera envisagée comme un axe d'approfondissement du problème du changement de l'Etat forestier et de prolongement de ce cadre analytique.

A. Du gouvernement à la régulation politique forestière

Depuis plusieurs dizaines d'années, les bouleversements observés dans les domaines économiques, environnementaux ou encore sociaux se sont accompagnés de profonds changements de la nature et des formes prises par les politiques publiques. On parle alors du développement des formes de mise en réseau des acteurs économiques et sociaux qui mettent en place des modes de coordination et de résolution des conflits multiples (Jordan et Schout, 2006, Kooiman, 2003), on évoque aussi l'influence

grandissante de l'idéologie néolibérale et des logiques de marché dans la définition des règles qui organisent les relations économiques et sociales (Jobert, 1994). De façon concomitante c'est alors le rôle de l'Etat, et de l'organisation hiérarchique des rapports de pouvoir, qui pose question. La transformation des politiques publiques cristallise en effet de nombreuses interrogations sur le rôle des institutions politiques, sur les processus de formation de l'intérêt collectif et sur les modalités d'adhésion sociale à un modèle de société.

Au moment où l'Etat semble manifester à nouveau une forte volonté de reprise en main de la politique forestière, on peut donc véritablement s'interroger sur les capacités de pilotage dont il dispose et sur la place qu'il occupe dans un système de gouvernement manifestement de plus en plus complexe. La question forestière est un objet politique très particulier qui fait rarement son apparition dans le débat public mais qui pourtant est au croisement d'un grand nombre d'enjeux sociétaux, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociaux. La France a été le berceau du modèle de l'Etat forestier et à l'heure où les débats sur la gouvernance animent intensément les cercles scientifiques, les milieux socioprofessionnels et les acteurs politiques, on peut s'interroger sur les dynamiques de changement de ce modèle forestier, et ce tout particulièrement en France.

1. La régulation politique en question

La question du changement de l'Etat forestier s'inscrit dans une perspective de recherche plus large qui, depuis les années 1980 et 1990, interroge la transformation des formes de gouvernement des sociétés contemporaines. Ces approches en termes de gouvernance prennent comme postulat de départ le constat d'échec de la forme « traditionnelle » de gouvernement, c'est-à-dire du pilotage centralisé et hiérarchique de la société par l'Etat. Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer cette apparente « faillite » de l'Etat moderne : les crises financières de l'Etat providence associé au modèle keynésien, la montée en puissance des idéologies néo libérales et la collusion des élites économiques et politiques, la consolidation de lieux de pouvoir transnationaux et infranationaux, le changement social et les complexités croissantes, la remise en question de l'efficacité du traitement des problèmes publics par l'Etat et ses procédures administratives, sont autant d'éléments qui stimulent le recours à de « nouvelles » formes de Gouvernance (Pierre, 2000, Mayntz, 1993). Dans cette

perspective, un certain nombre de travaux s'intéressent aux transformations de l'Etat et de ses relations avec les organisations sociales ainsi qu'aux évolutions des processus de gouvernement.

a. Gouvernance et crise de l'Etat

L'ambition théorique des travaux sur la gouvernance est de proposer une lecture nouvelle des enjeux politiques associés à l'évolution des modalités de régulation de la société par l'Etat. Ils sont ainsi amenés à se réinterroger sur la place des institutions politiques classiques dans les processus de définition et d'application de la règle. Pour certains, l'Etat serait donc de plus en plus marginalisé au profit des acteurs du privé et de la société civile (Pierre, 2000). Le changement se caractériserait alors par le passage d'un gouvernement hiérarchique conduit par des institutions politiques nationales (gouvernement) à des modes de gouvernement dans lesquels une multitude d'acteurs privés et publics, à différents niveaux, gouvernent la société par l'intermédiaire de réseaux et d'instruments d'intervention indirects (gouvernance) (Sorensen, 2006). Pour d'autres, on assisterait plutôt à une recomposition des modes d'expression de la souveraineté de l'Etat, ce dernier conservant un rôle privilégié et les nouvelles formes de gouvernance se déployant « dans l'ombre de la hiérarchie » (Mayntz, 2003, Heritier et Lehmkuhl, 2007).

Quelle que soit leur posture par rapport à la place de l'Etat, ces approches soulèvent des questions importantes dans le domaine de l'analyse des *politics*. En effet, elles révèlent l'existence d'une profonde redéfinition des modes d'accès au pouvoir politique et d'exercice de ce pouvoir dans le cadre du gouvernement des sociétés et des problèmes publics (Camau et Massardier, 2004). En d'autres termes la redistribution de pouvoir au sein de réseaux plus ou moins mixtes (public-privé) et le passage d'une régulation substantive (type « command and control ») à une régulation procédurale seraient à l'origine de l'émergence de nouvelles formes de légitimité pour gouverner qui viendraient concurrencer la norme de la démocratie représentative. Toutefois, il est reproché à ces approches en termes de gouvernance de proposer une vision plutôt abstraite de la démocratie (Theys, 2003), conçue comme une interaction ouverte et pluraliste entre acteurs, elles sont centrées sur le problème de la crise de souveraineté de l'Etat et restent prisonnières « d'une conception volontariste de la construction de l'ordre politique » qui ne permet pas d'appréhender les multiples

dimensions du changement de gouvernement (Commaille et Jobert, 1998a, p.29) et de transformation du *politics*.

b. Gouvernementalité et rapport politics / policies

En contre-point d'une lecture du changement en termes de passage du gouvernement à la gouvernance, certains auteurs revendiquent l'utilisation du concept de gouvernementalité, hérité des travaux de M. Foucauld. La posture adopte aussi une analyse critique de l'Etat, ou plus précisément du pouvoir envisagé sous sa forme essentialiste et centralisée au sein d'un appareil unique, mais elle propose une tentative de théorisation du politique à travers l'analyse du processus de gouvernement. Cette approche consiste ainsi à problématiser la manière dont les *policies*, c'est-à-dire les pratiques gouvernementales, participent à la production des rapports de pouvoir et des formes de domination (*les politics*). L'analyse porte alors sur les instruments de régulation, définis comme des dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs (Lascoumes, 2004). Cette entrée par les instruments a aussi été fortement mobilisée dans le cadre de l'analyse de la gouvernance (Kooiman, 2003, Mayntz, 2003) mais elle s'inscrit alors dans une perspective très fonctionnaliste qui dépolitise « l'Art de gouverner » et adopte une posture très managériale avec une forte connotation normative. Au contraire, l'étude de l'instrumentation est considérée par les tenants de la gouvernementalité comme une manière de se réinterroger sur la nature et les finalités des jeux d'acteurs qui participent à la production de l'activité de gouvernement.

En s'intéressant à la dimension subjective des comportements des gouvernants, comme des gouvernés, en situation de décision, ils contribuent à l'analyse des dimensions sociologiques et politiques (et pas seulement fonctionnelles) de la coordination sociale dans le cadre des processus de régulation (Jessop, 2009). Cette posture de recherche qui privilégie une étude du gouvernement sous l'angle de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques offre des perspectives théoriques intéressantes. En effet, elle permet d'analyser dans quelle mesure l'implication des acteurs dans les processus d'action publique constitue un nouvel enjeu de construction des formes de légitimité politique, et donc de définition de la

démocratie contemporaine (Giraud et Warin, 2008b). On peut alors considérer que « l'analyse des politiques publiques n'est […] plus seulement celle des manières de fabriquer techniquement des politiques publiques mais aussi celle des modes de gouvernement et des régimes politiques » (Camau et Massardier, 2004). La question du rapport entre *politics* et *policies* prend alors tout son sens pour problématiser l'évolution des enjeux politiques associés aux changements du gouvernement des sociétés contemporaines, et donc pour l'analyse de la mutation de la politique forestière.

c. Régulation politique et sociologie politique

Les approches par la gouvernance conduisent donc à envisager les politiques publiques comme des politiques instituées, au sens où elles correspondent à des programmes d'action qui se déploient au sein du système social pour répondre aux enjeux posés par la vie en collectivité. Les approches par la gouvernementalité les envisagent elles sous un autre angle, elles sont analysées comme des politiques instituantes. Cela signifie que les politiques publiques « sont moins étudiées pour les produits des politiques (allocation de moyens, élaboration de règles juridiques ou administratives, décisions de programmes d'équipements, etc.) qu'elles décident et mettent en œuvre, que pour les relations de domination qu'elles instituent afin de structurer le champ d'action des politiques » (Giraud et Warin, 2008a, p.9). Cette posture théorique inscrit les travaux sur la Gouvernementalité dans une perspective d'analyse du gouvernement en termes de régulation politique de l'ordre social.

Le concept de régulation, envisagé comme un phénomène social conduisant à l'intégration des acteurs et des activités par le biais de processus d'action collective (Thoenig, 1999), offre des perspectives heuristiques intéressantes pour analyser le rapport *politics* – *policies* (Hassenteufel et Smith, 2002). En effet, il a pour objectif principal de chercher à reconsidérer les conditions de construction de l'ordre politique à l'aune des multiples processus qui contribuent à stabiliser les interactions et les conflits au sein de la société, en ne présupposant pas « l'idée d'un ordre imposé d'en haut par un acteur central introuvable » (Jobert, 1998, p.122). Les fondements de cette posture théorique reposent sur les connaissances accumulées par la sociologie politique et l'analyse des politiques publiques. Ainsi, même si pendant longtemps il a été reproché aux travaux dans le domaine de s'enfermer dans un modèle étato-centré,

ces approches ont progressivement évoluées pour se tourner vers l'analyse de l'action publique (Jobert et Muller, 1987, Padioleau, 1982). Cette évolution marque le passage d'une conception en termes de production étatique des politiques publiques à une conception en termes de construction collective de l'action publique (Hassenteufel, 2008, p.23). L'intérêt majeur de ces travaux est leur capacité à analyser les processus de définition des problèmes comme un enjeu politique de la production des politiques publiques, l'analyse s'intéresse alors non seulement aux règles instituées par les politiques publiques mais aussi aux rapports de forces et aux multiples interactions qui déterminent les conditions de maintien, de contestation ou de renouvellement de ces règles. Autrement dit, ils envisagent le gouvernement (c.-à-d. la régulation politique) comme un mécanisme de construction social des finalités, des buts et des moyens de l'action. Le caractère politique de ce gouvernement ne provient pas tant du statut politique des acteurs qui y participe que du fait qu'il engage des jeux de pouvoir autour de la définition du sens donné à l'action publique. La question de la légitimité de l'Etat à incarner cet ordre politique se pose alors concrètement au regard des évolutions de l'action publique. La plupart des travaux de sociologie politique envisagent les recompositions de l'ordre politique à travers les changements des formes de l'Etat (Etat régalien, Etat nation, Etat producteur, Etat régulateur …) (Rosanvallon, 1990, Lascoumes et Le Galès, 2004, Hassenteufel, 2008) mais aussi les changements d'échelles associés aux processus de décentralisation (Négrier, 2005) et de construction européenne (Smith, 1999). Ces postures viennent donc directement contester les approches sur la gouvernance qui interprètent les nouveaux enjeux démocratiques (logiques participatives) et économiques (modèle néolibéral) comme des facteurs de dédifférenciation et de désagrégation du politique. Ainsi, l'objectif fondamental d'une analyse du gouvernement sous l'angle de la régulation politique est de saisir la manière dont l'action publique constitue un processus continue de construction, déconstruction, reconstruction de l'ordre politique, et donc de transformation des Etats contemporains, et plus particulièrement de l'Etat forestier.

2. L'ordre politique sectoriel forestier

La notion de secteur est un élément central de l'étude des politiques publiques. L'exercice scientifique d'analyse du gouvernement des sociétés passant par l'observation, l'interprétation et l'explication des processus d'action collective portés

par une(des) autorité(s) politique(s) légitime(s) s'appui en effet généralement sur une vision segmentée du champ des politiques publiques. Le découpage sectoriel peut alors relever tout à la fois d'une logique descriptive visant à saisir le fonctionnement de l'Etat et le partage des tâches administratives dans le traitement des problèmes publics et/ou d'une logique analytique engagée dans la compréhension des mécanismes particuliers d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique dans un domaine donné. Cette seconde posture s'inscrit dans une perspective d'analyse méso qui permet non seulement de problématiser les conditions de constitution d'un espace différencié au sein de la société (le secteur) mais surtout de s'interroger sur les modalités d'intégration du secteur à la société et sur les enjeux de régulation politique qui y sont associés dans le cadre de la production et de la reproduction d'un ordre politique sectoriel.

a. Le secteur : un ordre politique

Tout d'abord, dans le vocabulaire classique de l'analyse des politiques publiques, le secteur désigne un domaine d'activités qui donne lieu à une politique donnée (Lagroye, 1991). Le schéma d'analyse des politiques sectorielles proposé par P. Muller (1985) repose ainsi sur une définition du secteur lui attribuant trois composantes : un ensemble d'acteurs portant des intérêts spécifiques ; des structures institutionnelles organisant la division du travail administratif ; une dimension cognitive participant à la construction d'un référentiel collectif (Boussaguet, et al., 2004). Le secteur ainsi identifié se distingue du global, qui se caractérise par l'ensemble des contraintes s'exerçant sur les politiques publiques (Muller, 2005). Mobilisée de la sorte, la notion de « secteur » permet de tracer les frontières d'un objet social complexe qui conduit à l'analyse, non pas uniquement de l'organisation administrative, mais de l'ensemble de l'action organisée qui se développe au sein d'un sous-système social (Friedberg, 1993). Cette définition offre un intérêt heuristique certain pour l'étude des politiques publiques, afin de saisir les rapports de force entre l'Etat, les groupes d'intérêts et les instances administratives mais aussi pour comprendre les mécanismes politiques et sociaux à l'œuvre dans la construction du sens de l'action publique.

Toutefois, il peut être reproché à ce type de découpage sectoriel de proposer une lecture trop fonctionnaliste du phénomène de différenciation sociale. En effet, en définissant les frontières du secteur principalement à partir des logiques de division

du travail administratif ou de segmentation générale des problèmes on risque de le considérer comme une réalité figée dont les contours et les propriétés ne dépendent que du global. La notion de secteur perd alors de son intérêt heuristique dans la mesure où l'existence même du secteur n'est pas problématisée et où cela « restreint fortement l'importance de la "mise en idées" de la société comme ensemble d'espaces sociaux différenciés » (Ramuz, 2005). Pour éviter cet écueil il est nécessaire d'adopter une lecture plus dialectique du rapport entre le global et le secteur. Cela signifie que le global n'est pas envisagé comme une réalité extérieure au secteur, au contraire le secteur produit le global comme le global produit le secteur. L'absence de définition précise du « global » donne l'impression qu'il existe un mécanisme de fabrique de référentiels globaux qui s'imposeraient de manière inéluctable aux sous parties de la société. Or, cette lecture masque une réalité plus complexe car les secteurs manifestent, à certains moments au moins, des capacités d'autonomie dans le changement et contribuent alors à alimenter les débats sur et dans la société (Luhmann, 1999, Papadopoulos, 1995). Par conséquent, on peut considérer que le secteur, en tant qu'espace différencié de production d'action publique, constitue un champ social au sein duquel se déploient des rapports de force qui conduisent à la politisation des enjeux sectoriels, et donc à la construction d'un ordre politique (Lagroye, 2003). Le secteur n'est donc pas qu'un simple espace de déploiement des politiques publiques et de coordination des activités professionnelles, il participe aussi au recodage des problèmes et à la (re)définition des objectifs et des rôles politiques. Il est ainsi un objet privilégié pour étudier les relations entre *politics* et *policies* dans la mesure où il est le lieu non seulement de confrontation des « idées » et des « intérêts » autour de problèmes publics mais aussi d'élaboration de compromis, de solutions d'action, et de reproduction des identités collectives. On envisage alors le secteur comme un ordre politique dont la régulation s'opère via un système de règles qui régissent les rapports au sein du secteur et entre le secteur et la société.

b. Ordre politique sectoriel et régulation politique

L'ordre politique sectoriel correspond à un arrangement institutionnel qui résulte d'un construit socio-historique particulier dont les caractéristiques dépendent de la période considérée et de la nature des conflits politiques qui traversent alors le secteur (adapté de M. Hajer (2003)). La stabilité d'un tel arrangement repose sur son efficacité et sur

sa légitimité à assurer l'intégration politique du secteur et la réduction de l'incertitude entourant la pratique des activités qu'il regroupe. Cet enjeu d'intégration politique est au cœur de la problématique du gouvernement des secteurs étant donné qu'il est inhérent au phénomène de différenciation social résultant de la complexification de la société. En effet, pour les tenants d'une théorie du changement social sous l'angle de la différenciation, l'évolution de la société tend vers une fragmentation croissante en sous-systèmes de plus en plus individualisés (Luhmann, 1999, Durkheim, 1967). Ainsi, P. Muller (1985) bâti sa théorie du changement dans l'action publique sur le principe que la multiplication des secteurs pose le problème de la régulation d'ensemble du système politique. Dans cette perspective, le champ politique est considéré comme le lieu d'intégration de la société et l'entrée analytique par le secteur permet d' « identifier les modalités de constitution de la relation entre la politique et le milieu social concerné » (Muller, 2004).

Cette approche offre l'avantage de ne pas considérer la question de l'intégration uniquement du point de vue de la lutte d'intérêts. La notion de référentiel, au centre de l'analyse de P. Muller, souligne en effet clairement l'importance des formes d'interprétation du monde dans les rapports de domination qui structurent le travail politique de la régulation. Le principal reproche formulé à l'encontre de l'analyse de P. Muller est relatif à sa conception de la dimension politique de l'intégration sectorielle : d'une part il surestime l'enjeu politique d'intégration du secteur et d'autre part sous-estime l'enjeu politique d'intégration au secteur. Autrement dit, la critique de l'analyse cognitive des politiques publiques lui reproche d'avoir tendance à se focaliser sur la manière dont les *policies* s'ajustent aux *politics* en négligeant l'importance croissante que prennent les *policies* dans la construction des *politics*[35]. On se trouve dans une logique de segmentation du politique qui consiste à appréhender de façon distincte l'activité de traitement des problèmes dans différents secteurs et l'activité de montée en coordination, et donc en généralité, des politiques publiques (Leca, 2009). Ce découpage analytique a pour conséquence de restreindre l'analyse de la dimension politique de l'action publique à l'étude des formes de coordination entre le politique et le social. La question de la régulation politique porte alors essentiellement sur les

[35] Il faut largement nuancer ces propos, P. Muller (1995, p.173) relevait ainsi que « le processus de construction européenne montre de manière quasi-expérimentale l'importance décisive des *policies* au sein des *politics*, dans la mesure où l'Union Européenne, qui s'est constituée comme faisceau de politiques publiques, constitue le premier objet politique non étatique produisant des politiques publiques légitimes ».

recompositions des formes de légitimation de l'autorité politique en charge de cette mise en cohérence du secteur avec le reste de la société.

Pourtant, on constate que de plus en plus l'action publique se déploie dans un « vide institutionnel » où il n'existe aucune règle partagée relative à un mode de gouvernement et définissant les conditions de validité d'une politique publique (Hajer, 2003). Dans ce contexte il est nécessaire de s'interroger sur les modalités de reconfiguration du *politics* au regard des enjeux politiques portés par les processus d'intégration sociale associés à la fabrique des politiques publiques. Pour reprendre les propos de P. Ansart (1993, p.43) « on peut dire provisoirement que le politique est omniprésent aux pratiques sociales ». L'enjeu analytique de définition d'un ordre politique sectoriel ne se résume donc pas à l'étude des formes d'autorité politique qui se déploient au sein du secteur. Il faut aussi s'intéresser aux modalités d'intégration sociale qui contribuent au quotidien à réduire les incertitudes et à limiter les tensions associées à la pratique des activités sectorielles. Ces logiques et processus d'intégration sociale correspondent d'une part aux principes et valeurs partagées qui forgent les identités sectorielles et donnent du sens et du contenu à l'action publique (les registres d'action[36]), d'autre part aux règles relatives à la structuration de l'espace public sectoriel de la concertation, de la confrontation des intérêts et de l'échange social (les structures de médiation). Dans la suite de ce travail on envisagera la régulation politique de l'ordre politique sectoriel à travers ces trois dimensions : les formes d'autorité ; les registres d'action ; les structures de médiation (Figure 1).

[36] On reprend ici la notion de registre d'action publique définie par Berthet (2012, p.35) ainsi : « Par registre d'action publique, on entend ainsi une construction analytique qui agrège, dans un même schéma, les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales. En dépit d'une proximité évidente avec les concepts engagés dans la réflexion en termes d'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2005) et notamment ceux de paradigme (Hall, 1993), de référentiel (Muller et Surel, 1998) ou de récit (Radaelli, 2000), cette notion de registre vise à dépasser le seul niveau des représentations et à intégrer comme variables opératoires les dimensions organisationnelles et instrumentales de l'action publique ».

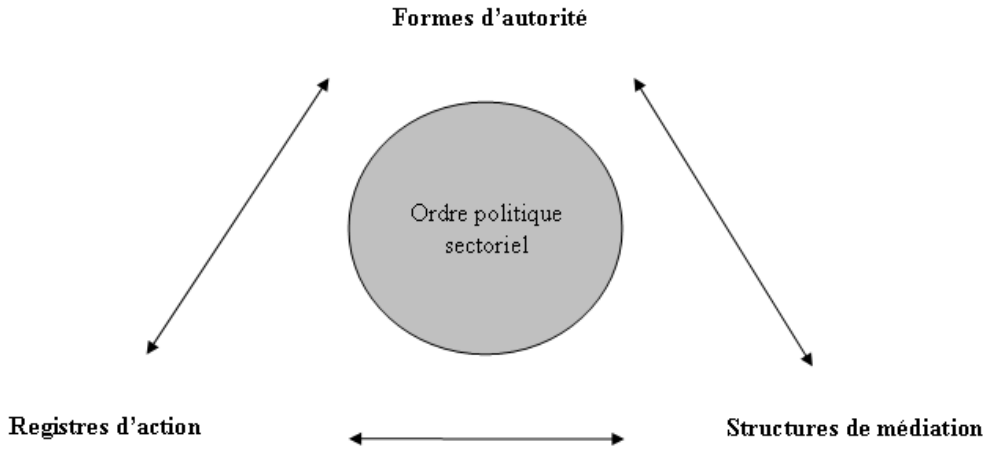


Figure 1 : Les trois composantes de la régulation politique sectorielle

Le biais analytique relatif à l'approche par les référentiels peut s'expliquer par le fait qu'elle s'est forgée dans un contexte politique très particulier marqué par la prédominance du modèle centralisé d'Etat-Nation. Dans cette configuration, l'Etat incarnait tout à la fois l'autorité légitime au sein des secteurs, le porteur de la définition de l'intérêt général et le pivot de la médiation sociale. L'ensemble du travail politique contribuant à produire l'ordre politique sectoriel est alors analysé essentiellement du point de vue de l'Etat. Cette posture « rend myope face à la régulation politique » (Thoenig, 1999). Afin de tenir compte des évolutions récentes des conditions de gouvernement des sociétés contemporaines, nous proposons donc de problématiser la remise en cause de l'efficacité et de la légitimité de l'Etat à incarner l'institution politique de référence en termes de mise sous tension des ordres politiques sectoriels. Cette mise sous tension ne signifie pas que l'on doive se focaliser sur le problème de dépolitisation des activités sectorielles associées à l'accentuation du décalage entre la société et le gouvernement sous l'effet du développement du rôle de régulation des *policies* (Mény, et al., 1996, p.1). Dans une perspective plus large de philosophie politique, elle implique surtout de se réinterroger sur les conditions de production des *politics* à travers la politisation croissante des processus sociaux contingents aux *policies*.

c. La mise sous tension de l'ordre politique sectoriel forestier : l'hypothèse du retrait de l'Etat

Le contexte de mutation politique qui touche le domaine forestier depuis les années 1990 soulève de nombreuses questions sur les changements qui s'opèrent dans le cadre du gouvernement sectoriel en France. Pour certains auteurs la France fait figure de « mauvais élève » en matière forestière dans la mesure où elle n'emprunterait pas la voie de la « bonne gouvernance » et resterait enfermée dans un système de gouvernement traditionnel piloté par l'Etat et par un groupe d'experts très limité. Ainsi Buttoud (2007) 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. Toutefois, selon nous, ces lectures du changement n'offrent qu'une vision partielle de la réalité car elles s'appuient sur une vision très normative de la notion de gouvernance. Comme l'ont montré de nombreux travaux, il n'est pas possible empiriquement de saisir le changement des modes de gouvernement en termes de passage du gouvernement à la gouvernance (Howlett, et al., 2009, Hysing, 2009). Il semble donc nécessaire de se pencher de manière plus approfondie sur l'évolution des acteurs, des idées et des instruments dans le secteur forestier afin de mieux saisir les changements et les continuités des modes de gouvernement, et leurs implications politiques. En adoptant une posture d'analyse en termes de régulation politique, on fait alors l'hypothèse que l'ordre politique sectoriel forestier est mis sous tension au travers du retrait de l'Etat. Ce dernier a toujours été le pivot de la politique forestière et l'hypothèse de son effacement progressif, tel qu'il est problématisé dans le cadre des travaux sur l'émergence de nouvelles formes de gouvernance, pose avec acuité la question de l'évolution des modalités de régulation politique du secteur à travers les changements des formes d'autorité, des registres d'action et des structures de médiation.

➢ L'émergence des autorités privées : une perte de contrôle de l'Etat ?

L'Etat, et par son intermédiaire la puissance publique, incarne depuis longtemps l'autorité légitime en matière de pilotage de la politique forestière en France. Toutefois, depuis quelques années, on assiste à l'émergence de formes d'autorités que l'on peut qualifier de « privées » qui semblent s'imposer comme des alternatives aux autorités publiques dans la définition des règles au sein du secteur forestier. Ces autorités « privées » sont issues de la société civile, elles sont incarnées par des acteurs économiques ou par des Organisations Non Gouvernementales (ONG). L'exemple le plus marquant de cette évolution est le développement des systèmes de certification de la gestion forestière durable qui sont mis en place par les industriels, les propriétaires forestiers ou encore les ONG environnementales. En s'inscrivant dans une logique de marché, ces systèmes semblent totalement échapper au contrôle des autorités publiques qui fondaient leur autorité sur leur maîtrise des compétences techniques de gestion forestière. Pour certains, ce changement interroge directement la manière dont ces autorités publiques maintiennent, modifient ou perdent leur contrôle sur ces processus de gouvernement (Howlett, 1999), pour d'autres, la question centrale est de savoir comment une autorité privée parvient à s'imposer en tant qu'autorité de régulation (Cashore, et al., 2003). Ainsi, l'analyse des changements des formes d'autorités au sein du secteur forestier consiste notamment à identifier les modalités de répartition entre « public » et « privé » mais surtout à analyser les nouvelles dynamiques de légitimation qui permettent à ces différents acteurs d'imposer leurs décision dans le champ sectoriel (ou sur une partie). En perdant ses compétences techniques, l'Etat voit-il disparaître les fondements de son autorité légitime sur le secteur au profit des acteurs privés qui saisissent les opportunités offertes par l'évolution des attentes sociales ? Ou au contraire, ces changements ne révèlent-ils pas la volonté de l'Etat d'assoir son autorité sur des bases plus politiques en abandonnant une partie de ses compétences sur des problèmes plus techniques ?

➢ L'individualisation du registre d'action forestier : un désengagement de l'Etat ?

La définition des registres d'action sectoriels repose sur la nécessité d'opérer un consensus entre la recherche du bien commun et l'arbitrage entre les intérêts individuels. Face au caractère généralement contradictoire de ce type de situation, l'Etat a historiquement porté la défense de l'intérêt général en se posant comme agent

extérieur aux conflits et aux contradictions sociales. A travers cette posture, non seulement il s'approprie la définition et l'incarnation du bien commun mais surtout il s'impose comme l'arbitre des conflits entre intérêts particuliers. Dans le secteur forestier, les principes sur lesquels ont longtemps reposées les registres d'actions inscrits dans la perspective de l'intérêt général s'appuyaient principalement sur un dispositif juridique destiné à encadrer les usages forestiers qui prend la forme d'une action publique substantialiste (Padioleau, 1993). Ce cadre réglementaire est alors organisé sur la base d'une différenciation des groupes sociaux selon les modalités de distribution des droits de propriété sur les espaces forestiers. Assez rapidement il s'opère ainsi une distinction, au regard des logiques d'action, entre les propriétaires privés, les propriétaires publics et les usagers non titulaires de droits de propriété. L'objectif est d'assurer la convergence des pratiques individuelles en s'appuyant d'une part sur la stabilisation du droit de propriété (limiter les activités usagères) et d'autre part sur la régulation de ce droit de propriété par l'établissement de droits d'usage spécifiques (Gerber, et al., 2009b). De la même manière, la construction et la diffusion d'un savoir technique sylvicole de référence par les agents de l'administration s'inscrit dans une logique d'imposition d'un cadre normatif commun à l'ensemble du domaine boisé national. Toutefois, dans la perspective de la conduite d'une politique de contrôle des usages forestiers, il existe bien une « ligne de démarcation »[37] nette de tirée entre la forêt publique et la forêt privée. Au cours du XX^{e} siècle, l'Etat forestier a maintenu et même étendu sur les forêts privées son contrôle réglementaire et surtout administratif sur les usages forestiers au travers du Plan Simple de Gestion (PSG). De nouveau, ce dispositif repose sur un ciblage de l'action publique sur un groupe social particulier défini selon des critères liés à la nature de la propriété forestière[38]. Il inaugure néanmoins à la même époque un nouveau registre d'action qui consiste à orienter les pratiques en s'appuyant sur un système incitatif (mesures fiscales et aides financières du Fonds Forestier National). Il ne s'agit plus là d'une logique d'action substantialiste visant de manière uniforme à imposer des principes normatifs à un groupe cible mais d'une logique d'action individualisée qui confère un nouveau statut au destinataire de l'action publique, « on attend de l'usager qu'il concoure par son action individuelle à la réussite de l'action

[37] Expression tirée des propos tenus lors de l'exposée des motifs devant les Chambres en 1827 à l'occasion de la promulgation du code forestier.
[38] La réalisation d'un Plan Simple de Gestion est obligatoire pour les propriétés privées de plus de 25 ha d'un seul tenant.

publique » (Berthet, 2006, p.6), et en l'occurrence à la réussite du vaste programme de reboisement souhaité par l'Etat. On assiste là au renouvellement de la représentation associée à l'action publique qui lui confère une légitimité renforcée mais les instruments et les organisations administratives mis en place encadrent et canalisent les pratiques, limitant ainsi l'autonomisation des acteurs.

Suite à la promulgation de la loi d'orientation forestière de 2001, la tendance au renforcement de l'individualisation du registre d'action publique semble se confirmer. Les responsables administratifs exposent ainsi en ces termes l'esprit du texte : « La loi se garde d'identifier des solutions uniques. Conçue comme une "boîte à outils", elle offre une palette d'approches et d'options convergentes, qui laissent aux acteurs concernés le choix des outils les mieux à même de répondre à leurs objectifs dans un lieu donné, à un moment donné » (Barthod, et al., 2001, p.492). La question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure cette individualisation du registre d'action devient effective et offre de nouvelles capacités d'initiative aux propriétaires privés et aux communes. Mais surtout, il faut s'interroger sur les conditions d'évolution des formes de légitimation des rôles joués par les différents protagonistes de l'action publique dans le cadre de ce processus d'individualisation. Les autorités sectorielles perdent-elles le contrôle sur les actions conduites par les particuliers ou cette individualisation du registre d'action leur offre-t-elle une capacité de pilotage renouvelée de la politique forestière ? Les destinataires d'une action publique individualisée sont-ils en mesure d'assumer cette responsabilité nouvelle et d'acquérir une certaine autonomie dans la prise en charge des enjeux collectifs ?

- <u>Changement des structures de médiation : un effacement de l'Etat devant les intérêts privés ?</u>

Le secteur est un lieu de débat et de confrontation pour l'accès aux positions d'autorité et pour la maîtrise des référentiels d'action. Mais le secteur est aussi et surtout un espace d'interdépendance où se nouent en permanence des relations de compétition, d'échange et de coopération. Pendant longtemps l'Etat, mais surtout son appareillage administratif, a contrôlé et organisé ces processus de médiation sociale au sein du secteur forestier. Les dialogues entre acteurs socioprofessionnels et entre acteurs socioprofessionnels et acteurs publics se déroulaient au sein de structures dédiées à la négociation avec les autorités administratives. Ces différentes structures

fonctionnaient selon une logique délégative qui confiait la légitimité à un nombre restreint de représentants sectoriels de discuter les règles et leurs possibles ajustements. L'enjeu principal de ces médiations était la redistribution des ressources (financières, techniques, symboliques…) dont disposait l'Etat. Toutefois, comme on a pu le voir précédemment l'Etat a dû faire face à une certaine vacuité des formes de mobilisation des intérêts sociaux au sein du secteur.

Aujourd'hui, l'Etat ne dispose plus des mêmes ressources et les enjeux de médiation nécessitent d'organiser des espaces de dialogue de plus diversifiés, au sein du secteur mais aussi entre les secteurs. En effet, on fait de plus en plus référence à la multiplication des processus formels et informels de régulation des conflits et des interdépendances qui définissent de nouvelles formes d'organisation des interactions entre les différents acteurs sectoriels et extra sectoriels, publics et privés. Au-delà des démarches participatives mises en place par les pouvoirs publics pour ouvrir l'espace de la consultation voire de la décision au plus grand nombre (intégration des représentants des associations environnementales dans les instances de consultation forestières), on retrouve aussi de nombreuses initiatives destinées à apaiser les tensions et à organiser la coopération sectorielle et intersectorielle (organisation de filières, dispositifs de certification …). L'ouverture de l'espace de la négociation peut alors être perçu comme « une conception du pouvoir de l'Etat qui s'efface à présent devant des formes généralisées de marchandage » (Gaudin, 2007, p.70). Certains représentants des intérêts forestiers peuvent ainsi avoir le sentiment que l'Etat s'efface devant les intérêts portés par certaines ONG environnementales ; inversement certains environnementalistes déplorent le fait que l'Etat s'efface devant les intérêts industriels. Beaucoup, considèrent pourtant que ces nouveaux processus qui mobilisent des acteurs de plus en plus diversifiés, ne changent pas vraiment les « façons de faire » les politiques publiques, ils auraient même tendance à conforter les logiques technocratiques et les rapports de domination traditionnels (Kouplevatskaya, 2007, Montiel et Galiana, 2005, Primmer et Kyllönen, 2006). Pourtant, on peut se demander si ces évolutions des structures de médiation ne cristallisent pas de nouveaux enjeux politiques. D'une part ne contribuent-elles pas à redéfinir les processus de légitimation qui déterminent l'accès des différents acteurs aux arènes de décision ? D'autre part, ces structures de médiation n'entraînent-elles pas un

changement de la nature et du mode de répartition des ressources au sein du secteur entraînant une mobilisation croissante des intérêts sociaux ?

En suivant la perspective théorique de la régulation politique, on peut donc s'interroger sur la dimension politique des changements en matière de traitement des questions forestières. Dans le prolongement des travaux de Lagendijk *et al.* (2009) on envisage que les domaines d'action publique que sont les secteurs déploient leur propre dynamique discursive et institutionnelle. Ainsi, on considère que les évolutions des discours et des pratiques sectorielles sont co-constitutives du phénomène général de transformation des modes de gouvernement et de régulation politique. Par conséquent, la question centrale qui se pose est de savoir dans quelle mesure les évolutions de l'action publique liées au domaine forestier s'accompagnent d'un changement de l'ordre politique forestier. Les changements de la nature et des formes d'autorité, du contenu des registres d'action et des structures de médiation sont associés à une transformation des politiques publiques mais surtout ils s'accompagnent d'une reconfiguration des rapports de pouvoir et de ses modes de légitimation au sein du secteur. On peut faire l'hypothèse d'un retrait de l'Etat, dans le prolongement des approches classiques en termes de gouvernance, mais il est nécessaire d'en appréhender les différentes facettes pour caractériser les conditions concrètes de l'évolution de son pouvoir politique dans le secteur forestier. A l'inverse des travaux sur la gouvernance, cette mise en retrait de l'Etat ne constitue pas un point de départ de l'analyse du gouvernement sectoriel mais bien une hypothèse de recherche qui doit permettre de guider l'analyse du changement. L'objectif de notre travail est donc de problématiser les modalités d'articulation entre *policies* et *politics* dans le cadre de la mutation de la politique forestière. Autrement dit, on cherche à analyser le lien entre la transformation des politiques publiques et les changements de modes de gouvernement et de légitimation du pouvoir politique au sein du secteur forestier. Compte tenu de la sociogenèse de la politique forestière, la question de l'Etat est effectivement ici au cœur de l'analyse de ces transformations.

B. Régulation politique et dynamique de (re)territorialisation

Au-delà de l'hypothèse sur le déclin de l'Etat, l'une des thèses forte qui a accompagné la littérature sur la gouvernance est la remise en question de l'espace national comme échelle territoriale de référence des modes de gouvernement. Ainsi, si dans certaines approches « mainstream » d'économie politique, la question spatiale – et donc territoriale – est reléguée au second plan, dans d'autres travaux elle est au cœur de l'analyse des dynamiques historiques d'évolution des systèmes de gouvernement (Lagendijk, et al., 2009) et elle est considérée comme une dimension importante des changements politiques et de la transformation de l'Etat (Faure et Muller, 2007). L'objectif ici est donc de s'interroger sur la manière dont la question du territoire permet de prolonger, voire de renouveler, les réflexions précédentes sur l'évolution de l'Etat forestier. On cherche notamment à envisager dans quelle mesure l'entrée par le territoire offre l'occasion de (re)problématiser la dimension politique du gouvernement du secteur forestier. La dynamique d'évolution qui touche le secteur forestier peut ainsi être appréhendée comme un processus de changement d'échelle de l'action publique (Faure et al 2007) et plus précisément comme un phénomène de (re)territorialisation d'une politique publique sectorielle (Trouvé, et al., 2007, Brenner, 1999). 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 différentes échelles de décision et comme un processus politique complexe de construction des problèmes publics et d'élaboration de modes d'action territorialisés.

Dans cette partie, on présentera d'abord comment la mutation politique forestière est associée à une remise en question de son inscription territoriale à travers la mise en évidence du phénomène de désynchronisation territoriale. Ensuite on explicitera en quoi la relation secteur – territoire est un enjeu de la régulation politique et on précisera comment nous proposons de l'analyser. Enfin, on avancera l'hypothèse

selon laquelle le local (échelle infranationale) représente en France un enjeu stratégique du processus de reterritorialisation de la politique forestière.

1. La désynchronisation territoriale de la politique forestière

Dans nos sociétés, les processus de production de normes et d'action publique s'effectuent au sein d'organisations plus ou moins institutionnalisées qui se déploient dans des cadres spatiaux et temporels déterminés (Jessop, 2009). Depuis le début des années 1980, on assiste à une remise en cause du modèle de gouvernement centré sur l'échelle nationale sous l'effet « des mutations institutionnelles issues d'initiatives telles que la réforme de la décentralisation et la construction de l'espace européen [mais aussi] de la montée des problèmes liés à la crise économique et à l'émergence de préoccupations telles que l'environnement ou le développement local » (Duran et Thoenig, 1996, p.581). D'une part on évoque la diminution de la capacité de l'Etat-nation dans le contrôle de la régulation et d'autre part il est mis en évidence un mouvement d'institutionnalisation des modalités d'action collective au niveau international, européen et infra national. Ces changements invitent donc à réévaluer les échelles spatiales de référence des modes de gouvernement et à redéfinir les fondements territoriaux du politique dans le domaine forestier.

a. Le changement d'échelle des enjeux forestiers

Le phénomène de globalisation des problèmes forestiers et d'internationalisation des échanges et partenariats politiques sur le sujet se traduit d'abord dans le domaine forestier par l'émergence d'un « dialogue international » sur les questions de déforestation, de dégradation des forêts et de développement durable. Ce dialogue a contribué à introduire, voire à renforcer, un certain nombre de principes généraux relatifs aux politiques forestières (United Nations, 1992b) et à leurs enjeux environnementaux qui redéfinissent les échelles de définition et de traitement des problèmes (Kouplevatskaya-Buttoud et Buttoud, 2008, Humphreys, 2006a). Ces principes 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 enjeux de stockage du carbone.

Ces thèmes liés aux changements globaux et aux services environnementaux transcendent les frontières et débordent largement les cadres sectoriels classiques. 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 elles sont gérées localement. D'autant plus que le discours international affiche clairement la nécessité de respecter les pratiques et usages des communautés locales (Article 8.j. de la Convention sur la Diversité Biologique, 1992) et de promouvoir la gestion décentralisée des ressources forestières (United Nations, 1992a). Ainsi, la question environnementale réveille de nouvelles tensions entre le local et le global autour des problèmes de gestion des espaces forestiers. Les acteurs forestiers doivent donc composer avec les nouvelles valeurs, normes et idées qui sont diffusées dans le débat international et qui participent à la recomposition des enjeux politiques forestiers. D'un côté les Etats sont sollicités pour prendre part à l'effort général d'amélioration des conditions de préservation de l'environnement et des ressources naturelles (Pülzl et Rametsteiner, 2002, Humphreys, 2001). De l'autre, ils doivent répondre aux sollicitations régionales, voire locales, qui contestent l'uniformisation des principes forestiers, revendiquent une prise en compte différenciée des enjeux environnementaux et refusent de supporter la contrainte du global (Bergseng et Vatn, 2009).

Dans le même temps, le contexte économique est aussi marqué par le phénomène d'intensification des échanges internationaux de marchandises et de capitaux 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 (2007) à propos de l'économie du bois, « 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 Etats qui régissent l'utilisation des forêts. Toujours plus de marché et toujours moins d'Etat 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 ». Evidemment cette évolution n'est pas propre au secteur forestier mais en l'absence de

toute forme de régulation des marchés du bois, l'économie forestière est particulièrement touchée par ce phénomène. Depuis les années 1970-1980, ce secteur industriel est ainsi marqué par l'accroissement rapide des changements technologiques, de la spécialisation des marchés et de la compétition globale (Hayter et Barnes, 1997), mais aussi par l'augmentation des contraintes environnementales qui pèsent sur les activités industrielles. L'industrie du bois qui dépendait traditionnellement de l'exploitation des ressources de régions riches en boisements naturels s'appuie dorénavant de plus en plus sur des forêts de plantation dans des régions où les boisements intensifs se développent (Bael et Sedjo, 2006). Cette évolution a conduit à un profond bouleversement de l'économie du bois au profit des pays à bas coûts de production et des acteurs économiques disposant d'un capital financier important. Pendant longtemps, les produits transformés issus du bois provenaient essentiellement des pays développés, mais aujourd'hui la tendance s'inverse et on constate que les capacités industrielles se déplacent au profit des pays en « développement » ou en « transition » (Bowyer, 2004a). Ainsi, on peut observer dans les pays développés une restructuration en profondeur de la filière, se manifestant par des mouvements de reprises, fusions, intégrations ou dépôts de bilan, qui profitent de plus en plus aux multinationales (notamment dans la filière papier). 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 et elles sont nombreuses à être dépendante de cette activité (Stedman, et al., 2005, Ollonqvist, 2006). La mutation économique rapide que connaît cette activité[39] entraîne des bouleversements important en matière d'emploi et de dynamisme des zones rurales qui comptent pourtant 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 et forestières, l'évolution des enjeux économiques fait émerger de nouvelles formes de rapport de force. La mobilité croissante des acteurs industriels du bois exacerbe les tensions entre les pays et régions du monde qui cherchent non seulement à valoriser le potentiel économique de leurs ressources forestières mais

[39] On constate par exemple un processus de concentration de l'activité de sciage en France : 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.

aussi à équilibrer leur balance commerciale pour les produits bois. En outre, la concentration des activités industrielles et l'évolution des stratégies économiques peuvent engendrer localement des problèmes sociaux (Prudham, 2008) et environnementaux importants (Harrison, 2002).

Par conséquent l'émergence conjointe des phénomènes de mondialisation et de relocalisation des problèmes économiques, forestiers et environnementaux semble bouleverser les principes sur lesquels reposait la politique forestière française. Les cadres institutionnels et politiques classiques ne paraissent donc plus adaptés à la nouvelle configuration prise par les enjeux forestiers, de plus en plus trans-sectoriels et multiscalaires nécessitants des arbitrages nouveaux entre des acteurs de plus en plus diversifiés. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'évolution de ces cadres institutionnels et sur la façon dont le changement d'échelle des enjeux forestiers se traduit aux niveaux infranationaux et supranationaux.

b. Les échelles institutionnelles de la politique forestière

Depuis les années 1980, les mouvements de décentralisation, d'européanisation et de globalisation se sont accélérés et ont entraîné dans de nombreux secteurs des ajustements institutionnels dans le but d'intégrer ces nouveaux modes d'action publique. L'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'Etat, l'international, l'Europe et le local.

Tout d'abord, le dialogue international sur la protection des ressources naturelles, et plus particulièrement sur la forêt, a donné naissance à un embryon de régime forestier (Humphreys, 1999). Celui-ci se caractérise par le fait qu'il s'inscrit pour une partie dans le champ de l'environnement et pour l'autre dans un champ forestier spécifique. Sur le plan forestier, l'adoption des Principes Forestiers et de l'Agenda 21 lors de la Conférence de Rio a déclenché une dynamique intergouvernementale de négociation au sein de la Commission des Nations Unies pour le Développement Durable, puis du Forum des Nations Unies pour les Forêts (FNUF) afin de définir des Objectifs et des Propositions d'Actions communes. Toutefois ces démarches aboutissent à des

mesures non contraignantes[40] étant donné qu'elles reposent sur un principe de renforcement de la souveraineté des Etats en matière forestière[41]. L'exemple le plus emblématique de ce mode de fonctionnement est le processus des « Programmes Forestiers Nationaux » qui incitent chacun des Etats (ou des régions) à appliquer les principes promus par le FNUF dans le cadre de leurs politiques forestières (Pülzl et Rametsteiner, 2002). Sur le plan environnemental, la forêt est concernée par de nombreux accords internationaux relatifs à la biodiversité (Convention pour la diversité biologique), aux actions climatiques (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et protocole de Kyoto), à la lutte contre la désertification (Convention pour le combat contre la désertification et la sécheresse) etc. Dans ce cadre, les accords sont censés être plus contraignants car ils engagent par traité les pays signataires sur des obligations d'amélioration de leur action en faveur de l'environnement. Enfin, en ce qui concerne les enjeux économiques il existe bien une Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) mais son champ d'action est limité et les règles qui s'appliquent au commerce du bois dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce promeuvent le libre échange[42] sans tenir compte des éventuelles conséquences sociales et environnementales (Taylor, 1999). On notera aussi l'émergence des ONGs sur la scène internationale à travers par exemple la promotion des systèmes de certification comme alternative à la régulation économique globale (Développement du Forest Stewardship Council à l'initiative du WWF). Toutefois, de façon générale, le jugement porté sur le fonctionnement de ces institutions internationales est assez sévère dans la mesure où elles ne parviennent pas à enrayer la dégradation des forêts, la déforestation et les déséquilibres Nord-Sud (Humphreys, 2006a).

---

[40] Dans le langage des Nations Unies on parle de « Non-Legally Binding Instruments ». Le dernier instrument et programme de travail pluri-annuel destinés à améliorer la coopération entre les Etats et les actions nationales a été adopté par l'assemblée général des Nations Unies le 17 Décembre 2007. Ces instruments sont les déclinaisons opérationnels des principes édictés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur les forêts (GIF), de 1995 à 1997, puis par le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF), de 1997 à 2000.

[41] Le principe 1.a. de l'annexe 3 de la Conférence de Rio stipule que : « States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies and have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. » (United Nations, 1992b)

[42] Les pays importateurs favorisent les importations de bois brut (les droits de douane sont très souvent nuls sur ces produits), et taxent les importations de bois transformé, de façon à favoriser leurs industries de transformation. Ainsi, les pays développés appliquent en moyenne un droit nul sur les bois bruts, et de moins de 5 % pour les produits transformés. Cette différence est plus marquée pour les pays africains, qui taxent les importations à hauteur de 4 % pour les bois bruts et de 15 % pour les bois transformés. Source : http://www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc/fr/F07.html.

A 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 Etats 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 Etats 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). Ainsi, à l'initiative du Parlement et de la Commission, une stratégie forestière (1998) suivie d'un plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts (2006) ont été adoptés par le Conseil. Plus récemment, l'Union Européenne s'est engagée en faveur de la réduction du commerce illégal des bois (mécanisme FLEGT[43]).

Durant la période 1990 – 2000, plusieurs dispositifs européens étaient relatifs à la forêt, ils reposaient principalement sur des règlements en faveur du boisement des terres agricoles et de protection des forêts contre les incendies[44]. Pour la première fois en 1999 le Règlement de Développement Rural (RDR) n° (CE) 1257/99 du Conseil intègre véritablement la prise en compte de la filière forêt-bois dans la stratégie européenne. Au cours de la programmation 2000 – 2006, le dispositif décliné en France au sein du Plan de Développement Rural National, comprend plus de trente mesures qui sont principalement cofinancées par le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, section Garantie, et serviront en France à alimenter le Plan chablis mis en place suite à la tempête 1999. Sur la période 2007 – 2013, le dispositif forestier a été simplifié, le nombre de mesure a été divisé par deux,

[43] Le plan d'action FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) fut adopté en 2003.

[44] Cf. Règlement (CEE) n°2080/92, d'aide au boisement des terres agricoles ; Règlements (CEE) n°867/90 et 951/97 (ou objectif 5a forestier) concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits sylvicoles ; divers règlements relatifs à la protection des forêts contre les incendies.

elles sont maintenant cofinancées par le nouveau Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et sont réparties dans trois des quatre axes du Programme de Développement Rural de l'Hexagone (PDRH). Depuis 2000, les financements européens constituent environ 13 % des concours publics (Europe + Etat) à la forêt en France[45]. 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. Ces dispositifs constituent de nouveau leviers d'action pour les autorités nationales mais ils sont loin de constituer les bases d'une politique forestière européenne.

A 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. A 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 Etablissements 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 transférées lors des lois de décentralisation de 1982 et 1983 relèvent notamment de la formation professionnelle, de l'aménagement du territoire et du développement économique ; cette dernière prérogative restant partagée avec d'autres collectivités, le conseil général en particulier. La question forestière est un élément périphérique de ces compétences mais en fonction des configurations forestières et de l'importance des filières bois régionales elle peut constituer un enjeu incontournable dans le cadre des politiques conduites par les exécutifs infranationaux. Alors que la loi relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt de 1985 s'inscrivait timidement pour la première fois dans une perspective de régionalisation de la politique forestière, la loi d'orientation forestière de 2001 est censée reconnaître désormais « à la fois la diversité des situations régionales et locales, la légitimité d'approches diversifiées en fonction des enjeux identifiés et des contraintes des propriétaires, et le besoin d'associer contractuellement les collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique

[45] Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation (session du 4 juillet 2012) – Les concours publics à l'agriculture en 2011.

forestière, au travers notamment des programmes des contrats de plan en faveur du secteur forêt-bois, mais aussi des chartes forestières de territoire » (Barthod, et al., 2001, p.493). Il semble ainsi assez inéluctable pour certains que les conseils régionaux notamment sont amenés à devenir des acteurs clefs de la politique forestière (Degron, 2009). Une étude récente conduite par des ingénieurs du Conseil Général de l'Agriculture de l'Alimentation et des Espaces Ruraux à la demande du ministère de l'Agriculture met effectivement en évidence que les collectivités territoriales mènent de nombreuses actions dans le domaine forestier mais il souligne aussi la difficulté de saisir la diversité des actions menées et d'anticiper sur l'avenir de cette implication (Dervin, et al., 2007). Il existe donc de nombreuses zones d'ombre sur les modalités infranationale de définition et de mise en œuvre de la politique forestière alors que de manière paradoxale la promotion des « dynamiques territoriales » devient un axe de plus en plus structurant de la politique forestière.

Ce rapide inventaire des grands changements qui ont accompagné l'évolution des enjeux forestiers au cours de ces trente dernières années témoigne de la forte prégnance du modèle centré sur l'Etat-nation. Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'aujourd'hui dans le secteur forestier la mobilisation politique de la société civile se déroule à l'échelle locale et globale comme au niveau national, que l'augmentation des échanges mondiaux de produits forestiers accroit l'importance des entreprises multinationales et que les idées relatives à la gestion durable des forêts traversent les frontières, on constate que le territoire de référence du cadre politico-institutionnel forestier demeure le territoire national. En suivant les travaux de M. Hajer (2003) on peut qualifier cette situation de « désynchronisation territoriale »[46]. Cette notion repose sur le constat d'une remise en cause des capacités de l'Etat-nation à incarner l'espace légitime de gouvernement des problèmes publics. Autrement dit, l'Etat moderne qui s'est construit sur une base territoriale nationale ne serait plus en phase avec les enjeux socio-économiques et politiques contemporains. Selon M. Hajer, on assiste en effet à une dispersion des lieux de production du *politics* qui aboutit à un renversement de la relation entre *politics* et *policies* : « *policy then is no longer the outcomes of politics, but politics results as policy initiatives are made public* » (Hajer, 2003, p.183).

[46] La définition de la synchronisation territoriale selon M. Hajer est la suivante : « what I call a *territorial synchrony* – for a variety of reasons, governance was supported by the fact that political institutions, cultural adherences and societal processes converged on the level of the nation-state » (Hajer, 2003, p.182)

Toutefois, il ne proclame pas la disparition des structures politico-institutionnelles classiques, au contraire il estime que la véritable question est de savoir dans quelles conditions le changement s'opère dans la continuité et la cohérence pour ces structures. Ainsi la mise sous tension de l'ordre politique forestier prend une dimension fondamentalement territoriale dans la mesure où le territoire d'expression et de légitimation des formes d'autorités, des registres d'action et des structures de médiation est en décalage avec les enjeux sectoriels et les attentes sociales. Cette perte de synchronisation territoriale nécessite de s'interroger, non pas sur la disparition de l'Etat, mais sur la modification de la structure et de la nature d'un certain type d'Etat (Jouve, 2007), caractérisé notamment par sa référence territoriale au national. On se trouve alors dans une configuration de changement marquée par le déploiement d'un processus de réétalonnage politique (*political rescaling*) qui se caractérise par la fabrication de nouvelles échelles politiques de référence. On est là en présence d'un phénomène qui interroge profondément l'évolution du gouvernement sectoriel et notamment les dynamiques de régulation politique des rapports secteur – territoires.

2. La dimension heuristique du rapport secteur - territoire

Le phénomène de globalisation est généralement présenté comme le facteur déterminant des changements culturels, sociaux et économiques que connaissent nos sociétés contemporaines. Pour beaucoup ces transformations profondes de nos systèmes de pensée, de valeur, de communication et d'échange s'accompagnent d'une mutation structurelle des fondements géographiques et territoriaux de nos institutions politiques et sociales. Il est alors couramment avancé par certains que l'on assiste à l'émergence d'une société des réseaux, c'est-à-dire d'une société où la morphologie des rapports sociaux, économiques et politiques se caractérise par des flux et des interactions et non plus par des éléments spatiaux (Castells, 2000). Pour d'autres, cette lecture de « la fin des territoires » (Badie, 1995) n'offre qu'une explication partielle des transformations de l'organisation politique et économique de nos sociétés. Ainsi, d'après N. Brenner (1999) le processus de déterritorialisation qui traduit la crise de l'Etat-nation s'accompagne de processus de reconfiguration et de ré-échelonnage de formes d'organisation territoriales (la reterritorialisation). Dans cette perspective la globalisation est appréhendée ici comme une reterritorialisation des espaces socioéconomiques et politiques institués qui pose directement la question

de la dialectique de la relation entre secteur et territoire[47]. Pendant longtemps le secteur a été considéré comme un produit du modèle stato-centré d'action publique, ainsi, en retour on peut s'interroger sur le rôle joué par la dynamique sectorielle dans les processus de reterritorialisation.

a. La gouvernance multi-niveaux : une subordination du secteur aux logiques territoriales ?

Face à ce constat de la multiplication des lieux de pouvoir et des échelles de décision, un champ de recherche s'est alors développé afin d'appréhender la complexification des processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique. Un certain nombre de travaux se sont penchés sur l'analyse de l'interdépendance entre les différents niveaux de gouvernement et la mise en évidence d'une nouvelle forme de coordination entre les acteurs publics. Dans cette perspective, les tenants de la Gouvernance Multi-Niveaux (Bache et Flinders, 2004, Hooghe et Marks, 2001) invitent à remplacer le modèle de régulation stato-centré par un modèle fragmenté au sein duquel se développent de nouveaux espaces d'autorité. Le territoire devient alors cet espace politique dépositaire de l'autorité, il s'agit de l'identifier, de définir la place qu'il occupe et les relations qu'il noue avec les autres échelles de régulation. La dispersion des fonctions d'autorité et de décision invite ainsi à penser la différenciation du politique au niveau de chacune de ces unités territoriales. L'analyse de l'action publique de chaque secteur s'effectue alors au prisme du traitement dont il fait l'objet au sein de l'organisation de ces niveaux de gouvernement. Ce mode de pilotage est ainsi jugé plus pertinent dans la mesure où son efficience est accrue par sa capacité d'adaptation à la contingence territoriale des problèmes d'action publique, de plus en plus complexes et enchevêtrés (Trouvé, et al., 2007). Les frontières sectorielles ont alors tendance à se diluer sous l'effet du traitement horizontal des problèmes publics.

Cette approche suggère donc que le territoire est institué au sens où il représente des configurations d'acteurs qui déterminent les relations de domination s'établissant dans le cadre de l'action publique. Il s'agit ici d'étudier la manière dont les problèmes publics déterminent la façon dont s'organisent les réseaux d'acteurs (publics et privés)

[47] On définit ici une relation dialectique comme une relation interactive entre deux variables dans le cadre de laquelle l'une et l'autre s'influencent selon un processus itératif (Marsh et Smith, 2000).

et se répartissent les compétences entres les différents niveaux de gouvernement. Avec le développement des échelons européens et infranationaux, la question du politique repose sur la définition du lieu d'exercice de l'autorité. On recherche s'il y a dilution du pouvoir entre les différents niveaux ou déplacement du centre de gravité (du national au régional ; du national à l'Europe). Dans ce cas, la mobilisation du territoire prend une dimension fortement normative, elle constitue une injonction pour les secteurs à optimiser les modalités de conduite de l'action publique afin d'assurer un management public plus efficient. Selon cette approche, au sein d'un secteur, le territoire ne ferait l'objet d'un processus de politisation qu'au sein des sphères d'autorité.

b. La territorialisation de l'action publique sectorielle : un construit politique

En suivant une approche moins fonctionnaliste et plus fortement empreinte d'une tradition constructiviste, les auteurs francophones qui se sont penchés sur cette question ont relativisé la portée explicative de ce modèle en montrant la grande diversité des logiques, des dynamiques et des modalités ou processus de changement d'échelle de l'action publique (Faure, et al., 2007, Faure et Négrier, 2007). Ainsi, s'interrogeant sur la manière dont s'opère l'articulation entre logiques sectorielles et territoriales, Nahrath (2007, p.170) fait certes le constat d'une tendance forte à la remise en cause des frontières sectorielles mais il souligne surtout « les fortes capacités de résistance de ces mêmes logiques sectorielles face à ces dynamiques sectorifuges engendrées par les processus de changement d'échelle ». De même, en conclusion des travaux du CERAT (Faure et Douillet, 2005) sur un ensemble de politiques « territorialisées », Douillet estime qu'il existe bien de nouveaux cadres territoriaux d'intervention mais plutôt que de venir s'opposer aux cadres sectoriels, ils viennent éventuellement en modifier les contours et s'associer à eux pour répondre aux enjeux posés par la complexification des problèmes. Elle fait alors le constat que « l'action publique s'inscrit dans des cadres sectoriels et territoriaux évolutifs, et que c'est l'analyse de la façon dont s'articulent ces cadres qui permet de comprendre comment se construit l'action publique » (Douillet, 2005).

La prise en compte de la dimension territoriale de la régulation sectorielle a aussi fait l'objet de travaux récents en France de la part des tenants de la théorie de la

régulation (Rst) et des économistes de la dynamique de proximité (Dp). Même si ces deux approches abordent la question de l'intégration de la dimension spatiale des activités économiques de manière un peu différente, elles convergent sur l'intérêt d'appréhender la relation secteur - territoire comme un niveau intermédiaire de régulation des dynamiques productives et concurrentielles (Gilly et Lung, 2008). En effet, leurs travaux soulignent que dans un contexte de remise en question des modèles de convergence des économies (capitalisme globalisé, mode de régulation de type fordien), il est nécessaire de s'interroger sur la manière dont les configurations des formes de régulation sectorielles et territoriales produisent de la différenciation et de l'hétérogénéité. L'intérêt de ces travaux en économie est d'introduire l'idée que la rencontre d'un territoire et d'un secteur se traduit par une configuration institutionnelle particulière (Kratke, 1997) qui reflète la dimension fondamentalement dialectique du rapport secteur – territoire. Néanmoins, on peut reprocher à la Dp comme à la Rst de ne pas clairement définir les modalités de cette dialectique secteur – territoire dans ce processus de différenciation des trajectoires productives. Ainsi, la question qui se pose est de savoir si se sont les territoires qui s'individualisent et transforment les logiques sectorielles ou bien si le phénomène s'explique plutôt par la diversité des formes de territorialisation des dynamiques sectorielles. Autrement dit, les enjeux politiques de coordination multi niveaux qui découlent des dynamiques territoriales relèvent-ils d'une régulation locale – globale (cf. approche en termes de gouvernance territoriale ou locale) ou d'une régulation entre les méso-systèmes secteur et territoire (cf. approche en termes de territorialisation) ? L'approche régulationniste du territoire demeure en effet très fonctionnaliste dans la mesure où celui est envisagé comme une « alternative institutionnelle » à l'Etat pour gérer les nouvelles contradictions entre globalisation du régime d'accumulation et relocalisation des stratégies productives (Gilly et Pecqueur, 2002). Le territoire est alors pensé au sens du local, dans une perspective bien distincte du national, de l'Europe ou du global, il n'existe donc pas une épistémologie du territoire permettant de problématiser sa dimension politique dans le cadre du gouvernement des secteurs.

Dans le prolongement de ces travaux et en rupture avec la Gouvernance Multi-Niveaux (GMN), Carter et Smith réfutent la pertinence de l'analyse en termes de niveau de gouvernement et suggèrent que la dimension politique du territoire n'est pas réductible à une répartition formelle des fonctions d'autorités (Carter et Smith,

2008, Smith, 2008b). Selon eux, la GMN surdétermine la capacité de régulation des instances infra nationales, nationales et supranationales au détriment d'une analyse fine des pratiques sectorielles de réappropriation des problèmes d'action publique et d'implication dans les processus décisionnels. D'autre part, il ne réduisent pas la question du territoire à l'étude d'un échelon géographique particuliers, il lui confère en effet un statut épistémologique en le définissant comme un espace géographique et social institutionnalisé (Smith, 2008a). Souhaitant redonner à la sociologie politique toute sa place au cœur de l'analyse des politiques publiques (Hassenteufel, 2008), ils mobilisent un cadre d'analyse centré sur l'étude du travail politique mené par les acteurs impliqués dans les politiques sectorielles. Cette approche en termes de travail politique recentre l'analyse sur le rapport *policies – politics*, l'objectif étant de mettre à jour les relations de pouvoir s'établissant dans le cadre de l'action publique. Dans cette perspective, le territoire n'est pas considéré comme un espace politique prédéterminé, il revêt un caractère construit par les acteurs qui le mobilise à des fins légitimatrices et qui en font usage dans leur travail politique au sein des arènes sectorielles et extra-sectorielles. Par conséquent, l'espace politique pertinent pour étudier les mécanismes de régulation n'est pas celui des niveaux de gouvernement (du territoire) mais plutôt celui des secteurs. Le territoire peut donc aussi s'avérer être une dimension instrumentale, stratégique, cognitive et politique de l'action. Dans cette perspective, les changements d'échelle modifient les façons de produire des ressources pour l'action, du bien commun et de la régulation territoriale, ce qui contribue à interroger la nature et les fonctions de l'Etat d'aujourd'hui et de demain par-delà ses évolutions formelles. L'objectif du travail de recherche est donc d'identifier les usages qui sont fait du territoire et d'évaluer dans quelle mesure ils sont contingents au processus d'action publique sectoriel. Il s'agit alors non pas de remettre en question l'approche sectorielle mais de l'enrichir d'une réflexion sur le rapport dialectique entre secteur et territoire (renouveler les approches en termes de relations centre-périphérie). L'analyse du changement d'échelle permet de saisir l'apparition de nouveaux systèmes politiques à la recherche de traductions institutionnelles stabilisées autrement que par le discours souvent fonctionnaliste de la gouvernance multi-niveaux.

Poser la question de l'évolution du rapport secteur - territoire conduit à s'interroger sur l'existence d'un changement d'échelle de l'action publique, d'une évolution des «

façons de faire » et du contenu des politiques publiques. Cela implique donc de se pencher sur les modalités d'un processus qui produit de nouveaux types de problèmes, de nouvelles normes d'action, et de nouvelles relations entre acteurs et entre territoires (Faure et Muller, 2007).

c. La reterritorialisation de l'ordre politique sectoriel : l'hypothèse infranationale

En suivant C. Carter et A. Smith, on suggère donc que le territoire est instituant au sens où le processus et l'enjeu politique de sa production réside dans la définition même des problèmes à résoudre. Dans cette perspective la dimension territoriale devient une composante fondamentale et transversale de l'ordre politique sectoriel dans la mesure où elle représente un registre de légitimation et un enjeu de politisation pour les dynamiques d'intégration **du** secteur mais aussi pour les dynamiques d'intégration **au** secteur. Tout d'abord, la configuration territoriale des formes d'autorité est un élément déterminant pour saisir le mode de répartition des compétences au sein du secteur et les enjeux de pouvoir qui en découlent. On peut ainsi distinguer une configuration centralisée, où se pose le problème de la saturation, d'une configuration multi-scalaire, où se pose le problème de la coordination. Ensuite, les registres d'action peuvent prendre un caractère territorialisé lorsqu'ils s'appuient sur des représentations, des instruments et des organisations relatives à un territoire donné. Dans ce cas le registre d'action sectoriel est considéré comme différencié (territorialement), par opposition à un registre d'action indifférencié fondé sur des principes présentés comme généraux, voire universels. Enfin, les territoires représentent des supports de référence pour structurer l'espace public de la médiation et légitimer des scènes de négociation du sens et du contenu de l'action publique. Ces territoires de références peuvent ainsi structurer des espaces de négociation verticaux (sur une base sectorielle) ou horizontaux (sur une base territoriale).

Le processus de reterritorialisation de la politique forestière comporte de multiples dimensions et mobilise des jeux d'échelles complexes et imbriqués. Des travaux abondants portent ainsi sur l'analyse des conditions de mise en place d'une gouvernance internationale et s'intéressent aux dynamiques intergouvernementales et supranationales de régulation des problèmes forestiers (Rayner, et al., 2010). De même, d'autres travaux traitent des dynamiques de changement qui se déroulent à

l'échelle de l'Union Européenne en matière de traitement des questions forestières (Mayer, 2000) et mettent en évidence la transformation des communautés d'acteurs associés aux politiques forestières nationales (Hogl, 2000). Sans nier, ni minimiser l'intérêt de ces approches qui contribuent à conforter notre hypothèse de l'existence d'un phénomène de resynchronisation territoriale de la politique forestière, on propose de s'attacher plus spécifiquement dans le cadre de cet article à l'analyse des dynamiques infranationales. Cette approche ne signifie pas que l'on considère le local comme LA nouvelle échelle de référence pour la définition et le traitement des problèmes forestier, on cherche simplement à mettre en évidence la dimension infranationale du phénomène de resynchronisation territoriale. Ainsi, on est amené à s'interroger sur la manière dont la politisation des échelles infranationales est un facteur de changement du gouvernement sectoriel forestier et de transformations des bases territoriales de l'Etat. Pendant longtemps le modèle organisationnel qui a prévalu en France reposait sur une hiérarchisation administrative sectorisée et une domination de l'Etat central dans la définition de la norme et de la rationalité de l'action publique. La prise en compte des besoins et des spécificités locales faisait alors l'objet d'arrangements entre dirigeants élus des collectivités locales et services de l'Etat. En effet, au cours des années 1960, l'Etat a multiplié les domaines d'intervention et mis en place une gestion fortement sectorisée des problèmes. Cette pratique a contribué à l'inscription de l'action publique dans un cadre politico-administratif régi par des rapports clientélistes entre élus locaux et fonctionnaires (rapports centre-périphérie). Comme le soulignent P. Duran et JC. Thoenig (1996, p.591), « le développement de l'Etat providence […] a conforté le fractionnement de l'appareil d'Etat et le cloisonnement administratif en même temps que l'emprise techniciste d'expertises spécialisées». Le local n'est alors qu'un espace d'exécution et de déclinaison d'un ensemble de politiques sectorielles, dont les contours et les contenus sont définis par les instances nationales. S. Charbonneau et J.G. Padioleau ont d'ailleurs décortiqué les mécanismes d'arrangement locaux qui s'établissaient dans le cadre de ces rapports centre-périphérie à l'occasion de la mise en œuvre de mesures réglementaires dans le secteur forestier (Charbonneau et Padioleau, 1980).

Dans une perspective de reterritorialisation de la politique forestière on est donc conduit à réinterroger ce modèle centre-périphérie et à analyser « conjointement les recompositions de l'action de l'Etat, la multiplication des échelles de gouvernement et

les conditions de fabrique de l'action publique au niveau local »[48]. L'objectif pour nous ici est donc de problématiser les dynamiques de changement de l'ordre politique forestier associées aux phénomènes de décentralisation / régionalisation des fonctions d'autorité, de territorialisation du registre d'action publique et de redéploiement des structures de médiation sectorielles.

* *
*

L'approche en termes de régulation politique nous conduit donc à prendre nos distances avec un certain nombre de travaux sur la gouvernance qui stigmatisent le changement en référence à une forme obsolète de gouvernement. En fait, on ne conteste pas le phénomène empirique mis à jour par ces travaux qui témoignent d'évolutions majeures en ce qui concerne le rôle de l'Etat, l'importance des réseaux d'acteurs et l'émergence de nouvelles formes d'instrumentation de l'action publique (Jordan, 2008). Toutefois, on peut regretter le fait qu'ils ne construisent pas sur ces bases empiriques une réflexion théorique plus poussée sur les transformations du politique et de nos démocraties contemporaines. Pour saisir la dynamique de changement et prendre en compte les multiples interactions qui structurent les systèmes de gouvernement il est alors nécessaire de se pencher sur « la gouvernance au concret »[49] et de problématiser l'évolution du rapport entre *politics* et *policies*. Ainsi, l'ambition théorique de notre approche est d'aller dans le sens d'une meilleure compréhension, dans le cadre de l'analyse de l'action publique, des processus politiques qui légitiment l'exercice de l'autorité, la définition des registres d'action et la représentativité du dialogue social dans le cadre des modes de gouvernement. L'enjeu majeur de l'analyse de la transition politique contemporaine est en effet non seulement de réinterroger la primauté et la centralité de l'Etat dans la maîtrise de ces processus mais surtout d'envisager leur déconnexion et leur indépendance relative. En considérant le secteur comme un espace spécifique et privilégié d'organisation d'un

[48] Extrait du texte d'appel à communication de la Section Thématique 12 (sous la responsabilité de J. Aust et C. Crespy) intitulée « LEtat et ses territoire : nouvelles logiques, nouvelles relations ? » pour le 11ème Congrès de l'AFSP, prévu à Strasbourg du 31 Août au 2 Septembre 2011.

[49] On fait ici référence à l'ouvrage de J.G. Padioleau intitulé « l'Etat au concret » dans lequel il précisait : « à la différence des travaux qui ne s'embarasse guère du contenu des politiques publiques, la matière de ces dernières revient dans l'Etat au concret un thème capital d'analyse. » (Padioleau, 1982, p.19)

système de gouvernement et comme un régime de coordination des intérêts et de gestion des conflits on s'inscrit dans le prolongement des travaux des années 1980 portant sur le corporatisme (Campbell, et al., 1991, Cawson, 1985). Toutefois, en adoptant cette posture on ne suggère ni la « fin de l'Etat » (Birnbaum, 1985), c'est-à-dire sa dilution dans les logiques d'intérêts privés, ni la « fin du politique » (Birnbaum, 1975) et la neutralisation des conflits sociaux mais on cherche au contraire à reconsidérer comment évolue le rôle politique de l'Etat, des autres acteurs publics et des acteurs privés dans le cadre de l'action publique sectorielle. Cette vision très élargie du politique semble contribuer à vider l'Etat de sa substance et de manière plus générale à renoncer à « considérer le système politique comme un système d'action spécifique ayant vocation (ou prétention) à coordonner les autres systèmes d'action » (Jobert et Leca, 1980, p.1164). Pourtant, même s'il nous paraît nécessaire de reproblématiser le rôle de l'Etat dans le gouvernement sectoriel, en ne le considérant pas notamment comme une forme de régulation à part entière, on estime malgré tout qu'il occupe une position distincte théoriquement et substantiellement dans le jeu politique car il dispose d'un registre d'action que ne possède aucun autre acteur (Jobert, 1998).

D'autre part, l'analyse de la redéfinition de l'ancrage territorial du régime sectoriel offre l'opportunité de se saisir d'une des dimensions fondamentale de la reconfiguration contemporaine de l'Etat et du politique. Comme le secteur, le territoire est un espace sociopolitique de différenciation qui s'organise selon ses propres règles et se construit autour d'une symbolique qui lui est propre. L'analyse du rapport dialectique entre secteur et territoire est donc une composante majeure de l'étude de la régulation politique, il permet notamment de saisir la manière dont le territoire constitue pour les acteurs sectoriels non seulement un espace de cristallisation des tensions intersectorielles qui mettent en jeu l'intégration du secteur mais surtout un espace de ressources pour la reformulation des problèmes et la réinstitutionnalisation de règles favorables à la reproduction du secteur. Autrement dit, comprendre les modalités de changement du gouvernement sectoriel nécessite d'envisager les conditions de la redistribution scalaire de l'autorité en saisissant les nouvelles formes de légitimité qui en découle, d'analyser les références territoriales mobilisées dans le cadre du renouvellement, ou du maintien, de registres d'action publique et de repérer les réseaux territoriaux qui contribuent aux processus de

médiation entre les autorités et les intérêts sectoriels. Le choix de traiter de la reterritorialisation du gouvernement forestier à travers sa dimension infranationale se justifie d'abord au regard du manque de connaissances disponibles sur les conséquences dans le domaine forestier des processus de régionalisation et de « territorialisation » de l'action publique, ensuite il s'avère que dans le contexte actuel de nombreuses politiques intersectorielles (développement local, environnement, énergie verte) impliquant le secteur forestier se déclinent à l'échelle infranationale.
En résumé, l'approche en termes de régulation organise la démarche de recherche sur le changement de gouvernement du secteur forestier autour de trois groupes de questions :

- D'abord, dans quelle mesure le monopole de l'autorité de l'Etat dans le domaine forestier est-il remis en question par l'émergence de formes d'autorités privées ou publiques (conseil régional, conseil général) ? Ces changements se traduisent-ils par un simple repartage des compétences ou induisent-ils une redéfinition de la fonction d'autorité dans le secteur ?
- Le phénomène d'individualisation du registre d'action publique sectoriel se renforce-t-il au profit d'une responsabilisation croissante des acteurs privés ? Dans quelle mesure cette individualisation peut-elle être compatible ou propice à une dynamique de différenciation territoriale de l'action publique sectorielle ?
- Enfin, comment la construction de nouveaux espaces politiques de médiation, sectoriels et territoriaux, contribue-t-elle à un rééquilibrage des rapports de force (politique – intérêts sociaux) dans le cadre de la concertation sociale à propos des questions forestières ?

Chapitre 3. Un cadre d'analyse institutionnaliste et une sociologie politique pour étudier le changement

Une part croissante des travaux s'intéressant aux évolutions des modes de régulation des rapports économiques et sociaux, et notamment dans le domaine forestier, mobilise des approches en termes de changement institutionnel[50]. Ces analyses ont en commun de chercher à décrire et à expliquer comment ces rapports évoluent et se stabilisent au travers de processus de construction, déconstruction et reconstruction de règles, de normes et de valeurs. Toutefois, les différentes postures théoriques et épistémologiques adoptées par les auteurs offrent des lectures variées des modalités et des déterminants du processus de changement institutionnel.

La première limite imputable à ces travaux traitant du changement institutionnel dans le cadre des politiques forestières concerne la grille d'analyse mobilisée. Dans la plupart des cas, les auteurs ne procèdent pas à une identification précise et exhaustive des éléments institutionnels qui composent le cadre institutionnel relatif aux enjeux forestiers. Ils se limitent alors généralement à l'étude d'un type de relation instituée sans véritablement prendre en compte l'interdépendance et la complémentarité des dynamiques institutionnelles qui contribuent à la régulation du système forestier dans son ensemble. Certains se focalisent ainsi sur les problèmes de statut foncier (Irimie et Essmann, 2009), d'autres sur les enjeux d'exploitation des bois et d'approvisionnement des entreprises (McAllister, et al., 2007), d'autres encore s'intéressent aux questions de gestion durable de la ressource forestière ou de protection de la biodiversité. La diversité des enjeux institutionnels forestiers est donc bien mise en évidence par la pluralité de ces travaux, en revanche le traitement séparé des problèmes ne permet pas de saisir la complexité de la mise en ordre du système forestier. Certes, quelques travaux cherchent à prendre en compte cette complexité en proposant une typologie des différents éléments du cadre institutionnel forestier qui

[50] B. Arts (2011) dans son inventaire des approches théoriques mobilisées pour l'étude des politiques forestières, a identifié l'approche institutionnelle comme la principale famille théorique (en nombre d'articles parus dans des revues de référence) mobilisée au cours des 5 dernières années.

tient compte des particularités des activités liées à la gestion et à la mise en valeur de la ressource. On fait ici notamment référence au travail de I. Kissling-Näf et K. Bisang (2001, p.100) qui présentent leur cadre d'analyse en ces termes : « *The institutional framework in a broader sense is defined in terms of the order frame, the ownership, disposal and use rights to a resource, and the restrictive provisions of special policies for the exploitation and protection of resources, as well as the management structure* ». Toutefois, ce cadre demeure principalement centrée sur une approche d'économie des ressources naturelles qui tient très peu compte des enjeux de régulation associés à l'insertion des acteurs forestiers dans des rapports économiques productifs.

La deuxième limite de ces approches est qu'elles ne problématisent pas suffisamment la dimension politique de la régulation sectorielle. En effet, l'étude de la dynamique de l'action publique associée à l'organisation de ces rapports est généralement détachée d'une réflexion sur les conditions de la production sociale du politique dans le cadre des activités sectorielles. Trois raisons expliquent cet état de fait : d'abord, comme le montrent les travaux de A. Schlüter, ils tendent à distinguer les processus économiques de changement institutionnel des processus politiques (Schlüter et Koch, 2009) ; ensuite, le mécanisme de construction des formes de pouvoir est rarement étudié (Sikor, 2006, Clement, 2010, Garcia-Lopez, 2009), le pouvoir est soit pris comme un attribut des acteurs, soit réduit à l'étude des rapports de force entre acteurs publics et acteurs privés ; enfin, de nombreux travaux se focalisent sur la décision et négligent les phases de légitimation des problèmes et de mise en œuvre de l'action publique.

La dernière limite concernant cette catégorie de travaux est liée à leur façon d'appréhender la question du territoire. Ils sont nombreux à s'intéresser aux dynamiques institutionnelles européennes (Hogl, 2000) et globales (Arts et Buizer, 2009) ou encore à la mise en place d'arrangements institutionnels locaux (Åkerman, et al., 2010) qui témoignent de l'évolution des modes d'inscription territoriale de l'action publique dans le domaine forestier. Cependant, les conséquences de ces phénomènes en termes de changement institutionnel ne sont généralement abordées que sous l'angle de la gouvernance multi-niveaux et traitées comme le résultat de processus exogènes au système forestier. Cette approche, souvent fonctionnaliste, de la question du territoire conduit à fortement surdéterminer l'effet des dynamiques de globalisation, d'européanisation et de décentralisation sur la politique forestière au

détriment d'une analyse fine des différents mécanismes de reconfiguration des relations socio-spatiales au sein du système forestier. Ainsi, dans l'ensemble de ces travaux institutionnalistes, les modalités de transformation contemporaine de l'Etat-nation et de son rôle dans la production de la politique forestière sont largement sous problématisées. Les auteurs profitent en effet rarement de leurs analyses fines des mécanismes institutionnels dans le domaine forestier pour mettre en discussion le « processus de modernisation politique » (Veenman, et al., 2009) qui est alors considéré sous l'angle du passage du « gouvernement » à la « gouvernance ».

Dans ce contexte, l'objectif de ce chapitre est de définir un cadre d'analyse permettant non seulement de proposer une grille de lecture des composantes institutionnelles qui participent à la structuration d'un ordre institutionnel forestier, mais aussi de saisir les déterminants politiques du changement institutionnel et enfin de mettre en problème le phénomène de reterritorialisation de l'action publique dans le domaine forestier. A cette fin, on s'inspire directement de l'approche mobilisée par A. Smith, B. Jullien et leurs collègues pour l'étude des changements institutionnels qui s'opèrent dans le cadre de la régulation des industries (Carter et Smith, 2008, Jullien et Smith, 2005, Jullien et Smith, 2008b). Ils développent en effet une sociologie politique de l'économie qui s'appuie sur un croisement des théories institutionnalistes développées en économie industrielle et en analyse des politiques publiques. Leur cadre d'analyse offre des perspectives intéressantes pour appréhender la régulation d'un ordre institutionnel sectoriel et pour identifier, à travers la notion de travail politique, les causes politiques des changements qui accompagnent la vie des secteurs. Toutefois, leur approche nécessite d'être amendée pour prendre en compte la spécificité du secteur forestier, et tout particulièrement de ses caractéristiques liées aux enjeux de gestion des ressources naturelles, mais aussi pour poser la question du changement institutionnel en termes de resynchronisation territoriale.

La première partie de ce chapitre sera donc consacrée à la définition de notre positionnement théorique dans le champ institutionnaliste et à l'élaboration d'une grille de lecture institutionnaliste des enjeux de régulation du secteur forestier. Dans la seconde partie, la notion de régime sectoriel sera mobilisée pour expliciter la notion de travail politique et problématiser le changement au regard des hypothèses formulées dans le chapitre précédent.

A. Une grille institutionnaliste pour appréhender les enjeux de régulation du secteur forestier

L'approche théorique institutionnaliste s'inscrit dans un champ de recherche ancien (J.R. Commons, T. Veblen) qui a récemment été remobilisé par des politistes (Hall et Taylor, 1997) sensibles aux travaux menés sur les institutions en économie (North, 1981) et en sociologie (Powell et Maggio, 1997). Ce récent engouement pour les institutions est à l'origine d'un foisonnement de postures théoriques qui contribuent quelques fois à affaiblir leur portée analytique. Pourtant, au-delà des débats sur le rôle, le fonctionnement et l'évolution des institutions, l'approche institutionnaliste offre des perspectives intéressantes pour saisir l'articulation entre *politics* et *policies* et analyser le changement (Smyrl, 2002). Pour le politiste en effet, les institutions, qu'elles soient formelles ou plus informelles, représentent des phénomènes sociaux concrets qui constituent une grille de lecture à l'analyse du travail politique et permettent de sortir du carcan des pratiques gouvernementales et du cadre, trop restreint, des approches stato-centrées. Ainsi, dans le but de mobiliser une grille institutionnaliste d'analyse des dynamiques de régulation sectorielle, on envisage ici de préciser notre positionnement théorique dans le champ scientifique « institutionnaliste » et de l'opérationnaliser pour l'étude du secteur forestier. Après avoir explicité et justifié notre intérêt en faveur d'une posture proche du courant de l'institutionnalisme historique, nous envisagerons donc comment le secteur forestier peut être appréhendé et analysé comme un ordre institutionnel.

1. Les fondements d'une analyse institutionnaliste

L'institutionnalisme, qui est au départ une école de pensée économique, s'est construit en réaction aux approches néoclassiques privilégiant une posture individualiste et une analyse des phénomènes économiques à partir de la théorie du choix rationnel. Le retour en force dans les sciences sociales depuis une quinzaine d'année des théories institutionnalistes contribue ainsi à relancer le débat, notamment en sciences politiques, sur « le rôle de la structure, de la culture et de l'action dans l'explication des phénomènes sociaux ou encore autour du rôle des idées, des normes et des valeurs par rapport à celui des intérêts individuels » (Giugni, 2002, p.69). L'émergence de ce que certains appellent un « nouvel institutionnalisme » ou encore

« néo-institutionnalisme » (Koelbe, 1995), marque le retour à un intérêt marqué des scientifiques pour l'étude des institutions, non pas seulement en tant qu'objets, mais en tant que processus de construction des choix, de formation des intérêts et de répartition du pouvoir, ceci dans un contexte donné et ancré dans des structures culturelles, socio-économiques et politiques (March et Olsen, 1984). Selon B. Arts (2011), la différence entre ce courant néo et l'ancien institutionnalisme repose principalement sur le fait qu'il accorde plus d'importance aux règles (plutôt qu'aux organisations), aux institutions informelles (plutôt qu'aux formelles) et à leurs dynamiques d'évolution (plutôt qu'à leur stabilité). Une part importante des travaux portant sur l'action publique dans le domaine forestier s'inscrit dans cette perspective néo institutionnaliste. Certes ils ont permis d'améliorer nettement la compréhension des multiples formes d'arrangement qui s'opèrent au sein du système forestier mais ils tendent à fortement sous estimer le rôle du politique (au sens de *politics*) dans la dynamique institutionnelle. Pour tenter de dépasser cette limite, on montrera dans le prolongement de B. Jullien et A. Smith qu'il est intéressant de s'inspirer du courant « historique » de l'institutionnalisme et d'envisager comment la mise en place d'un « ordre institutionnel » revêt un caractère fondamentalement politique. En outre, on soulignera l'intérêt d'un certain nombre de travaux néo institutionnalistes dans le domaine de l'environnement pour saisir la particularité des dynamiques institutionnelles relatives au secteur forestier.

a. Les institutions : des processus sociaux pour penser et analyser la dimension politique de la régulation

Les institutions peuvent être considérées comme des règles destinées à rendre possible l'action dans un univers incertain. Une approche par les institutions « pose la nécessité de penser le rôle des médiations entre structures sociales et comportements individuels pour comprendre ces derniers et leur forme collective d'expression » (Théret, 2000). Elle porte donc une théorie interactionniste (Colin, 1990) du changement social (fondement théorique) qui conduit à conceptualiser la structure du système social à partir des formes stabilisées de relations qui s'établissent entre les acteurs (fondement épistémologique). Il existe différentes approches institutionnalistes en sciences politiques qui témoignent du foisonnement des tentatives de dépasser les approches comportementalistes et rationalistes. Dans la

littérature, on distingue ainsi généralement quatre types de courants néo-institutionnalistes (Hall et Taylor, 1997, Schmidt, 2008) : la théorie du choix rationnel (les acteurs, considérés comme rationnels, sont influencés dans leurs choix par les règles du jeu), l' approche culturalisme (mettent en avant le rôle de la « culture »), l' approche discursive (mettent en avant le rôle des idées et des discours) et la mise perspective historique (mettent en avant l'évolution historique et la stabilité des institutions). Au regard de ces différentes approches, et sans remettre en question leurs intérêts respectifs, il nous semble que l'analyse des processus de régulation politique peut être rapprochée plus spécifiquement des travaux d'inspiration historique (IH) et de ceux, en économie, issus de la théorie de la Régulation.

Tout d'abord, si on s'intéresse à la manière dont les travaux institutionnalistes appréhendent la construction de la relation entre institution et comportement, et indirectement dont ils proposent une théorie de la décision, on constate que l'IH met nettement en avant la construction politique des intérêts des acteurs et donne une place centrale à l'action collective comme cadre de production de règles de comportements et de résolution de conflits (Billaudot, 2002, Théret, 2000). Cela implique de concevoir la transaction, unité de base du cadre institutionnaliste, comme un phénomène social comportant deux dimensions contradictoires que sont le conflit et la coopération (Commons, 1934, Beaurain et Bertrand, 2009). Cette conception de l'institution conduit à révéler le caractère fondamentalement omniprésent du politique dans les politiques publiques, rejoint par là les travaux de sociologie politique menés en France (Hassenteufel, 2008, Jobert, 1998, Jobert et Muller, 1987, Muller, 2006) et traduit directement notre approche du rôle du politique dans les processus de régulation. La décision n'est pas un résultat optimal mais un processus complexe de jeux de rapports de force situés (Simon, 1997) où la formation des intérêts individuels n'est ni complètement aléatoire et indéterminée, ni complètement enfermée dans un carcan culturel prédéfini. En remettant au centre de la problématique de la formation des préférences la question du contexte institutionnel, l'IH ne nie pas la dimension stratégique de l'acteur, ni sa capacité à formuler un dessein politique, pas plus qu'elle ne passe sous silence son insertion dans un univers de sens et de valeurs partagées. En effet, l'IH insiste sur le fait que les institutions ne sont pas seulement importantes pour comprendre comment elles contraignent les choix individuels ou modifient les

stratégies des acteurs mais aussi pour saisir comment elles impactent sur l'articulation des intérêts, et tout particulièrement sur l'articulation des intérêts collectifs (Thelen, 2002). Ainsi, l'IH permet de réhabiliter l'intérêt de l'analyse de l'action publique comme un contexte d'interaction entre groupes, intérêts, idées et structures institutionnelles dans le cadre duquel la question de la construction de la légitimité est fondamentale pour interpréter les choix et la sélection des préférences (Lagroye, 1985).

Ensuite, si on compare les différents courants institutionnalistes au regard de la manière dont ils appréhendent l'historicité et la mise en cohérence des institutions, on constate que les auteurs de la théorie de la Régulation mettent en avant l'existence de formes institutionnelles correspondant à des modes de « codification d'un ou plusieurs rapports sociaux fondamentaux ». Dans cette perspective, les institutions font systèmes et on ne peut penser les institutions indépendamment, elles sont complémentaires (Amable, 2000), voire hiérarchisées (Boyer, 1999, Billaudot, 2002). La prise en compte de ces formes institutionnelles témoigne d'une volonté d'appréhender la notion de configuration institutionnelle comme une combinaison particulière de divers types d'arrangements institutionnels[51] (Boyer, 2003b). L'objectif pour les économistes est ici de pouvoir caractériser et comparer, à un certain moment de l'histoire, des régimes d'accumulation et des modes de régulation, non pas en fonction de leur efficacité mais en rapport avec les modalités de stabilisation d'un ensemble de compromis institutionnalisés entre les acteurs économiques et sociopolitiques. Cette posture offre donc un large espace de dialogue avec le politiste dans la mesure où elle considère que ces compromis relèvent autant de logiques de coordination fonctionnelle que de logiques de conflit/coordination entre acteurs, représentations et pratiques. Contrairement aux conceptions des économistes néoclassiques, les institutions sont appréhendées comme des éléments de contrainte pour les acteurs économiques mais aussi comme des opportunités qui les libèrent et leur ouvrent de nouvelles perspectives d'action (Bromley, 1989). En outre, la TR

[51] La théorie de la régulation (Boyer, 2003b) repose sur l'analyse des cinq « formes institutionnelles », caractéristiques d'une organisation sociale. Les caractéristiques d'un type donné de capitalisme sont déterminées par ces formes institutionnelles :

* forme de la concurrence (degré de concentration, formation des prix, concurrence entre salariés, qui détermine alors le salaire)
* forme de la monnaie (monnaie, politique monétaire, financement de l'économie, etc.)
* forme de l'État (intervention économique et sociale)
* forme du rapport salarial (déterminants du salaire et de l'emploi, organisation du travail, etc.)
* forme d'insertion dans l'économie mondiale (relations commerciales, financières et monétaires).

s'inscrit résolument dans une approche historique de l'évolution de ces formes institutionnelles. Les changements qui surviennent sont avant tout interprétés à travers leur continuité historique. Dans le prolongement de l'IH, elle attache en effet une importance toute particulière à la notion de séquence et de mise en problème de la relation causale qui sous tend le passage d'une configuration historique à une autre. Autrement dit, même si la TR, comme l'IH, envisagent les configurations institutionnelles comme des situations en équilibre instable et perpétuellement soumises à des dynamiques de reconfiguration et de remise en question, il est possible d'un point de vue analytique d'identifier des formes historiques pseudo-stabilisées de mise en ordre des relations instituées entre les différents acteurs. La notion de Régime, telle que nous la mobilisons au 3.2 de ce chapitre, s'applique bien à la caractérisation d'un tel ordre institutionnel pseudo-stabilisé et à l'analyse des phénomènes de changement institutionnels.

Enfin, à l'origine, la TR s'est attachée à penser la stabilisation de ces formes institutionnelles à l'échelle macro sous la forme d'un mode de régulation défini au niveau national (Aglietta, 1976, Boyer, 1986). La volonté des régulationnistes était alors d'envisager les modalités de transformation du modèle fordiste et de saisir la diversité des trajectoires nationales de régulation du capitalisme moderne. Plus récemment, des travaux régulationnistes ont développé une approche mésoéconomique afin d'analyser comment secteurs et territoires peuvent constituer des espaces de régulation intermédiaires (Laurent et Du Tertre, 2008). La plupart de ces approches envisagent alors secteurs et territoires comme des espaces où se déploient des arrangements institutionnels susceptibles d'offrir des espaces de médiations entre dynamiques microéconomiques et macroéconomiques. Toutefois, comme le soulignent B. Jullien et A. Smith (2008d), cette approche continue à considérer que l'Etat-nation constitue un niveau et une catégorie d'analyse pertinente et survalorise donc les institutions macroéconomiques et sociales sans rendre compte des très fortes spécificités sectorielles. Pour dépasser ce déterminisme territorial de la théorie de la régulation, B. Jullien et A. Smith envisagent la régulation au niveau de chaque industrie ou secteur. Ils proposent ainsi de « représenter les industries comme étant gouvernés par des ordres institutionnels qui leur sont spécifiques. Conceptualisés comme configurations de règles, d'acteurs et de pratiques, l'ordre institutionnel de chaque industrie est appréhendé analytiquement comme un mode

spécifique d'articulation de quatre rapports institués fondamentaux » (Jullien et Smith, 2008d, p.144). Cette posture vise à réinterroger le modèle de diversification nationale des formes de capitalisme, défendu par P. Hall et D. Soskice (2001), en analysant la façon dont les acteurs politiques et sociaux interviennent sur les changements au sein des relations instituées qui influencent leurs activités sectorielles (Jullien et Smith, 2008c).

Afin de problématiser la dimension territoriale de la régulation politique, il semble donc pertinent de considérer plus spécifiquement le secteur comme un espace de mise en ordre et de stabilisation d'une configuration institutionnelle donnée. Cette approche méso présente l'intérêt de se centrer plus sur l'analyse de la mise en œuvre que sur la décision et de saisir la pluralité des ordres locaux qui confèrent au changement sa dimension contingente (Friedberg, 1993, Jobert, 1995). La grille d'analyse institutionnaliste établie par B. Jullien et A. Smith s'applique au secteur productif et à l'étude de relations instituées dans le cadre des activités économiques sectorielles mais qu'en est-il des relations qui se nouent autour des problèmes de gestion des ressources naturelles ? Ne doit-on pas considérer qu'un certain nombre d'activités liées à la gestion des ressources naturelles secrètent des arrangements institutionnels spécifiques ?

b. L'approche institutionnaliste et l'étude des « nature-related sectors »

Les travaux de certains institutionnalistes en économie ont récemment intégré la dimension environnementale dans leur manière d'appréhender la régulation des systèmes productifs et des enjeux de gestion des ressources naturelles. Dans le prolongement des premiers travaux institutionnalistes, qui ont développé une lecture critique de la théorie des ressources naturelles et de l'environnement d'inspiration néoclassique, un certain nombre d'auteurs ont cherché à envisager dans quelle mesure la « spécificité » du problème environnemental nécessitait de repenser les logiques de développement et les formes des rapports économiques. Pour ces derniers, non seulement les activités économiques ne peuvent pas être dissociées des dynamiques environnementales (Norgaard, 1994) mais surtout ils estiment que ces relations doivent s'inscrire dans une perspective historique et qu'elles ne peuvent pas être traitées en termes de calcul optimal ou de choix rationnel (Söderbaum, 1992). La « spécificité » environnementale avait été très tôt appréhendée par les économistes,

sous l'angle de la productivité des terres, en termes de contrainte pour la croissance (Malthus, 1836). Ensuite, les problèmes notamment de pollution ont soulevé la question des externalités et de leur insertion dans les mécanismes marchands. Pour les uns, la prise en compte de ces externalités (par exemple environnementales) nécessite la mise en place par l'Etat de mécanismes correctifs (Pigou, 1920), pour d'autres c'est au marché de garantir l'égalité de répartition des droits de propriété sur les biens publics (Coase, 1960) et d'intégrer les coûts de transaction afférents dans les rapports économiques. Plus récemment, avec la complexification et l'intensification des problèmes environnementaux, la question environnementale est petit à petit devenue un domaine d'intérêt pour les travaux inscrits dans le champ institutionnaliste. Faisant appel à des approches interdisciplinaires en économie, sciences politiques, sociologie ou anthropologie, ces travaux se sont ainsi particulièrement intéressés aux processus institutionnels impliqués dans la gouvernance des enjeux et conflits environnementaux (Paavola et Adger, 2005). Dans cette perspective, on peut dégager deux catégories de travaux qui opèrent une relecture « environnementale » des théories institutionnalistes.

Une première catégorie s'est attachée à évaluer les conséquences de cette question environnementale sur les modèles classiques d'analyses des formes de capitalisme utilisés en économie industrielle. Pour les uns, proposant de prolonger la théorie de la régulation[52], il est nécessaire de définir une nouvelle forme institutionnelle (une 6^{éme}), c'est-à-dire une nouvelle catégorie de compromis relatifs aux rapports sociaux fondamentaux constitués par les relations économiques à l'environnement De nombreux auteurs (Becker et Raza, 2000, Rousseau, 2005). B. Zuindeau (2009, p.178) postulent ainsi que « la forme particulière du rapport économique à l'environnement [serait] influencée par le contenu et l'évolution des formes institutionnelles dans une économie donnée. Entre cette forme particulière du rapport à l'environnement et les cinq formes institutionnelles […] existerait aussi une complémentarité institutionnelle ». Pour d'autres, la dimension environnementale des rapports productifs, même si elle nécessite de repenser les modes de régulation, peut être intégrée aux catégories conceptuelles déjà élaborées. C. Cazals (2009), partant d'une approche en économie des Conventions, montre par exemple comment il est possible d'intégrer les

[52] Dans une approche plus sociologique, C. Lafaye et L. Thévenot s'interrogent sur la nécessité d'envisager l'existence d'une « citée verte », c'est-à-dire d'un nouveau principe de jugement et de justification de l'action en rapport avec les nouveaux enjeux écologiques. (Lafaye et Thevenot, 1993)

conventions environnementales en agriculture aux « Mondes de Productions » définis par R. Salais et M. Storper (1995). De la même manière, en sciences politiques, B. Jullien et A. Smith considèrent que les enjeux environnementaux, et plus généralement ceux associés au développement durable, peuvent être considérés comme des problèmes trans-industriels qui contribuent à redéfinir les modalités de régulation des relations instituées classiques.

Une seconde catégorie de travaux, inscrits dans le courant de la Nouvelle Economie Institutionnelle, a traité des activités de gestion et d'exploitation des ressources naturelles. Cette approche a été influencée par « l'économie écologique » qui consiste à prendre en compte les interactions entre les systèmes économiques et écologiques (Dietz et van der Straaten, 1992). Dans cette perspective E. Ostrom (1990) a développé un cadre d'analyse institutionnaliste (*Institutional Analysis and Development*) afin d'étudier les processus d'action collective impliqués dans la gestion des biens communs. Pour les tenants de l'école de Bloomington, les institutions qui gouvernent la gestion des ressources naturelles doivent être appréhendées en tenant compte d'une part du contexte biophysique et social et d'autre part de l'inscription de ce contexte dans un système institutionnel plus large. Ces travaux ont ainsi remarquablement contribué à remettre en question les principes normatifs qui guidaient les politiques de développement dans les pays du Sud[53]. En outre, l'intérêt majeur de cette approche réside dans le fait qu'elle a clairement démontré que les arrangements institutionnels qui régulent les problèmes environnementaux sont fortement contingents aux relations d'interdépendances que nouent les acteurs en situation de gestion et d'exploitation d'une ressource naturelle donnée. Dans ce prolongement, K. Hagedorn (2008) propose un cadre intitulé *Institutions of Sustainability* (IoS) qui s'applique, de façon plus spécifique, à l'étude des secteurs (agriculture, pêche, foresterie…) qui reposent sur la gestion et l'exploitation des ressources naturelles (*Nature-related sectors*). Ce cadre est centré sur l'analyse des conditions de régulation des activités humaines reposant sur des transactions qui influencent les relations entre la nature et les systèmes sociaux. Selon lui en effet, ces activités génèrent des transactions avec des caractéristiques particulières liées aux attributs des systèmes naturels supports de et impactées par ces mêmes activités. Dans une perspective d'économie institutionnelle

[53] Les travaux d'E. Ostrom, récemment récompensés par un prix Nobel d'économie (2009), ont ainsi montré qu'il existait des modes de gouvernance des ressources naturelles alternatifs entre l'appropriation privée et le marché d'une part, et la gouvernance « centralisée » via l'appropriation étatique et la loi d'autre part.

associant les approches en termes de coûts de transaction (Williamson, 1996) et les travaux de l'école de Bloomington, il s'intéresse alors de manière plus spécifique au cadre institutionnel qui régit les rapports entre les utilisateurs des ressources naturelles (agriculteurs, forestiers, pêcheurs ...) et les autorités publiques ou les communautés qui régulent les échanges de biens privés et de biens publics relatifs aux ressources considérées (Hagedorn, 2002). De la même manière, J. D. Gerber, P. Knoepfel, S. Nahrath et F. Varone (2009a) ont récemment défini un cadre d'analyse portant sur les Régimes Institutionnels de Ressource (RIR) qui a comme objectif de comprendre les pratiques actuelles de gestion des ressources naturelles. En s'appuyant conjointement sur les travaux en économie institutionnelle portant sur les droits de propriété (Bromley, 1991) et sur ceux traitant de l'analyse des politiques publiques environnementales, ils définissent le RIR comme un concept qui fait référence « à la propriété et aux droits sur la ressource et aux politiques publiques qui régulent l'usage et la protection de la ressource [...] et qui considère toutes les dimensions (ressources, acteurs et règles institutionnelles) dans un seul et unique cadre d'analyse » (Gerber, et al., 2009a, p.802). Selon eux, l'intérêt de cette approche est non seulement de mettre en avant l'importance des droits de propriété pour l'étude des institutions impliquées dans la gestion des ressources naturelles mais surtout de proposer un cadre qui soit adapté aux particularités du système politico-juridique des démocraties libérales (européennes) où le droit de propriété sur les ressources est établi dans un cadre légal.

En résumé, ces différentes approches inspirées de l'économie institutionnelle, qui s'intéressent à la prise en compte des enjeux environnementaux, se démarquent dans le champ institutionnaliste en mettant en évidence que les activités associées à la gestion et à l'exploitation des ressources naturelles induisent des interdépendances sociales, et donc des formes institutionnelles spécifiques, qui sont fonction des caractéristiques écologiques des ressources considérées mais aussi du contexte sociopolitique dans lequel elles s'inscrivent. Souvent ces approches conduisent à des réflexions normatives sur les conditions de durabilité associés à la gestion des ressources naturelles mais on ne retiendra ici que leur dimension analytique qui offre des éléments de réflexion intéressant dans la perspective de bâtir une grille d'analyse institutionnaliste adaptée aux enjeux de régulation de l'usage des ressources forestières en France.

On propose donc de développer dans le cadre de notre travail une méso-économie politique du secteur forestier en utilisant un cadre d'analyse institutionnaliste qui s'appuie sur les fondements théoriques de l'Institutionnalisme historique, qui prolonge les travaux de la NEI sur les *nature-related sector*s et s'inspire directement du travail de Gerber et al. sur les Régimes Institutionnels des Ressources. L'intérêt de cette dernière approche est d'offrir une base théorique à l'analyse des conditions d'institutionnalisation des rapports institués associés à la régulation des usages forestiers sous l'angle de l'action publique, c'est-à-dire des conditions de formulation des problèmes publics et de politisation des enjeux associés. Comme le soulignent A. Douai et M. Montalban (2009), la prise en compte, dans une approche institutionnaliste historique, des conflits et des crises liées aux enjeux environnementaux et à la durabilité des ressources naturelles constitue une opportunité intéressante d'appréhender les transformations des modèles de développement postfordistes. Ainsi, notre posture vis-à-vis de la prise en compte de ces enjeux consiste non seulement à considérer qu'ils contribuent à redéfinir les modalités de régulation des rapports institués inhérents aux échanges économiques et sociaux mais aussi à intégrer l'existence d'un rapport institué spécifique aux interactions qui s'établissent avec les systèmes écologiques (la forêt en l'occurrence). Autrement dit, il nous paraît nécessaire, dans le cadre de l'étude de la gestion forestière, d'amender la grille d'analyse institutionnaliste de l'organisation sociale définie par B. Jullien et A. Smith par l'ajout d'une forme institutionnelle désignant la configuration relative aux relations particulières que nouent les acteurs en situation de gestion de ressources naturelles. La particularité de cette forme institutionnelle est qu'elle ne peut pas être définie a priori, la dimension fortement contingente de ce type de relation implique en effet de tenir compte à la fois de son contexte biophysique et de son histoire institutionnelle. Dans les travaux d'E. Ostrom, principalement axés sur les pays en développement et la gestion des biens communs, l'unité de base de l'analyse est le contexte d'action (a*ction arena*), pour notre cas d'étude (la forêt en France), l'approche retenue s'inscrira dans le prolongement de K. Hagedorn et définira le secteur comme unité de base pour prendre en compte la contingence institutionnelle de l'organisation sociale et politique des activités de gestion et d'exploitation forestière et pour définir les différentes formes institutionnelles qui composent l'ordre institutionnel forestier.

2. Présentation du cadre d'analyse institutionnaliste du secteur forestier

La notion de secteur correspond à une catégorie d'analyse qui est souvent jugée comme relativement arbitraire, voire normative, dans la mesure où elle renvoie à un découpage fondé sur les pratiques gouvernementales et donc à une vision état - centrée de la société. Les critiques se font d'autant plus vives aujourd'hui que l'on considère que les problèmes à traiter sont de plus en plus complexes et font appel à des arrangements politiques et administratifs qui transcendent les frontières sectorielles classiques. Néanmoins, et à condition d'en préciser le contenu et les limites, il nous semble que la notion de secteur contribue à délimiter un système social qui a du sens au regard des enjeux de régulation des activités socio-économiques (Baumgartner et Jones, 1994, Sabatier, 1998). Pour de nombreux auteurs institutionnalistes, la façon dont sont organisés les intérêts varie autant entre les sociétés que au sein des sociétés ; autrement dit, ils estiment que chaque secteur déploie son propre régime ou système de gouvernance destiné à coordonner les intérêts et à gérer les conflits (Kitschelt, 1991, Scott et Meyer, 1994). En effet, non seulement le secteur demeure le cadre privilégié d'élaboration et de mise en œuvre des dispositifs d'action publique mais en plus il constitue un repère identitaire fondamental pour les pratiques quotidiennes des acteurs publics et privés (Muller, 1985). Dans la perspective d'une analyse institutionnaliste, rendre opérationnelle la notion de secteur nécessite donc de délimiter précisément la trame des relations sociales qui structurent un secteur donné et qui ont fait l'objet au cours du temps d'une certaine forme de stabilisation. L'analyse du secteur à travers les relations instituées qui structurent son environnement institutionnel présente l'intérêt de s'inscrire dans une trajectoire historique qui permet de tenir compte du caractère construit, socialement et politiquement, de l'organisation du système sectoriel. On assume alors le fait qu'il est nécessaire d'appréhender les dimensions normatives, cognitives et symboliques (c'est-à-dire politique) d'un secteur comme étant consubstantielles à sa dimension plus fonctionnelle (Jullien et Smith, 2008c).

Dans ce cadre, notre objectif maintenant est de proposer une grille d'analyse institutionnaliste du secteur forestier en explicitant les différentes relations instituées qui le structurent et ainsi composent ce que l'on nomme « l'ordre institutionnel forestier ». Considéré comme un *nature-related sector*, ce secteur est le siège de relations

qui relèvent à la fois d'une logique d'économie industrielle, et d'une logique d'économie des ressources naturelles. Après avoir présenté les modalités d'hybridation de l'ordre institutionnel forestier, nous détaillerons les enjeux de régulation associés à chacune des relations instituées.

a. Un ordre institutionnel hybride

Nous avons déjà abordé la question de l'hétérogénéité du secteur forestier en France en soulignant notamment que la notion de filière ne permet pas de prendre en considération l'inscription plus large du système productif dans la problématique de gestion des ressources forestières (Cf. 1.2.3.3.). On se doit donc de mettre en avant la nécessité de ne pas penser le système forestier uniquement dans une logique d'économie industrielle. Le système productif bois, à travers la position sécante des propriétaires/producteurs, est fortement dépendant de la logique associée à l'économie des ressources naturelles. A propos de la théorie de la régulation, F. Varone, S. Nahrath et J. Gerber (2008, p.3), font d'ailleurs remarquer qu'« elle ne traite pas spécifiquement des usages sociaux et économiques des facteurs de production essentiels que représentent les ressources naturelles, dont la durabilité de la gestion constitue cependant une condition centrale de la reproduction du système capitaliste ». Or, transposé au niveau méso des secteurs, il demeure tout aussi indispensable de s'interroger sur la régulation des usages de la ressource. En outre, nous avons montré que historiquement les activités impliquant d'un côté les propriétaires forestiers et de l'autre les industriels du bois ont fait l'objet d'un processus de sectorisation distinct. Le secteur forestier, auquel on s'intéresse plus spécifiquement dans le cadre de ce travail, représente un système social centré sur l'enjeu de régulation des activités conduites par les propriétaires forestiers. La question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure la grille d'analyse institutionnaliste proposée par B. Jullien et A. Smith pour étudier les rapports institués qui s'établissent dans le cadre de secteurs industriels est adaptée à l'étude du secteur forestier.

Ils proposent en effet de « concevoir une industrie donnée comme une forme stabilisée de mise en cohérence de quatre rapports institués (RI) fondamentaux correspondant aux relations que les entreprises relevant d'un secteur nouent avec quatre catégories de pourvoyeurs de ressources à coordonner en leur sein : les

salariés, les financeurs, les fournisseurs et les clients » (Jullien & Smith, 2005). Il s'agit donc d'envisager distinctement ces quatre rapports institués afin d'appréhender la double nature politique et économique des relations qui structurent le cadre d'activité des acteurs impliqués dans la filière industrielle. Ces RI productifs sont définis ainsi (Jullien et Smith, 2008c, p.4) :

- Le RI Emploi correspond à la configuration de règles, d'acteurs et d'attentes liée aux rapports entre les employeurs et les employés ;
- Le RI Financement définit la façon dont les entreprises réalisent leurs investissements et financent leur activité ;
- Le RI Approvisionnement s'intéresse aux formes d'organisation et de régulation des interdépendances qui se nouent entre les acteurs économiques dans le cadre de l'approvisionnement des unités de production et de transformation ;
- Le RI Commercialisation concerne les institutions qui structurent la vente et le marketing des biens et services fournis par les entreprises.

La réalité sociopolitique et économique de ces quatre RI au sein de l'industrie du bois est un problème qui dépasse le cadre du travail réalisé ici. Il faudrait en effet certainement s'interroger sur les conditions d'institutionnalisation de ces RI pour les différentes catégories d'industriels constituant la filière bois. Ces derniers sont en effet très hétérogènes et il n'est pas à priori évident que la régulation des problèmes de financement, d'emploi, d'approvisionnement ou encore d'approvisionnement se fasse dans une logique collective de traitement commun des enjeux de régulation. Cette incertitude concernant l'existence d'un ordre institutionnel de l'industrie du bois tient autant à l'hétérogénéité des rapports fonctionnels au sein de cet ensemble industriel qu'à l'hétérogénéité des logiques politiques qui animent la vie de ces entreprises. Néanmoins, on peut quand même identifier un RI Approvisionnement qui correspond aux relations que nouent un grand nombre d'entreprises de transformation du bois avec les propriétaires forestiers dans le cadre du marché des produits forestiers ligneux[54]. Cet RI Approvisionnement est donc à l'interface entre l'ordre institutionnel forestier et un ordre institutionnel des industries du bois.

Concernant les RI Emploi et Financement, il semble possible de les transposer à l'ordre institutionnel forestier dans la mesure où les propriétaires, qu'ils soient privés

[54] Le RI Approvisionnement ne concerne par que les produits forestiers ligneux, de nombreux échanges de produits forestiers peuvent faire l'objet d'un marché et entrer dans le cadre de ce RI Approvisionnement.

ou publics, mobilisent dans le cadre de l'activité de gestion forestière des ressources humaines et financières. Nous parlerons toutefois de RI Ressources humaines, plutôt que de RI Emploi, car comme nous le verrons il ne s'agit pas d'une relation salarié – employeur mais d'un ensemble de relations liées à des formes de prestation de services et à des conditions particulières d'encadrement technique.

Enfin, il est nécessaire d'envisager les conditions de régulation des interactions associées à la gestion et à la protection des ressources forestières. On envisage donc maintenant de définir le rapport institué qui se noue entre les propriétaires de la ressource forestière, les non propriétaires et les autorités collectives (Vatn, 2005). On considère alors que ce RI consiste à établir la manière dont sont définies les ressources forestières et sont répartis les flux de bénéfices qu'elles engendrent (Kissling-Näf et Bisang, 2001). Le postulat central de l'approche développée par J.D. Gerber et al. (2009a), dans le cadre du Régime Institutionnel des Ressources, affirme que les droits sur la ressource et les politiques publiques qui en régulent l'exploitation, la gestion et la protection doivent être considérées simultanément de façon à comprendre les effets des régulations sur les usages sociaux des ressources. Cette distinction entre un premier niveau, qui correspond aux relations sociales directes vis-à-vis de la ressource, et un second niveau, qui correspondent aux relations indirectes s'établissant par la médiation des premiers, nous paraît fondamentale. Elle permet de tenir compte de la contingence historique et écologique du RI qui se traduit en premier lieu en termes de distribution de droits de propriété sur tout ou partie de ces ressources, puis en second lieu en termes de règles relatives aux transactions qui résultent de l'usage de la ressource (Vatn, 2005). A partir de là on peut donc identifier les deux stades d'institutionnalisation des rapports qui s'établissent dans le cadre de ce qu'on appellera le RI Usages.

En premier lieu, la distribution du droit de propriété découle de la définition de la nature de la ressource et établit, dans un cadre plus ou moins formel, la garantie d'accès privilégié au flux de bénéfices. Il s'agit là d'une dimension fondamentale dans la compréhension des modes de régulation de la gestion des ressources naturelles, elle conditionne largement l'ensemble du RI Usages. Il existe, en effet, dans le monde un grand nombre de configurations de maîtrises foncières forestières qui s'appuient sur des systèmes juridiques ou sur des pratiques coutumières (Le Roy, 1996). Le cas français est très particulier au regard du processus d'institutionnalisation de cette

relation sociale à la forêt. En effet, pendant longtemps la délimitation du domaine boisé et la distribution des droits de propriété ont fait l'objet de vives tensions entre d'un côté les tenants de la ségrégation spatiale des usages qui défendaient la propriété privée et de l'autre les pratiquants d'activités agro-sylvo-pastorales qui revendiquaient l'usage collectif des terrains boisés (Corvol, 1987). Cependant, depuis la révolution française, la suppression du système féodal et la promulgation du code civil en 1804, le droit a progressivement instauré pour les forêts le régime de la propriété exclusive et absolue (Boutelet-Blocaille, 2006). Aujourd'hui, l'ensemble de la forêt française est donc sous ce régime de la propriété privée qui confère au propriétaire « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'[il] n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements » (art. 544 du Code Civil). Ce droit de propriété formel sur les forêts est partagé en France entre les particuliers (et leurs groupements), l'Etat, les régions, les départements, les communes ou sections de communes, les établissements publics, les établissements d'utilité publique, les sociétés mutualistes et les caisses d'épargne.

En second lieu, notre approche s'intéresse donc aux relations qui s'établissent entre propriétaires forestiers et entre les propriétaires forestiers et les autres usagers (privés, collectifs ou publics), utilisateurs des ressources forestières et naturelles. Elles correspondent aux modalités de régulation de deuxième niveau qui définissent comment, au regard des enjeux d'interdépendances écologiques, économiques et sociopolitiques, sont renforcés ou bien restreints les droits d'usage et de disposition de la ressource forestière par les propriétaires. Or, le propriétaire forestier évolue dans un univers de contraintes et d'opportunités qui est déterminé par sa participation à une filière économique, et par son statut de gestionnaire et propriétaire des ressources forestières. On considère ainsi que les activités des propriétaires forestiers, dans le cadre du RI Usages, s'inscrivent dans un double réseau d'interdépendances qui s'organise autour des enjeux d'exploitation des produits forestiers et de protection – conservation des ressources forestières.

La grille d'analyse mobilisée ici afin de définir l'ordre institutionnel du système forestier s'appuie donc sur le cadre d'analyse du gouvernement des industries (Jullien & Smith, 2005) auquel sont associées les réflexions sur le Régime Institutionnel des Ressources (RIR) (Gerber, et al., 2009a). Les premiers travaux permettent d'envisager

le système forestier comme un espace de régulation de l'accès par les propriétaires forestiers à un certain nombre de ressources et de considérer que c'est la combinaison de ces régulations qui rend possible l'activité de production et d'exploitation de produits forestiers ligneux (Jullien et Smith, 2008a). Les seconds proposent « une approche théorique qui vise à identifier les diverses modalités de régulation des usages concurrents des ressources naturelles » (Varone, et al., 2008, p.3). L'intérêt de cette approche est de prendre en considération le fait que l'accès et l'usage des ressources forestières par les propriétaires relève d'un mode de régulation particuliers dans la mesure où il est conféré à l'enjeu de gestion de cette ressource un caractère collectif, voire public, très important.

En résumé, il est possible d'identifier quatre rapports institués qui composent l'ordre institutionnel du secteur forêt-bois et qui correspondent aux cadres dans lesquels se déploient les activités de production, de gestion et de conservation de la ressource forestière des différents acteurs du secteur forestier (Figure 2) :

- Le RI Ressources humaines correspond à la configuration de règles, d'acteurs et d'attentes liée d'un côté aux rapports entre les propriétaires forestiers, privés et publics, et de l'autre aux structures administratives, organisations professionnelles, entreprises de travaux et les prestataires de services dans le cadre de la mise en œuvre des activités de gestion forestière. En effet, les propriétaires forestiers sont très rarement des professionnels et dans la plupart des cas les activités de gestion forestière (équipement des parcelles, planification et organisation des travaux sylvicoles, préparation des coupes) sont réalisées par des tiers ;
- Le RI Financement définit la façon dont les propriétaires forestiers réalisent leurs investissements et financent les activités de gestion forestière ;
- Le RI Usages s'intéresse aux modes de définition des ressources forestières et de répartition des flux de bénéfices qu'elles engendrent à travers les formes de distribution des droits de propriété (propriété privée en France) et les règles qui encadrent les usages qui en sont faits ;
- Le RI Approvisionnement concerne les institutions qui structurent les échanges marchands de produits forestiers entre les propriétaires et les acheteurs de bois.

Le secteur forestier se définit alors comme un ordre institutionnel hybride qui associe logiques de régulation des rapports productifs associés à la filière bois, logiques de régulation des rapports associés à la concurrence sur les usages de l'espace et de la ressource, mais aussi et surtout logiques de régulation sectorielles globales. Cette hybridation ne se réduit pas à la juxtaposition de différentes unités sous-sectorielles au sein d'un secteur englobant mais elle se traduit par l'existence de différents niveaux de régulation qui mettent en jeu la cohérence du secteur ainsi que les modalités d'intégration du secteur et au secteur. Par exemple, il est fondamental de ne pas considérer que seul le RI Usages induit des problèmes de régulation conditionnés par les enjeux de protection et de conservation de la ressource forestière, l'ensemble de l'ordre institutionnel est hybride. Il s'agit donc d'une hybridation liée à la coordination entre des acteurs économiques, des propriétaires forestiers, des usagers et des acteurs publics, mais aussi et surtout d'une hybridation qui implique pour l'ensemble des acteurs de gérer les contradictions et les complémentarités entre les enjeux associés aux rapports liés à l'économie industrielle et ceux liés à l'économie des ressources naturelles.

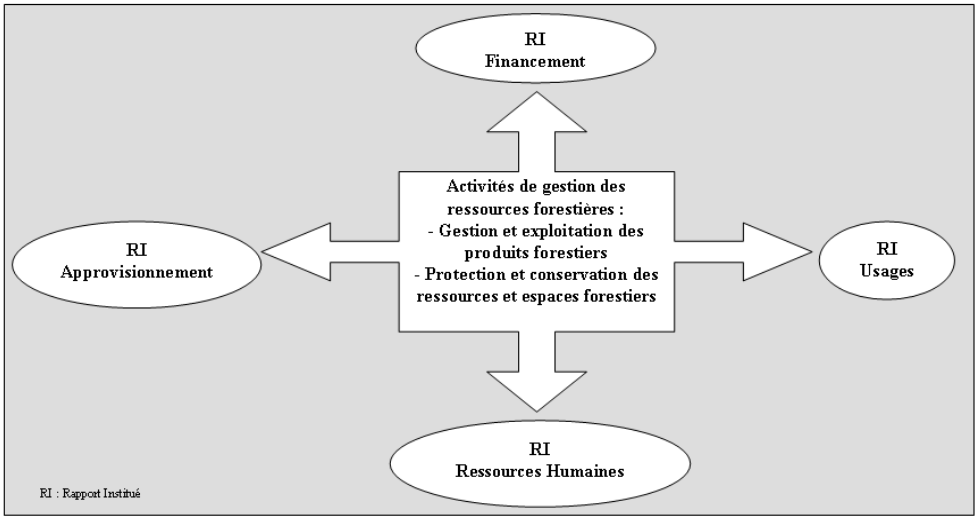


Figure 2: L'Ordre Institutionnel Forestier

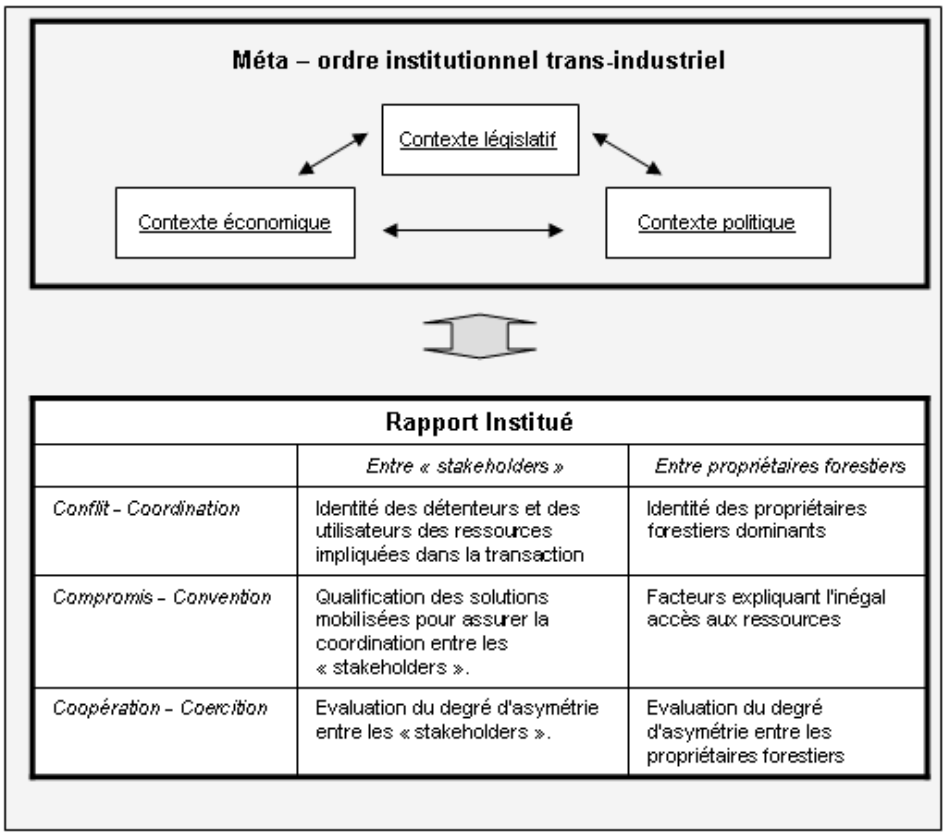
b. Les dynamiques de régulation de l'ordre institutionnel forestier

Les travaux d'inspiration structuraliste qui s'intéressent aux phénomènes qui contribuent à mettre sous tension la cohérence et l'identité sectorielle mettent en avant l'existence de deux types de relations fondamentales. Pour les uns, l'étude des modalités de la relation entre secteur et sous-secteurs est un enjeu important pour saisir les transformations de l'action publique et identifier le degré d'intégration des réseaux sectoriels (Marsh et Smith, 2000). Pour d'autres, l'attention se porte sur les formes de coordinations intersectorielles qui définissent la manière dont les secteurs établissent leurs frontières et participent à la fragmentation ou à l'intégration de la société (Sabatier, 1988, Scharpf, 1993). D'une part, on distingue alors classiquement dans la littérature, en fonction des secteurs étudiés et des pays, deux manières d'analyser la relation entre secteurs et sous-secteurs : pour les uns, il existe une communauté politique sectorielle qui opère un contrôle sur les communautés organisées en sous-secteurs (Cavanagh, et al., 1995, Cavanagh, 1998) ; pour les autres, les sous-secteurs développent des capacités d'autonomie vis-à-vis du secteur (Jordan, et al., 1994, Maloney, et al., 1994). Dans le prolongement de ce débat, J. Rayner et al. (2001), en étudiant le secteur forestier en Colombie Britannique, adoptent une posture intermédiaire. En suggérant de s'intéresser aussi aux relations qui s'établissent entre les sous-secteurs, ils montrent que certains sous-secteurs « critiques » influencent les autres sous-secteurs et par ce biais déterminent fortement la dynamique sectorielle globale. D'autre part, concernant les enjeux de coordinations inter sectorielles et les dynamiques de régulation macro, il existe un débat, sous-jacent aux questions de coordination entre organisations, gouvernements et réseaux, portant sur les capacités d'autonomisation des activités sectorielles face aux contraintes globales. Selon C. du Tertre (2002) trois types d'approches du problème se dessinent au sein des chercheurs qui se réclament de la théorie de la régulation : Une première voie consiste à projeter les mécanismes de régulation macro-économique sur la dynamique sectorielle, voire aujourd'hui à projeter l'évolution de certains secteurs sur la régulation globale. Une seconde voie, au contraire tente de souligner fortement l'hétérogénéité des secteurs. Enfin, une troisième voie tente de construire de manière plus dialectique et historique les passages macro-méso.

Dans cette perspective théorique très large, on peut donc s'interroger sur la manière d'appréhender les dynamiques de régulation de l'ordre institutionnel forestier. Le

cadre analytique proposé par B. Jullien et A. Smith (2008c) s'inspirent de l'approche méso-économique développée par N. Fligstein (2001) dans la mesure où ils s'intéressent plus particulièrement à la manière dons les cadres globaux et macro-économiques s'articulent avec les dynamiques industrielles et conditionnent les modes de répartition du pouvoir, des ressources cognitives et des rapports de domination. Leur ambition est non seulement de se saisir de cette relation globale – industrie mais surtout d'appréhender la relative autonomie dont fait preuve chaque industrie dans un contexte de globalisation. Ainsi, ils s'intéressent à la manière dont chaque rapport institué (RI), composant l'ordre institutionnel, met en jeu des problèmes de cohérence interne, mais aussi de cohérence externe entre les RI et avec le contexte social, économique et politique dans lequel il s'inscrit. Les processus cognitifs, les rapports de pouvoir et les situations de domination qui accompagnent les dynamiques de régulation d'une industrie se structurent donc au niveau de chaque RI autour de relations de conflit – coordination, de compromis – convention et de coopération – coercition (Figure 3). Ces relations s'établissent, d'une part, entre les acteurs privés, collectifs et publics impliqués dans les dynamiques de régulation (les « stakeholders ») et, d'autre part, entre les acteurs qui sont en compétition pour l'accès aux différentes ressources[55]. Enfin, ces relations qui s'établissent dans le cadre de chaque RI sont appréhendées au regard du contexte économique et sociopolitique trans-industriel (méta-ordre institutionnel).

[55] Dans le cadre défini par B. Jullien et A. Smith il s'agit des firmes, en ce qui concerne l'ordre institutionnel forestier, il s'agit des propriétaires forestiers.



Rapport Institué

	Entre « stakeholders »	*Entre propriétaires forestiers*
Conflit - Coordination	Identité des détenteurs et des utilisateurs des ressources impliquées dans la transaction	Identité des propriétaires forestiers dominants
Compromis - Convention	Qualification des solutions mobilisées pour assurer la coordination entre les « stakeholders ».	Facteurs expliquant l'inégal accès aux ressources
Coopération - Coercition	Evaluation du degré d'asymétrie entre les « stakeholders ».	Evaluation du degré d'asymétrie entre les propriétaires forestiers

Figure 3 : Structure de chaque rapport institué *(Jullien et Smith, 2008c, p.8)*

Sur la base de cette grille d'analyse, il est donc possible d'étudier la dynamique des rapports institués qui s'établissent au sein d'une industrie (un secteur) à un moment donné. En l'occurrence il est proposé première limite ici de s'intéresser de manière plus spécifique à l'ordre institutionnel forestier qui a caractérisé le secteur forestier en France au sortir de la seconde guerre mondiale. En s'appuyant sur les éléments du Chapitre 1, l'objectif est d'analyser sur cette période comment les interactions entre les quatre rapports institués (RI) structurent les conditions de gestion de la ressource forestière en France (Figure 4, p.141).

La seconde partie du XX^{ème} siècle constitue un tournant productif pour la politique forestière française. Au lendemain de la guerre, le potentiel forestier de la France, qui est alors fortement dégradé, est en effet envisagé par l'Etat comme une opportunité de redonner du dynamisme aux zones rurales, en complément d'une relance de l'agriculture, et de bâtir une économie du bois adaptée aux nouveaux marchés. La mise en place de cette politique volontariste se traduit alors dès 1946 par une profonde réorganisation de l'ordre institutionnel forestier. L'élément déclencheur de

cette orientation de la gestion forestière a été l'institutionnalisation d'un RI Financement sur la base d'une part de l'autonomisation du budget consacré à la gestion des forêts domaniales et d'autre part de la création du Fonds Forestier National (FFN). Ce système d'autofinancement de l'investissement forestier est d'inspiration libéral, il est basé sur le volontariat des propriétaires privés et repose entièrement sur des mécanismes de redistribution des produits de l'économie du bois. Cette évolution du RI Financement modifie à la fois les relations entre l'administration forestière et l'Etat et les relations entre les propriétaires forestiers et les industriels. L'institutionnalisation d'une structure autonome financièrement par rapport au budget de l'Etat offre en effet des moyens financiers importants à l'ONF mais il limite aussi les capacités de contrôle administratif et politique sur ces choix d'investissement et rend l'établissement fortement dépendant financièrement de l'économie du bois. De la même manière, les ressources du FFN sont conditionnées par le marché des produits forestiers et les propriétaires privés se financent sur la base d'une taxe payée par les industriels et les exploitants forestiers. Cette relation conflictuelle est arbitrée par l'Etat qui a la possibilité de modifier le poids de la taxe alimentant le FFN qui pèse sur certains produits forestiers. Contrairement à ce qui s'est fait dans d'autres pays[56] et malgré le contexte de nationalisation de l'époque, l'Etat français a donc fait le choix, en partie pour tenir compte de l'opposition des propriétaires fonciers à toute forme d'interventionnisme de l'Etat, de stimuler l'investissement privé plutôt que d'investir massivement dans l'extension de la forêt domaniale. Ce choix va assez rapidement bénéficier aux plantations de résineux et aux grands propriétaires forestiers qui sont en mesure de porter des projets de boisement et de reboisement importants et qui disposent de bonnes ressources techniques et financières[57]. Là encore l'Etat, à travers son administration, est le chef d'orchestre de l'orientation des investissements forestiers, il définit les règles et les modalités d'attribution des incitations financières.

---

[56] En Grande-Bretagne, la *Forestry Commission* s'est chargé de constituer un domaine forestier national par achat de terrains et boisements.

[57] On peut qualifier cette catégorie de propriétaire de propriétaires « producteurs » (ou « reboiseurs »), même si beaucoup son méfiants vis-à-vis de toute forme d'intervention de l'Etat, ils soutiennent la politique en faveur d'une amélioration de la dimension productive de la gestion forestière. Dans cette catégorie on retrouve une partie des agriculteurs et les investisseurs urbains. Une autre partie des propriétaires composée des notables ruraux, qui peuvent être définis comme « tarditionnels », raisonnent plus comme des propriétaires fonciers, ils sont peu impliqués dans la dynamique de modernisation technique et veulent conserver la plus grande autonomie possible concernant la gestion forestière, ils se mobilisent principalement pour une diminution de la fiscalité.

Afin de renforcer ce contrôle de l'orientation productive de la forêt privée, l'Etat procède alors à une institutionnalisation des RI Usages et Ressources humaines. La loi du 6 août 1963 instaure en effet de nouvelles relations entre les propriétaires privés et l'Etat dans le cadre du RI Usages. Une partie de ces propriétaires (ceux qui possèdent plus de 25 ha d'un seul tenant) a désormais l'obligation de réaliser un document de gestion (Plan Simple de gestion) et de se conformer à des grandes orientations régionales de production (ORP) définies par l'administration. Ce changement institutionnalise les bases d'un régime de la forêt privée mais il demeure peu contraignant et ne concerne qu'un nombre restreint de propriétaires. Ces derniers sont certes soumis à une nouvelle forme de limitation de leurs droits d'usage mais ils échappent à une réglementation plus forte et surtout, pour leurs représentants, il s'agit d'une opportunité de prendre part à la réorientation normative de la gestion forestière. En effet, à travers la création des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF), le régime de la forêt privée est co-administré dans le cadre d'un partenariat entre l'administration et les représentants des propriétaires forestiers. Ainsi, avec l'appui de cette nouvelle structure et le soutien de l'administration, il s'opère dans le même temps une institutionnalisation du RI Ressources Humaines qui se traduit par le renforcement des relations entre le personnel de l'administration forestière et les propriétaires privés dans le cadre de l'appui technique aux activités de gestion forestière. Les propriétaires « producteurs » inscrits dans ces réseaux de développement technique bénéficient ainsi de façon privilégiée des ressources techniques et financières (FFN) offertes par l'administration. Au niveau de la forêt publique, le rôle dominant de l'administration est renforcé au travers de la création de l'ONF. Le RI Usages n'évolue pas dans le sens où le régime forestier, qui soumet la forêt publique (domaniale et communale) à un ensemble de règles spéciales, liées aux droits de disposition et d'usage de ces ressources forestières est maintenu. Les communes notamment sont toujours sous l'autorité de l'administration en matière de planification de la gestion forestière et d'élaboration des programmes de coupe. En revanche, de la même manière que pour la forêt privée, la forêt publique s'engage dans une orientation nettement productive de l'usage de la ressource, renforçant ainsi la distinction entre forêts à vocation de service public (protection des dunes, Restauration des Terrains de Montagne, accueil du public) et forêts à vocation productive. De même le RI Ressources humaines évolue dans le sens d'une

autonomisation de l'ONF et d'un renforcement de son pouvoir dans le cadre de la réalisation des opérations d'ingénierie forestière. En contre partie des ressources humaines affectées à l'encadrement de la gestion des forêts communales, l'ONF perçoit ainsi un versement compensateur de l'Etat qui vient compléter les frais de garderie versés par les collectivités.

Cette dynamique de réinstitutionnalisation de l'ordre institutionnel forestier s'articule donc principalement autour du RI Financement d'un côté et des RI Usages et Ressources Humaines de l'autre. Dans cette perspective, l'administration forestière (ONF et administration centrale et déconcentrée) contrôle en grande partie les ressources financières (RI Financement), les ressources normatives (RI Usages) et les ressources humaines et techniques (RI Ressources humaines). Cette domination de l'administration est assez largement légitimée, et en partie partagée, par une petite partie des propriétaires forestiers (les propriétaires « producteurs –reboiseurs ») qui disposent souvent de patrimoines forestiers importants et s'engagent dans une trajectoire de modernisation de l'activité de gestion forestière.

Par contraste, la question de l'institutionnalisation du RI Approvisionnement, et des relations entre propriétaires forestiers et industriels, négociants ou exploitants forestiers, n'a pas fait l'objet d'une mise en problème et la question de la régulation du marché des bois a été largement mise de côté. Cette situation est liée à la faiblesse du poids politique et économique des propriétaires, au désintérêt de l'administration pour la question mais aussi à la volonté de l'Etat de ne pas intervenir dans le domaine. Le marché des bois n'est pas réglementé, à l'occasion du Traité de Rome, il n'a pas été considéré comme un produit agricole et par conséquent il entre dans le cadre des règles du marché commun. En outre, l'Etat souhaite maintenir un prix des bois faible car il est lui-même un important utilisateur de produits dérivés et il souhaite limiter les importations et disposer d'une ressource compétitive pour les industriels. Dans le cadre du RI Approvisionnement, l'Etat, au travers des règles de vente des bois en forêt publique fixées par le code forestier, joue pourtant un rôle très important. L'administration des eaux et forêts, et l'ONF maintenant, détiennent en effet un quasi-monopole sur le marché des bois étant donné que les ventes aux enchères qu'ils organisent servent de référence à la fixation des prix en France. La politique de l'administration a toujours été de s'impliquer le moins possible dans le marché des bois et elle a entretenu un système micro-économique favorable au tissu

très atomisé des exploitants forestiers et des scieurs[58]. Ce système est peu adapté à la logique de concentration de la demande et de globalisation du marché des bois qui accompagne le mouvement d'industrialisation de la filière mais il permet de maintenir des prix faibles et d'entretenir une certaine opacité sur le marché, au bénéfice des gros industriels.

La conséquence de cette configuration de l'ordre institutionnel forestier « productif » est double. Tout d'abord, le secteur forestier s'isole fortement vis-à-vis de son environnement trans-sectoriel dans la mesure où d'une part l'administration forestière, en s'autonomisant, a établi une coupure avec les instances politiques et le reste de l'administration et d'autre part, le noyau social très restreint qui représente les intérêts des propriétaires forestiers ne constitue pas un espace de mise en débat et d'ouverture sur la société des orientations prises par le référentiel productif. Sur la période, les acteurs dominants du secteur forestier se sont ainsi régulièrement tenus à l'écart, voire inscrits en opposition, aux politiques de développement agricole, d'aménagement de l'espace rural ou de préservation de l'environnement. Ensuite, l'ordre institutionnel forestier qui émerge dans les années 1950, contribue encore à accentuer davantage la coupure institutionnelle intersectorielle entre le secteur forestier et le secteur « bois ». L'absence de problématisation autour du RI Approvisionnement témoigne en l'occurrence du manque d'intégration entre la logique de développement industrielle et la logique de développement forestier. C'est ainsi par exemple que les reboisements de résineux se sont développés dans des zones non adaptées au rayon d'approvisionnement des papeteries, qui elles mêmes se sont implantées de façon privilégiée dans des zones favorables à l'utilisation de produits importés. La demande des industriels de disposer d'une ressource forestière plus adaptée à leurs besoins a été pourtant un élément déclencheur de la mise en place du référentiel productif dans le secteur forestier. Mais rapidement, faute de dispositifs institutionnels de coordination et face à l'hétérogénéité des intérêts industriels qui n'ont jamais été porteurs d'un discours collectif cohérent sur le problème du marché des bois et de l'adaptation offre – demande, les logiques d'action de l'administration

[58] Il est basé sur la multiplication des lots de bois vendus et sur un modèle de fixation des prix relativement arbitraire qui ne repose pas sur un équilibre offre-demande.

forestière et des représentants des propriétaires privés se sont autonomisées et différenciées des enjeux portés par les industriels.

Au début des années 1990, l'ordre institutionnel forestier est donc un système d'action relativement cloisonné dont le mécanisme d'intégration repose (i) sur une autorité unique, l'Etat, qui exerce un contrôle à distance sur le secteur et ne porte que très rarement la question forestière dans le débat public national ; (ii) sur un registre d'action largement fondé sur l'initiative privée et l'encadrement technique administratif ; (iii) sur des structures de médiation déséquilibrées et peu influentes qui se polarisent autour des instances administratives forestières. En outre il fonde sa cohérence sur une base territoriale unique : l'espace national. Pour l'ensemble des rapports institués l'échelle de référence en matière d'autorité, de registre d'action et de structure de médiation demeure l'espace national. Certes il existe quelques dynamiques d'évolution, en l'occurrence le RI Approvisionnement tend à être régulé à l'échelle européenne et les RI Usages et Ressources Humaines comportent désormais une dimension régionale. Toutefois, la plupart des règles, la répartition des rôles, la distribution des ressources et la structuration des interdépendances s'organisent toujours principalement en rapport avec l'échelle nationale.

Dans un contexte de crise du modèle français d'administration publique[59], comment évolue l'ordre institutionnel forestier « productif » si fortement imprégné de cette logique de gouvernement sectoriel ? Dans quelle mesure les transformations du contexte économique, législatif et politique sont-elles porteuses d'un renouvellement des formes de régulation du secteur forestier ? Quelle est l'autonomie et la marge de manœuvre des acteurs publics et privés du secteur dans cette perspective de mise sous tension de l'OI Gestion forestière par le biais de changements trans-sectoriels et intersectoriels ? Autant de questions qui interrogent la dynamique institutionnelle du secteur forestier et soulèvent le problème du changement et de ses causes.

[59] Au début des années 1990, P. Muller (1990, p.24) expliquait ainsi : « on assiste bien à une crise du modèle français d'administration publique qui consiste à orchestrer le développement par filières relativement étanches, sous la direction de l'Etat et grâce à la coopération d'élites sectorielles que l'on gratifie d'un monopole de représentation ».

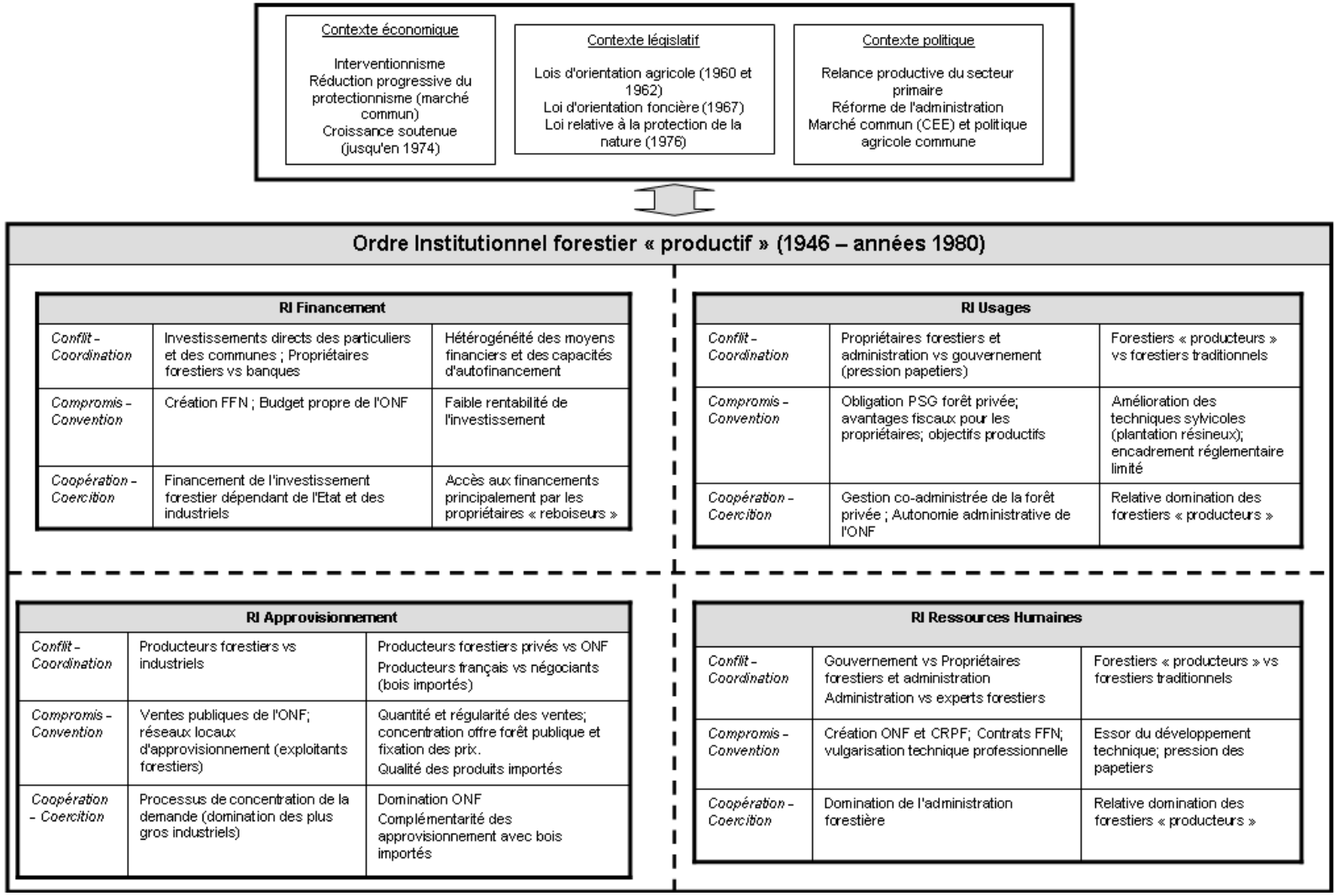


Figure 4 : L'ordre institutionnel forestier "productif" (1946 - années1980)

* *
*

Le cadre d'analyse développé ici, sur la base de la grille élaborée par B. Jullien et A. Smith pour l'étude du gouvernement des industries, complétée par la notion de Régime Institutionnel des Ressources introduite par J.D. Gerber et al., offre des prolongements aux travaux institutionnalistes qui se sont intéressés aux enjeux de gestion des ressources forestières et permet de définir un schéma général d'analyse de la régulation politique du secteur forestier (Figure 5, p.143).

En premier lieu, l'intérêt de ce cadre est d'appréhender les éléments institutionnels qui structurent et organisent les rapports liés à la gestion forestière sous l'angle de l'hybridation entre les logiques d'économie industrielle et celles d'économie des ressources naturelles. Le Rapport Institué (RI) Usages se définit en effet sur la base de règles qui tiennent compte des relations spécifiques aux ressources forestières (forme de distribution du droit de propriété et mode de définition et de contrôle des biens publics qu'elles génèrent) et au travers des relations d'interdépendance que nouent les différents RI, l'ensemble de l'ordre institutionnel forestier est traversé par ces enjeux d'articulation entre objectifs de production et de conservation.

En second lieu, ce cadre d'analyse est propice à la mise en problématique de la question territoriale. En ne définissant pas à priori d'échelle unique de régulation du secteur et en considérant qu'au niveau de chacun des RI se jouent des enjeux territoriaux spécifiques, il est ainsi possible de considérer que les jeux d'échelles sont des composantes de la régulation sectorielle. Historiquement le secteur forestier français s'est organisé sur la base de l'échelle nationale mais, dans une perspective de changement, il est nécessaire de s'interroger, par rapport au processus de reterritorialisation, d'une part sur l'autonomie relative du secteur par rapport au contexte trans-sectoriel et d'autre part sur l'autonomie relative de chacun des RI au sein de l'ordre institutionnel sectoriel.

En dernier lieu, ce cadre d'analyse permet de se saisir de la dimension à la fois économique et politique des arrangements institutionnels qui organisent le secteur forestier. Ce dernier est en effet étudié comme « un ordre institutionnalisé d'acteurs, de pratiques et de représentations qui, à travers ces rapports institués et les relations qui se structurent et se restructurent entre eux, définit à la fois la forme que prennent les transactions, marchandes ou non, et celles de l'intervention collective et publique » (Jullien et Smith, 2008d, p.144). On appréhende alors la dimension politique de cette dynamique institutionnelle à travers le

processus de structuration d'un ordre politique sectoriel qui définit : (i) la manière dont les formes d'autorité sont réparties entre les différentes RI ; (ii) les caractéristiques du registre d'action qui définit les principes et les valeurs collectives qui sous tendent aux formes institutionnelles prises par chacune des RI et qui témoigne de la manière dont les acteurs sectoriels s'approprient les registres d'action trans-sectoriels ; (iii) les structures de médiation sur lesquelles reposent la mise en cohérence intra et inter RI et l'articulation avec les arènes trans-sectorielles. Pour un secteur donné et sur une période donné, cet ordre politique peut être défini et étudié comme un « Régime sectoriel ».

Analyser le changement institutionnel associé à la régulation politique d'un secteur nécessite alors non seulement d'en saisir les dynamiques structurelles (internes et trans-sectorielles), à travers l'évolution des règles et des normes (l'ordre institutionnel), mais aussi de se poser la question de leurs causes et de leurs conséquences politiques afin d'établir dans quelle mesure ces évolutions s'accompagnent d'un changement des rôles, des ressources et des interdépendances qui déterminent la répartition du pouvoir au sein du secteur (l'ordre politique ou régime sectoriel) et enfin s'interroger sur la dimension scalaire de ces processus sociopolitiques (échelles territoriales).

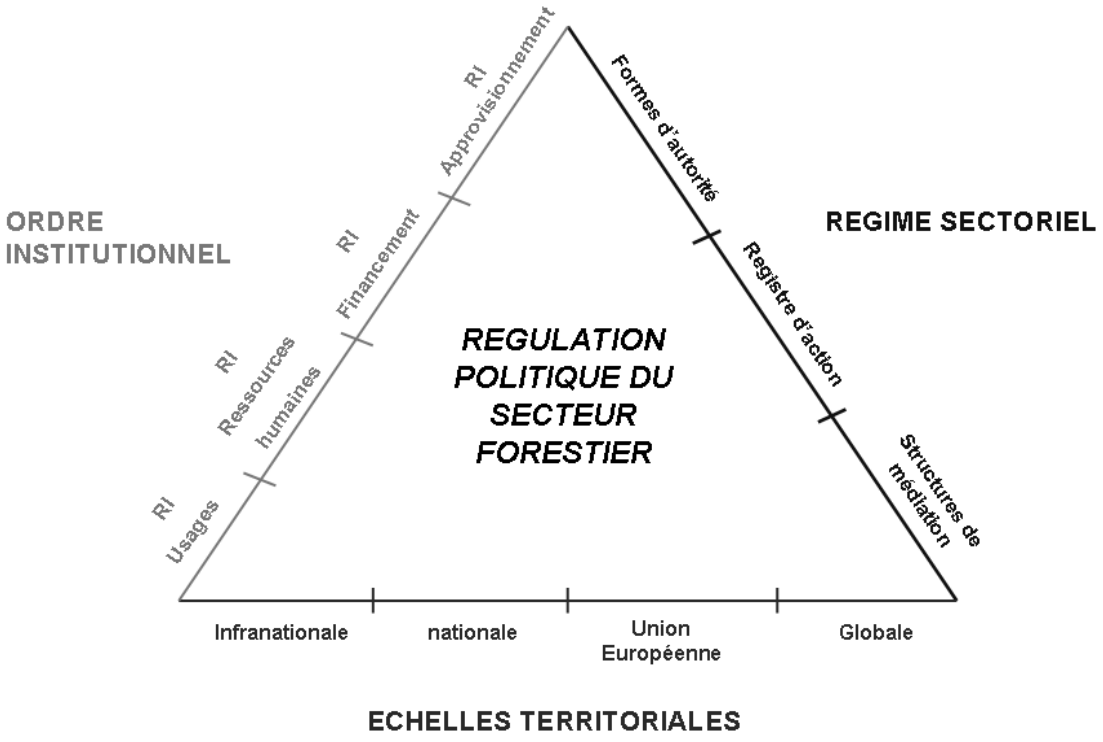


Figure 5 : Schéma d'analyse de la régulation politique du secteur forestier

B. Le régime sectoriel et l'analyse du changement de la régulation politique dans le domaine forestier

Les notions de « Régime » et de « Secteur » incarnent deux concepts relativement mous des sciences sociales. Le premier a suscité des débats entre les chercheurs anglo-saxons en économie politique s'intéressant aux relations internationales (Kébabdjian, 1999) ou à la gouvernance urbaine (Mossberger et Stoker, 2001), le second a servi de support au développement de l'école française d'analyse des politiques publiques dans les années 80 (Muller, 1985). A priori ces notions semblent peu compatibles, le régime s'inscrit dans une filiation théorique qui envisage la régulation selon une logique d'encastrement de la politique dans l'économie alors que l'approche par les secteurs évoquée ici a plutôt essayé de penser l'encastrement de la politique dans la sociologie. Pourtant, une fois clarifiés les soubassements théoriques de la notion de régime sectoriel, on peut mettre en évidence l'apport heuristique d'un tel syncrétisme conceptuel pour l'analyse du changement de la régulation politique de l'ordre institutionnel forestier. En effet, le recours à la notion de régime sectoriel nous offre d'abord l'opportunité de resituer dans une perspective diachronique les grandes phases d'évolution de la politique forestière et de formuler des hypothèses concernant les changements contemporains. Ensuite, le régime sectoriel permet non seulement de mettre en problème la dimension socio spatiale des relations sectorielles mais aussi de définir les variables sociopolitiques impliquées dans cette dynamique institutionnelle de changement. On montrera notamment que le concept intermédiaire de « travail politique », tel qu'il est défini par B. Jullien et A. Smith (2010), appliqué à l'étude des processus de régulation politique du Régime sectoriel constitue un outil analytique original des causes du changement.

1. Le Régime sectoriel : une sociologie politique du changement institutionnel

La notion de régime a été souvent mobilisée pour décrire et analyser des formes de régulation qui concourent à organiser les interdépendances et les conflits entre un certain nombre d'acteurs dans un espace institutionnel donné. Au-delà du régime d'accumulation des économistes et du régime juridico-politique des politistes, on s'intéresse ici aux nombreux usages du terme de régime qui étudient les « principes, normes, règles et procédures de décision autour desquels convergent les anticipations des acteurs » (Krasner, 1983) dans le cadre de leur coopération dans un espace de relations sociales, économiques et politiques. Ces travaux développent différentes versions du concept de régime pour

appréhender des espaces d'interaction multiples, allant du régime urbain (Stone, 1989), au régime international (Krasner, 1983), en passant par les régimes territoriaux (Palard, et al., 2007). Malgré la grande diversité des approches théoriques relatives à l'utilisation de la notion de régime, on peut dégager des caractéristiques communes à l'ensemble de ces travaux. Tout d'abord, ils s'inscrivent tous dans une perspective méso et analysent le « phénomène organisationnel » en cherchant à comprendre les conditions d'émergence, de fonctionnement et de déclin des systèmes de règles qui structurent un ordre local donné, et donc une certaine forme de régulation (Noël, 2000). Ensuite, ils adoptent une approche d'économie politique qui a pour objectif de dépasser l'opposition entre ordre politique et ordre économique pour penser la double logique des processus de régulation (Stone, 1993). Enfin, ils mobilisent la notion de régime pour saisir la pluralité des lieux de régulation et pour analyser des contextes d'interaction qui se structurent en marge des cadres formels de l'Etat centralisé. Le régime sectoriel constitue donc un cadre conceptuel permettant de s'interroger sur les conditions de production d'un ordre qui stabilise un contexte d'action sectoriel marqué par les interrelations d'un ensemble d'acteurs, publics, privés et collectifs. Cette notion d'ordre renvoie à une approche institutionnaliste de la dynamique sectorielle. En effet, le régime peut être assimilé à un arrangement institutionnel contingent qui conduit à réduire momentanément l'incertitude liée à la dimension forcément contradictoire de toute action collective[60]. Selon cette approche, les institutions, en tant que facteurs d'ordre, sont donc nécessaires d'une part pour permettre les interactions et d'autre part pour solutionner les conflits. Toutefois, si cette approche institutionnaliste fournit une explication convaincante au phénomène de mise en ordre, elle rend problématique la question du changement.

a. La dimension politique du changement institutionnel

Les travaux qui mobilisent une théorie des régimes sont souvent critiqués pour leur incapacité à décrire le changement et à en analyser les causes (Strange, 1982). Ce constat est lié au fait que les institutions sont généralement considérées comme des éléments qui contraignent les acteurs et restreignent leurs capacités à faire évoluer les règles collectives. On peut toutefois renverser ce postulat de l'inertie et du chemin de dépendance en envisageant les rapports institués comme des opportunités pour les acteurs de se saisir des problèmes et de s'impliquer dans le renouvellement des modalités de leur prise en charge

[60] Pour N. Elias, le problème de l'ordre social et en même temps sa raison d'exister est de rendre compatible l'interdépendance des individus (les individus ont besoin les uns des autres) et le conflit (mais leurs intérêts les opposent) pour garantir les conditions du vivre ensemble. (Elias, 1975).

(Fligstein et Sweet, 2002). Dans ce cas, le processus de changement institutionnel peut-être considéré comme l'enjeu principal de la régulation politique dans la mesure où il constitue le moment politique où se confrontent les intérêts individuels dans une perspective collective. Le processus d'institutionnalisation qui conduit au changement de règles est alors considéré comme un phénomène continu (Berger et Luckmann, 1966). W. Streeck et K. Thelen (2005) soulignent dans cet esprit les limites des modèles du changement qui séparent de façon nette la stabilité institutionnelle du changement institutionnel et qui envisagent tout changement comme le résultat d'un effet exogène. Cette posture n'est pas incompatible avec le fait de penser la continuité et la reproduction des arrangements institutionnels mais elle nécessite de distinguer les processus de changement, qui peuvent être incrémentaux ou brutaux, des résultats du changement, qui peuvent être continus ou discontinus (Tableau 1).

Tableau 1 : Les types de changement institutionnel *(Streeck et Thelen, 2005, p.9)*

		Résultat du changement	
		Continuité	Discontinuité
Processus de changement	Incrémental	Reproduction par adaptation	Transformation graduelle
	Brutal	Survie et retour	Rupture et remplacement

En l'inscrivant dans une perspective historique, la dimension analytique de la notion de régime prend alors tout son sens puisqu'elle permet d'une part de problématiser la continuité d'un régime sectoriel donné à travers les dynamiques de régulation qui assurent sa reproduction et d'autre part de saisir les discontinuités en décrivant une situation à un temps t1, puis t2, et de problématiser le passage d'un Régime sectoriel à l'autre. En outre, l'approche en termes de Régime sectoriel permet d'appréhender ces processus de changement en dépassant l'opposition classique entre le modèle « utilitariste» et le modèle « culturel »[61] en cherchant à saisir les déterminants politiques des mécanismes de rejet ou d'adhésion aux arrangements institutionnels. On considère en effet que les processus de contestation, d'adaptation et de redéfinition des institutions sont le produit des

[61] D'après Boyer (2003), le modèle « utilitariste » défini la recherche individuelle de l'efficacité dans le cadre de l'action collective et l'apprentissage par la répétition comme moteurs du changement institutionnel. Le modèle « culturel », quant à lui, se centre sur l'hypothèse que la confrontation des visions et des représentations du monde est au cœur des processus de changement institutionnel. (Boyer, 2003a)

interdépendances entre les différents acteurs sectoriels (privés, collectifs et publics) et s'appuient sur une mise en débat autour des valeurs mobilisées pour justifier de la mise en place d'une action publique (Jullien et Smith, 2008c). Les processus de changement et de continuité institutionnels dans le cadre du régime sectoriel revêtent une dimension politique dans la mesure où ils mobilisent des rapports de pouvoir autour des activités de légitimation à produire des règles, à les maintenir et à les contester. Comme le souligne D. Talbot (2010, p.131), « l'introduction de la dimension politique vise alors à expliquer la stabilité et la reproduction d'un système social régulé, malgré et en partie grâce aux contradictions dont il est rempli ». Dans les travaux de W. Streeck et K. Thelen (2005), la notion de régime est ainsi mobilisée pour qualifier un ensemble de règles qui définissent les comportements attendus et entravent les comportements non souhaités. La réduction des tensions sous jacentes au maintien d'un régime donné repose sur la reconnaissance de la légitimité de ceux qui produisent et imposent des règles par ceux qui suivent et acceptent ces règles. Or, ce processus de légitimation destiné à rendre acceptable l'autorité en obtenant l'approbation et le consentement de ceux qui y sont assujettis implique une relation de pouvoir politique. D'après J. Lagroye (1985) la légitimation de ce pouvoir politique concerne quatre « niveaux » de légitimité : la légitimité attribuée à la relation de pouvoir (N1) ; la légitimité reconnue à l'existence d'un appareil spécialisé (N2) ; la légitimité de la forme prise par la relation politique (N3) ; la légitimité du groupe à exercer effectivement le pouvoir (N4). Cette légitimation du pouvoir politique concerne donc autant la reconnaissance de l'autorité qui impose la règle que l'acceptation des modalités de son élaboration et de son application. Dans cette perspective, on considère que le ressort politique des processus de changement institutionnel réside dans les dynamiques d'évolution de ces modes de légitimation.

La régulation politique est alors envisagée du point de vue des rapports qu'entretiennent divers acteurs dans le cadre de leur activité permanente de confrontations de leurs idées et de leurs intérêts et de (re)négociations des règles qui conditionnent l'exercice de leurs pratiques sectorielles. Le fait d'envisager que ce travail de construction collective de l'action publique puisse être analysé en termes de régime sectoriel revient d'une part à revendiquer l'existence d'un ensemble d'arrangements, formels et informels, qui rendent possible la reproduction du secteur et d'autre part à reconnaître la dimension fondamentalement politique des activités permanentes de légitimation de ces arrangements. Comme on a eu l'occasion de l'expliciter précédemment, la dimension politique de la régulation sectorielle pose fondamentalement la question de l'intégration au secteur et du secteur, et celle du rôle

de l'Etat dans ces deux processus conjoints. L'analyse du régime sectoriel ne se limite donc pas au recensement des contraintes qui pèsent sur les acteurs sectoriels, elle vise aussi et surtout à établir sous quelles conditions des acteurs, publics et privés, aux intérêts en apparence contradictoires, produisent de l'action publique. Dans le « vocabulaire » des régimes, on s'intéresse alors aux règles partagées par un ensemble d'acteurs qui définissent une forme d'arrangement entre les processus de conflit et de coopération destinée à produire un ajustement des buts individuels entre eux et à des buts collectifs, et des buts collectifs entre eux. On a ainsi identifié trois composantes majeures de la régulation politique qui conditionnent donc à un moment donné l'existence d'un régime sectoriel : les formes d'autorité déterminent comment se distribue le pouvoir de faire des règles et de les imposer ; le registre d'action définit les principes qui guident et orientent l'élaboration de ces règles ; les structures de médiation établissent les modalités d'organisation du débat social autour de la formulation et de la mise en œuvre de ces règles. L'approche en termes de régime sectoriel nous permet donc de saisir la dimension fortement contingente d'un tel arrangement mais elle nous invite aussi et surtout à envisager la régulation politique sous l'angle du changement.

b. Les dynamiques historiques de changement institutionnel du régime sectoriel forestier

A la lumière de ces réflexions sur le changement institutionnel des régimes sectoriels, on propose maintenant de s'intéresser plus spécifiquement aux évolutions des modalités de régulation politique du secteur forestier. En reprenant les éléments présentés aux Chapitres 1 et 2 de cette Partie, on cherche alors non seulement à repérer les phénomènes de continuité et de discontinuité qui jalonnent l'histoire de la régulation politique dans le domaine forestier mais aussi à identifier les grands processus politiques de changement qui accompagnent ces dynamiques. L'objectif final pour nous est de resituer les changements contemporains du régime sectoriel forestier dans une perspective diachronique.

Tout d'abord, on a montré précédemment que l'on pouvait distinguer trois grandes périodes dans l'histoire de la politique forestière française. Chacune correspond à la mise en place d'un mode de régulation politique relativement stabilisé qui peut être caractérisé par le maintien d'une certaine forme d'autorité, l'affirmation et le partage d'un registre d'action plutôt homogène et la structuration de rapports de médiation particuliers. Ainsi on peut associer ces trois périodes à la succession de trois régimes sectoriels forestiers distincts. La dynamique de changement associée à l'évolution de ces régimes sectoriels forestiers est

hétérogène. Le passage d'un régime à l'autre est en effet marqué par des discontinuités dans les logiques d'action et les formes de médiation, en revanche il présente une relative continuité en matière de formes d'autorité. Ce constat nous amène donc à appréhender les changements au niveau des différentes composantes de la régulation politique :

- Les formes d'autorité sont donc marquées par une forte continuité dans l'histoire de la politique forestière. La centralité du pouvoir incarné par l'Etat et son administration demeure en effet la caractéristique majeure d'un secteur forestier qui s'est construit et s'est maintenu sur un principe de concentration de l'autorité. Ce mode de gouvernement est associé au monopole exercé par l'autorité publique, et en l'occurrence par le système politico-administratif, dans la formulation des règles et le contrôle des dispositifs institutionnels. La légitimité de son action qui a souvent été jugée comme autoritaire par les communautés locales a souvent été contestée mais il a régulièrement obtenu le soutien des élites rurales et économiques. En outre, il a principalement entretenu une relation de pouvoir envers les communes et les populations paysannes mais a limité l'exercice de son autorité sur la forêt des particuliers afin de contenir l'opposition des grands propriétaires fonciers. Suite à la révolution française, le processus de changement a été brutal mais à travers l'affirmation d'un pouvoir administratif et la volonté d'imposer sa puissance publique sur une partie de la forêt, il a su se repositionner comme autorité principale. L'instauration dans les années 1960 d'un contrôle plus important de la forêt privé traduit l'affaiblissement des groupes de pression défendant les intérêts des propriétaires particuliers qui ne peuvent justifier de la pertinence du maintien d'une politique libérale. Dans un contexte de relance productive, l'Etat légitime l'extension de son pouvoir sur la base d'une certaine représentation de la dualité public-privé qui conférait à l'Etat un rôle moteur, au non de l'intérêt général, dans la gestion du développement économique (Muller, 1990). La transition des années 1960 s'est opérée de manière incrémentale, l'Etat gendarme est progressivement devenu au cours du XX^{ème} siècle un Etat volontariste et interventionniste.
- Les registres d'action ont par contre sensiblement évolué au cours de l'histoire et ont connu des moments de discontinuité. On peut ainsi identifier deux grandes phases de discontinuité. La première correspond au passage, lors de la période post révolutionnaire au début du XIX^{e} siècle, d'une logique de traitement indifférenciée des problèmes forestiers – héritée de l'idéologie colbertienne – à une logique différenciée. Le changement est brutal puisqu'il correspond à la mise en place du régime forestier en forêt publique et à l'institutionnalisation de la différenciation forêt publique – forêt privée mais le registre d'action conserve son caractère substantialiste sous le contrôle d'une administration qui

s'appuie sur sa compétence technique et surtout sur sa capacité à définir la finalité de l'action publique. La légitimité de cet appareil spécialisé et de son action parfois très autoritaire est alors renforcée par le fait qu'il inscrit la finalité de la gestion forestière dans une perspective temporelle qui est censée échapper aux particuliers. La seconde phase se produit au début du XX^{e} siècle puis se confirme dans les années 1950 et se caractérise par l'adoption d'un registre d'action individualisé. Cette évolution s'accompagne de l'affirmation du référentiel productif, de la volonté de moderniser la gestion forestière et de responsabiliser les propriétaires forestiers. La différenciation forêt publique – forêt privée se maintient mais elle est traversée par une nouvelle forme de différenciation forêt productive – forêt non productive qui marque tout à la fois l'émergence de la notion de service public associé à la gestion d'une partie du patrimoine domanial et l'apparition de la logique d'intervention publique dans l'économie. L'appareil administratif conserve sa légitimité en adoptant une organisation hybride qui associe les propriétaires (les Centres Régionaux de la Propriété Forestière) et en s'appuyant sur des dispositifs peu contraignants qui valorisent leur compétence technique. A chaque phase, le passage d'un registre d'action à l'autre s'est fait de manière assez brutale et c'est l'action de l'administration forestière qui en portant la légitimité technique du registre d'action est parvenu à désamorcer les tensions relatives à la remise en question de la légitimité politique des nouvelles contraintes imposées.

- Pour finir, on constate que les structures de médiation sont aussi marquées par des discontinuités. Après plusieurs siècles de pouvoir absolutiste et de contrôle autoritaire de l'Etat sur les usagers des ressources forestières, le XIX^{e} siècle inaugure de nouvelles formes de médiation dans le cadre de la politique forestière. L'interface entre les intérêts socioprofessionnels forestiers et l'autorité en charge du secteur s'opère alors par l'intermédiation du pouvoir politique qui joue le rôle de filtre et de porte parole des revendications portées par le corps social. Il s'agissait alors d'une structure délégative dans la mesure où les porteurs d'intérêts collectifs s'appuyaient alors sur les représentants légitimes du pouvoir politique pour peser sur l'action publique. Le débat forestier se structurait prioritairement autour des grands clivages qui animaient alors la scène politique. Au cours de cette période les rapports de médiation s'établissent principalement de manière horizontale au sein des différentes scènes politiques, locales et nationales. Le changement qui survient au XX^{e} siècle marque l'institutionnalisation de structures de type (néo) corporatistes qui s'organisent autour de quelques personnalités politiques, de l'administration forestière et des organisations privées représentant les intérêts des acteurs

du secteur. La relation entre les groupes d'intérêt et le gouvernement est alors censée être basée sur la coopération plus que sur une logique de compétition : les groupes socioprofessionnels organisés, défendant les intérêts de leurs membres, sont alors directement impliqués dans la fabrique de l'action publique. L'administration forestière s'impose alors comme l'interface de médiation entre le pouvoir politique et la majorité des intérêts sectoriels.

En résumé, la notion de régime sectoriel est avant tout un outil heuristique permettant d'organiser la démarche de recherche et de préciser notre approche théorique. Elle nous a ainsi conduit à problématiser la question de la régulation sectorielle en termes de changement institutionnel et de légitimation du pouvoir politique. L'étude des évolutions du régime sectoriel forestier permet d'inscrire l'analyse du changement dans une perspective historique et d'interpréter le sens pris par ce changement. Au regard de la sociogenèse de la politique forestière on fait l'hypothèse dans le cadre de ce travail que le retrait de l'Etat et le processus de reterritorialisation sont des éléments déterminant du changement de ce régime sectoriel. Ainsi, la régulation politique forestière nécessite d'être problématisée dans une perspective d'évolution du modèle stato-centré d'action publique et de transformation des modalités sociopolitiques de construction des références territoriales de l'action publique. La suite de notre travail s'inscrit non seulement dans une perspective diachronique qui vise à interpréter, au regard de l'histoire de la politique forestière, les dynamiques de changement qui marquent le régime sectoriel forestier depuis la fin des années 1980, mais il a aussi pour objectif d'étudier de manière synchronique les mécanismes sociopolitiques actuels, moteurs de ces transformations. Afin de saisir empiriquement ces transformations non seulement à travers leurs traductions en termes de dynamiques institutionnelles (institutionnalisation, désinstitutionalisation et réinstitutionnalisation) mais surtout en cherchant à en comprendre les déterminants politiques, on s'appuie sur le concept intermédiaire de « travail politique ».

2. Une sociologie politique pour l'étude du changement de régime sectoriel

L'histoire forestière se caractérise donc par la production et la reproduction d'un régime sectoriel qui repose sur l'organisation d'un système social spécifique – l'administration forestière – et sur la définition de rapports de pouvoir entre l'Etat d'un côté et les collectivités locales et les intérêts socio-économiques de l'autre. Ce système de régulation a connu plusieurs grandes étapes de changement marquées par la mobilisation de formes de

légitimation nouvelles qui permettent soit de transformer, soit de maintenir, les modes de répartition du pouvoir politique. Cette dynamique de légitimation du pouvoir politique repose sur une double logique d'opposition entre d'un côté l'intérêt général et l'intérêt particuliers et de l'autre les objectifs productifs et les objectifs de protection/conservation. Les actions des acteurs publics, collectifs et privés conduites dans la perspective de légitimer, ou délégitimer, des changements institutionnels sont déterminés par cette trame. Pour agir sur le changement, les acteurs sont en effet conduits à s'engager dans un processus de politisation des enjeux qu'ils portent et défendent en s'appuyant sur des valeurs afin éventuellement de requalifier ces enjeux (Lagroye, 2003) et de donner du sens à leur posture. Ils sont en parallèle engagés dans des réseaux relationnels qui permettent de soutenir leur position ou au contraire sont en concurrence avec les projets qu'ils portent. A travers ce processus de politisation se structurent donc non seulement des rapports de force liés à l'opposition des discours et des représentations du monde dans le cadre de la formulation et de la hiérarchisation des problèmes publics mais aussi des logiques d'alliance qui visent à renforcer le poids de ces positions stratégiques. Aujourd'hui, poser la question du changement de régime sectoriel nécessite donc de s'interroger sur les transformations des registres de légitimation que les acteurs mobilisent pour contester ou imposer un pouvoir politique. Quelles sont les nouvelles formes de tension autour de la définition de l'intérêt général et sur quelles bases s'établissent les compromis entre les objectifs productifs et les objectifs de protection/conservation de la ressource forestière ? En d'autres termes, quels sont les fondements argumentatifs et les composantes relationnelles sur lesquelles s'appuient aujourd'hui les acteurs pour orienter le changement et peser sur la régulation politique du secteur forestier ? Pour identifier ces causes du changement, il est donc nécessaire de s'intéresser aux acteurs, à leurs interactions, et à l'activité de travail politique qu'ils conduisent dans la perspective de rendre légitime les orientations de l'action publique qu'ils défendent et les actions qu'ils mènent. On propose ainsi une analyse du changement de régime sectoriel qui s'appuie sur les travaux récents en sociologie politique de l'action publique et envisage le secteur à l'aune des relations entre *policies* et *politics*.

a. Travail politique et changement de Régime sectoriel

Le secteur peut être envisagé comme un contexte d'action où interagit un ensemble d' « acteurs individuels et/ou collectifs, naturels et institutionnels qui sont en concurrence les uns avec les autres, tant pour la définition des problèmes à la solution desquels il faut (ils peuvent) contribuer que pour l'élaboration des solutions qui seront apportées à ce

problème » (Friedberg, 1993). Or, de nombreux travaux témoignent du fait que les solutions d'action élaborées dans le cadre de l'action publique reposent généralement sur des compromis sociopolitiques plus ou moins stables (Lascoumes et Le Galès, 2004). De même, l'implication des acteurs socio-économiques dans les processus de définition des problèmes paraît rarement dénuée d'enjeux symboliques et identitaires (Lagroye, 2003). Les activités sectorielles ne posent donc pas que des problèmes de coordinations fonctionnelles, elles mettent en jeu des représentations et des valeurs, des conflits d'intérêt et des rapports de pouvoir. En outre, on peut s'interroger aussi sur la manière dont la problématique du changement d'échelle et de la reterritorialisation « met […] en cause l'ensemble des mécanismes à travers lesquels les acteurs vont situer leur action dans un cadre territorial » (Muller, 2007, p.87). En effet, si le territoire contribue d'un côté à façonner les rapports entre les acteurs, il est aussi d'un autre côté le produit des représentations et des activités de ces mêmes acteurs qui construisent des « territorialités multiples » et jouent avec les échelles de l'action (Di Méo et Buléon, 2005). Par conséquent, dans leurs rapports au territoire, les acteurs mobilisent des « répertoires cognitifs et symboliques » (Smith, 2008a) qui peuvent servir de références particulières au processus de travail politique impliqué dans la régulation du régime sectoriel. L'élaboration d'une grille d'analyse de la régulation politique et du changement d'échelle passe donc aussi par une prise en compte de « l'effet territoire » sur la rhétorique et les discours des acteurs et sur la façon dont ils légitiment leurs choix et leurs actions.

Ainsi, le régime sectoriel se situe dans « une perspective analytique qui renonce au postulat d'un système social unifié et englobant qui confère une place prééminente et centrale au 'système politique' » (Friedberg, 1993). Cette posture ne conduit pas à nier la spécificité de l'Etat, ni à remettre en cause les particularités de la sphère publique, en revanche cela nous invite à réévaluer leur contingence et leur mode de production en tant que composante du politique (Thoenig, 1999, p.51). Il n'est donc pas question ici d'opposer une logique politique formelle à une logique économique informelle (Théret, 1999), mais plutôt de se situer dans une posture d'analyse méso qui cherche, dans le prolongement des travaux de B. Jullien et A. Smith (2008b), à identifier avec précision le rôle que joue la politique dans la régulation sectorielle, et ce en allant au-delà des processus spécifiquement déclarés comme politiques (Cuntigh, et al., 2005). En d'autres termes, cette posture s'appuie sur une conception du pouvoir politique non substantialiste qui l'associe au caractère instituant de l'action publique. Stone (1989) insiste ainsi sur le fait que la dimension politique du régime réside dans la manière dont se distribue le « pouvoir à », c'est-à-dire la capacité à agir, plutôt

qu'à travers le contrôle social et « le pouvoir sur » les autres. On retrouve là une définition du politique dans le cadre de la régulation qui ne se limite pas à une conception en termes d'exercice d'une autorité établie mais qui l'envisage comme un construit social résultant d'un processus permanent de légitimation à produire de l'action publique.

Afin d'identifier les causes de la transformation du régime sectoriel on s'inscrit donc dans une démarche constructiviste qui vise à saisir les déterminants politiques de la construction sociale des arrangements institutionnels dans le cadre de l'action publique sectorielle. La littérature française relative à l'analyse des politiques publiques s'est beaucoup appuyée sur la notion de secteur pour définir les fondements sociologiques des jeux d'acteurs et des processus décisionnels associés à la construction collective de l'action publique. Sur la base de ces travaux, la sociologie politique s'est de plus en plus intéressée aux débats contemporains sur les transformations des formes du pouvoir politique et de sa légitimation (Hassenteufel, 2008). On dispose donc d'un bagage conceptuel susceptible d'enrichir les notions de régime et de régulation politique en précisant la manière dont s'articulent la politique et le milieu économique et social dans le cadre des processus de changement institutionnel. P. Muller (2004), identifie trois variables analytiques qui permettent non seulement d'établir les contours du niveau d'analyse retenu (c'est-à-dire les composantes du secteur et ses frontières) mais surtout de définir les facteurs déterminant la construction du régime sectoriel et sa dynamique de changement (les facteurs du changement). Ces trois variables sont:

- un ensemble d'acteurs possédant des ressources et portant des intérêts spécifiques ;
- une dimension cognitive exprimant la vision dominante du (ou des) problème(s) public(s) ;
- des instruments d'action publique qui donnent de la consistance aux relations entre les acteurs du secteur tout en figeant relativement les relations de pouvoir.

Ces variables sectorielles mettent en avant l'importance de l'analyse des ressources, des représentations et des intérêts des différents acteurs pour la compréhension des processus de régulation politique (Hassenteufel, 2008). Le changement institutionnel est donc le produit d'une dynamique sociale de politisation (Lagroye, 2003) des enjeux sectoriels (construction des problèmes et des solutions) dont le résultat dépend de la capacité des acteurs à mobiliser leurs ressources, à imposer leurs représentations et à faire converger leurs intérêts avec l'intérêt collectif. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène passif ou extérieur à l'espace sectoriel, mais d'un travail politique (Jullien et Smith, 2008b) continu, plus ou moins revendiqué, qui implique chacun des acteurs engagés dans une démarche

sectorielle collective de construction des problèmes et de production d'action publique. Dans cette perspective, l'objectif du travail de recherche n'est pas uniquement de définir de façon statique les composantes du « système sectoriel » mais véritablement d'interpréter les interactions dynamiques entre ces variables comme des processus politiques concrets qui permettent de saisir les causes du changement institutionnel. De plus, en interrogeant ces changements sous l'angle de la problématique territoriale, on est amené à s'intéresser plus précisément à la composante territoriale de ce travail politique. En l'occurrence cette posture nous invite non seulement à poser la question des différentes dimensions territoriales des variables sectorielles (acteurs infranationaux, nationaux, européens, internationaux ; visions concurrentes/convergentes des problèmes publics sectoriels entre les échelles territoriales ; instruments et dispositifs d'action publique spécifiques à des échelles territoriales) mais aussi à soulever le problème des modalités territoriales de leurs interactions. L'exercice d'opérationnalisation du concept de territoire comme outil analytique passe en effet par l'objectivation des composantes territoriales des variables sociopolitiques et du travail politique.

L'intérêt de mobiliser ici l'approche en termes de travail politique est donc de se poser la question des causes du changement et par là de la finalité du processus de reproduction de l'ordre sectoriel étudié. De plus, en envisageant la manière dont ce travail politique comporte une dimension territoriale on cherche à appréhender dans quelle mesure le territoire influence les jeux d'acteurs impliqués dans les mécanismes de régulation politique et dans les causes du changement. Ainsi, les liens de causalité que l'on cherche à interpréter dans le cadre de l'analyse du travail politique impliqué dans les processus de régulation politique sectoriels sont de trois ordres et nécessitent de saisir empiriquement trois types de dynamiques sociopolitiques :

- Comment se construit un problème public, c'est-à-dire comment passe-t-on d'un problème collectif, vécu par un certain nombre d'acteurs, à un problème identifié sur la scène publique comme nécessitant « un débat public, voire l'intervention des autorités publiques légitimes » (Padioleau, 1982, p.25) ? On s'intéresse ici tout particulièrement aux mécanismes de production des logiques d'action dans le cadre de la régulation politique et donc à la façon dont s'établit la convergence des intérêts, des « visions du monde » d'un groupe d'acteurs donné autour de la formulation d'un problème. Il est nécessaire de repérer alors simultanément les modalités d'organisation des communautés d'acteurs qui portent ce problème public et les arguments qu'ils mobilisent pour légitimer l'insertion de leur problème

collectif dans le débat public. La question de l'existence de logiques d'action territorialisées nécessite de s'intéresser tout particulièrement à l'ancrage territorial de ces communautés d'acteurs ainsi qu'aux références territoriales des éléments rhétoriques qu'ils emploient pour qualifier et légitimer le problème public.

- Comment un problème public sectoriel est-il requalifié soit en problème politique (politisation), référant alors à des enjeux qui dépassent le cadre sectoriel et appelant l'arbitrage d'acteurs explicitement politiques (Lagroye, 2003), soit en problème technique (dépolitisation) nécessitant un traitement spécifique par des experts (Arnaud et Guionnet, 2005, Radaelli, 1999) ? L'enjeu associé à l'analyse de cette relation causale consiste à identifier les rapports de médiation sous-jacents au processus de travail politique. Il s'agit donc de repérer et de comprendre le fonctionnement des scènes d'action publique où s'opère l'interface entre les acteurs collectifs porteurs d'un problème public sectoriel et les autorités publiques en charge de le traiter. Cette médiation pose directement la question de la légitimité d'un groupe d'acteur à être un interlocuteur sectoriel auprès des pouvoirs publics et réciproquement de la légitimité, reconnue par les acteurs sectoriels, d'une autorité publique à s'emparer d'un problème public donné, qu'il soit appréhendé comme un problème technique ou politique. De même que précédemment, la mobilisation d'une rhétorique territoriale peut appuyer à ce stade le travail politique des différents acteurs et rendre plus ou moins légitimes certaines scènes d'action publique en fonction de leur inscription territoriale.
- Comment un problème politique ou apolitique conduit, à l'initiative des autorités publiques, à un processus de changement institutionnel et notamment se traduit par la mise en place ou l'ajustement d'instruments d'action publique ? Cette dernière phase du travail politique qui concerne l'opérationnalisation et la concrétisation de la régulation politique traduit directement la nature des rapports d'autorité. En effet, la légitimité à produire et à imposer des règles via les instruments d'action publique (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) constitue une composante fondamentale du pouvoir politique. Comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi envisager les effets produits par ces choix (Lascoumes et Le Galès, 2004) permet de repérer la structuration des rapports de force et la répartition de l'autorité au sein du secteur. C'est notamment à ce niveau que l'on peut s'interroger sur la place de l'Etat et sur

les modalités du jeu inter scalaire de décentralisation en direction notamment des autorités régionales, départementales et communales.

L'identification et l'interprétation de cette chaîne de causalité revient à analyser en détail les dynamiques sociopolitiques du travail politique auquel se livrent les acteurs privés, collectifs et publics impliqués dans la « vie » d'un secteur et dans la régulation des rapports institués qui le structurent. Aussi, pour saisir empiriquement les ressorts de la régulation politique qui conduit au changement institutionnel d'un régime sectoriel, il est nécessaire d'articuler analyse structurelle et analyse constructiviste. La première entrée « structuraliste » a pour objectif de caractériser les rapports institués et les modalités de leur articulation afin de « donner corps » à l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les acteurs sectoriels. Cette approche vise en effet à mieux comprendre les enjeux que portent chacun des rapports institués et à identifier les acteurs concernés par ces enjeux et leurs positionnements respectifs. Pour ce faire, il est nécessaire de développer une certaine « intimité » avec l'objet sectoriel au travers d'un suivi régulier de son « actualité » (presse, littérature grise, actualité législative et réglementaire …) et d'une activité de socialisation minimum du chercheur auprès des acteurs du secteur. La seconde entrée « constructiviste » a pour vocation de développer une lecture plus critique et analytique des « faits » sectoriels et des « moments » politiques qui jalonnent la vie du secteur. Pour comprendre les transformations qui s'opèrent et saisir les déterminants du travail politique, on doit ainsi s'intéresser directement aux acteurs et à la façon dont ils portent un « projet » sectoriel et agissent sur le régime sectoriel pour imposer ce projet.

b. Démarche méthodologique et stratégie d'enquête

A travers l'étude du changement sous l'angle de la sociologie politique de l'action publique nous poursuivons donc deux types d'objectifs : d'une part reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité, d'autre part comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent. Les méthodes de recueil d'informations empiriques permettant d'alimenter cette étude des faits, des comportements, des actions, des idées des différents acteurs impliqués dans la vie collective d'un système social donné sont nombreuses. Dans le cadre du travail réalisé ici sur le secteur forestier nous avons adopté une démarche méthodologique associant travail d'archive et de récolte documentaire, entretiens semi-directifs auprès d'un échantillon d'acteurs et pour finir observation participante et récolte de données à l'occasion de travaux d'expertise.

Tout d'abord, l'étude des processus d'action publique s'appuie de manière quasi systématique sur un certain nombre de sources écrites qui constituent les traces de cette activité, elles témoignent de la position prise par un ou plusieurs acteurs sur certains sujets, explicitent la structure normative du système étudié ou exposent simplement une sélection de faits s'étant déroulés dans un contexte spécifique. L'intérêt de ces données est d'accéder à la partie visible et objectivée de l'action publique, de repérer les problèmes qui font débat, d'identifier le sens et le contenu des pratiques collectives et par comparaison et confrontation de différentes sources de mettre en évidence les éventuels clivages, oppositions ou convergence qui traversent le système social. La diversité de la nature de ces sources écrites est en l'occurrence un facteur déterminant de la qualité de l'information que peut en tirer l'approche par la sociologie de l'action publique. Les extraits de documents législatifs, de débats parlementaires, les coupures de presse, les rapports d'experts ou de personnes qualifiées, les articles de revues professionnelles ou syndicales, les transcriptions de discours publics, les notes internes à des organisations, les lettres ouvertes ou les sites internet, sont autant de sources d'information qui ne donnent à voir qu'une partie du phénomène social, chacune s'inscrit dans une fenêtre temporelle limitée et ne révèle généralement que la posture d'un groupe d'acteurs restreint. Toutefois, la compilation et le croisement de ces données offre la possibilité d'opérer une lecture diachronique des évènements et d'analyser la diversité des pratiques et des postures des acteurs impliqués dans la fabrique des politiques publiques et dans les débats qui l'accompagne.

Pour l'étude du secteur forestier, nous nous sommes plus particulièrement appuyé sur un certain nombre de rapports « politiques » et « techniques » qui constituent depuis le début des années 1980 des repères pour établir la chronologie des évènements et repérer les éléments clés qui structurent les débats au sein du secteur et au regard de son contexte (Encadré 1, p. 159). Les rapports « politiques », réalisés par des députés ou des anciens ministres, sont des documents présentant des éléments de diagnostic généraux et des propositions censées orienter les choix des décideurs publics nationaux. Les rapports « techniques » ont pour beaucoup été réalisés par des Ingénieurs généraux du Conseil Général de l'Agriculture de l'Alimentation et des Espaces Ruraux (CGAAER)[62], ils apportent des éléments de précision sur un problème spécifique et émettent des recommandations de politiques publiques. Nous avons aussi étudié les principaux moments

[62] Le Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, CGREF, est devenu en 2006, après fusion avec deux autres entités, Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, CGAAER. Il dépend du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et réalise, en interministériel, des audits et expertises pour divers ministères.

législatifs qui ont ponctué l'évolution de la politique forestière au travers de l'analyse des textes de loi (Loi relative a la gestion, la valorisation et la protection de la forêt : Loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 ; Loi d'orientation sur la forêt : Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 ; Loi de Modernisation de l'agriculture et de la pêche : Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010) et des dossiers législatifs qui retranscrivent les débats parlementaires. Nous nous sommes aussi bien évidemment intéressés aux documents qui faisaient état de la question forestière dans d'autres arènes que les arènes sectorielles (par exemple : Rapport du Comité opérationnel forêt du Grenelle de l'Environnement, Sénateur Philippe Leroy, mars 2008). En complément de ces informations écrites centrées sur l'action des autorités publiques, l'étude documentaire a aussi portée sur l'analyse des publications issues des acteurs socioprofessionnels. Ces dernières ont un caractère généralement très technique mais à l'occasion des éditoriaux, de certains articles ou numéros spéciaux, la question de l'action publique est régulièrement abordée. On peut par exemple citer la revue « Forêts de France » qui est éditée par les représentants des propriétaires privés, la revue « Communes forestières » émanant de la Fédération des Communes Forestières de France ou encore la Revue Forestière Française, éditée par AgroParisTech, qui est souvent une tribune pour l'administration forestière mais qui offre aussi quelques fois l'occasion à des points de vue extérieurs de s'exprimer. Enfin, certains évènements (comme la publication d'une note interne de la Direction générale du Trésor en 2010 sur des pistes de réforme de la politique forestière française) donnent lieu à de nombreuses réactions par voie de presse ou de communiqués qui offrent l'occasion de disposer d'un matériau empirique riche d'enseignements sur les postures des différents acteurs.

Encadré 1 : Principaux rapports sur la politique forestière française (1980 - 2012)

Rapports « politiques »

Duroure R. (1982). Propositions pour une politique globale forêt-bois. Rapport remis au Premier ministre

Bianco J.L. (1998). La Forêt : une Chance pour la France. Rapport remis au Premier ministre.

Juillot D. (2003). La filière-bois française - la compétitivité, enjeu du développement durable. Rapport d'information présenté à l'Assemblée Nationale.

Monin J.C. (2003). Décentralisation et politique forestière : Propositions de mesures pour les communes forestières. Rapport remis au Ministre de l'agriculture.

Puech J. (2009). Mise en valeur de la forêt française et développement de la filière bois. Rapport remis au Président de la République.

Gaymard H. (2010). L'Office national des forêts, outil d'une volonté politique. Rapport remis au Président de la République

Rapports « techniques »

Rapport sur les effets des changements globaux sur la sylviculture de Roman-Amat ENGREF, mars 2008.

Adaptation de la gestion des forêts au changement climatique, rapport du 9 juillet 2007 du Conseil général de l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, CGAAER n° 1223, de Bourgau et Lerat.

Audit de la forêt privée sur la première mise en marché des bois du 1er mars 2007 du Conseil général de l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, CGAAER n° 1217 de Bourcet, Robert et Zeller.
Rapport « Pour mobiliser la ressource de la forêt française » du 7 novembre 2007 du Conseil général de l'Agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, CGAAER n° 1639, Ballu et al.

Ensuite, il est fréquent que le politiste qui s'intéresse à l'action publique cherche à aller plus loin dans la compréhension des comportements et des motivations des acteurs ou tente d'accéder à la « face cachée » des processus sociopolitiques en ayant recours à l'entretien semi-directif. L'usage de cet outil a fait l'objet de nombreuses critiques qui remettent en question sa scientificité, au regard notamment des pratiques d'entretien non directif et ethnographique. G. Pinson et V. Sala Pala (2007) font la synthèse de ces critiques et montrent qu'il est reproché à l'entretien semi-directif d'une part de ne pas permettre de saisir l'action publique dans son historicité et d'autre part de rester enfermer dans une logique de justification individuelle ou d'un groupe sociale induisant une vision souvent déformée, de la réalité sociale et des processus d'action publique. En dépit de ces reproches, et des limites de l'outil qu'ils mettent en avant, G. Pinson et V. Sala Pala (2007, p.596) estiment néanmoins qu'il est nécessaire de « promouvoir des usages à la fois décomplexés et explicités de l'entretien en sociologie de l'action publique ». Il semble effectivement que l'entretien offre l'opportunité au chercheur d'obtenir un certain nombre de précisions sur le déroulement et l'enchainement des faits passés mais aussi d'affiner, voire de tester, les intuitions qu'il peut avoir en matière de compréhension et d'interprétation des pratiques conduites par les acteurs. L'entretien ne constitue donc pas une approche concurrente des autres pratiques en sociologie de l'action publique mais une méthode complémentaire qui doit être organisée en articulation avec l'étude des sources écrites et de l'observation de l'action publique en situation. Il constitue l'étape ultime de familiarisation avec l'objet dans la mesure où il confronte le chercheur à sa connaissance du système étudié et à sa capacité à interagir avec l'interviewé. Il faut alors retenir que la qualité de l'information discursive tirée de ces enquêtes dépend moins de la subjectivité des acteurs et du biais relatif à la situation de l'entretien que de la lucidité de l'enquêteur. L'usage de l'entretien doit donc se faire dans un contexte d'action publique bien délimité permettant au chercheur d'acquérir une bonne connaissance préalable des processus sociaux dans lesquels l'enquêté est insérée et de sélectionner de manière pertinente son échantillon afin d'opérer des recoupements entre les informations partielles, et éventuellement partiales, obtenues au cours de chaque entretien.

Dans le cadre de ce travail sur la politique forestière, le choix que nous avons fait a donc été de circonscrire le travail d'enquête par entretiens semi-directifs à l'étude des acteurs impliqués dans l'action publique relative à la gestion des forêts privées sur le massif des Landes de Gascogne en Aquitaine (Encadré 2). L'objectif de cette enquête était dans un premier temps de mieux comprendre le système d'action forestier en rencontrant les différents acteurs qui le composent, à savoir des représentants des services administratifs, des organisations professionnelles (propriétaires forestiers, industriels, coopératives) et des autorités politiques (préfecture et conseil général).

Encadré 2 : Liste des acteurs rencontrés dans le cadre de l'enquête menée sur le massif des Landes de Gascogne (Aquitaine) 2008

- Représentant du Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF)
- Représentant du Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest
- Représentant de la Coopérative Agricole et Forestière Sud Atlantique (CAFSA)
- Représentant de la Fédération des Industriels du Bois d'Aquitaine (FIBA)
- Représentant du Conseil Interprofessionnel des Bois d'Aquitaine (CIBA)
- Représentant du Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR) de la Préfecture d'Aquitaine
- Représentant de la Direction Départementale de l'Agriculture de la Gironde
- Représentant de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt d'Aquitaine (DRAF)
- Représentant de l'Office National des Forêts
- Représentant de la Direction Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE)
- Représentant de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)
- Représentant de la Chambre de Commerce et de l'Industrie des Landes
- Elu du conseil général de la Gironde et Vice-président du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne
- Représentant des services du conseil général de Gironde
- Deux représentants des services du conseil régional d'Aquitaine
- Six industriels du bois régionaux

Dans un second temps il s'agissait d'analyser en profondeur les modalités d'organisation infranationale de ce système d'action afin de tester notre hypothèse de la reterritorialisation de l'action publique dans le domaine forestier. La focale régionale offre en effet l'opportunité d'interroger les acteurs tant sur leur vision de la politique sectorielle que sur

leur sentiment par rapport à ses enjeux territoriaux, et notamment régionaux, départementaux voire locaux. Guidés par cet enjeu d'analyse du rapport secteur-territoire et par la question de son historicité, les entretiens visaient plus particulièrement à faire parler les acteurs rencontrés sur des sujets précis afin de les conduire « à mettre en récit » leur vision de l'action publique et à remettre en contexte leurs pratiques et leurs relations avec les autres acteurs. A l'époque – les entretiens ont été réalisés en 2008 – nous avions donc choisi de les interroger plus spécifiquement sur le rôle des collectivités territoriales (Conseil régional et conseils généraux), sur les conditions de mise en œuvre des instruments d'action territorialisés (Plan de développement de massif et chartes forestières de territoire) et sur les problèmes liés à l'organisation d'une interprofession. Il est important de préciser que nous avons réalisés ces entretiens avant la tempête Klaus de 2009 qui a fait des dégâts très importants sur le massif. En outre, le cas d'étude « Landes de Gascogne » en Aquitaine peut paraître assez peu représentatif de la situation nationale (Tableau 2) mais ce choix parait tout de même opportun en raison de notre bonne connaissance de la situation d'une part et de l'intérêt que revêt la question territoriale pour des acteurs inscrits dans un contexte forestier qu'ils jugent relativement spécifique d'autre part. L'ensemble des entretiens a été intégralement retranscrit.

Tableau 2 : Caractéristiques "forestières" de la région Aquitaine comparées à la France métropolitaine

	Aquitaine	France Métropolitaine
Surface boisée	1.8 Millions d'ha	16 Millions d'ha
Taux de boisement	28 %	44 %
Volume sur pied (Source Mémento FCBA 2012)	209 Millions de m³	2 465 Millions de m³
Part de la forêt privée	92 %	75 %
Part de résineux	53 % (dont 49 % de pin maritime)	21 %
Surfaces des propriétés de plus de 10 ha	1.25 Millions d'ha	7.5 Millions d'ha
Récolte de bois commercialisée (Source Mémento FCBA 2012)	13.6 Millions de m³	40 Millions de m³
Nombre d'emplois (Source INSEE 2006)	28 000	170 000

Enfin, dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, l'activité du chercheur peut s'inscrire dans un contexte d'expertise où le politiste est convoqué en tant que personnalité qualifiée pour produire de la connaissance et proposer un diagnostic sur les conditions concrètes de la conduite de l'action publique. Dans cette situation le chercheur est en position délicate et il est tentant de vouloir établir une distinction nette entre ce qui relève de la posture académique de recherche et ce qui a trait à la pratique de l'expertise. En situation d'expertise, l'objet est souvent défini et délimité par le commanditaire, la démarche méthodologique est soumise à des contraintes spécifiques et la finalité du travail analytique comporte une dimension normative qui peut paraître éloignée de l'ambition scientifique. Pourtant, ces pratiques peuvent malgré tout présenter un intérêt pour le politiste qui trouve alors l'opportunité de diversifier son approche des processus d'action publique et a l'occasion d'avoir accès à une information complémentaire de celle obtenue par des méthodes classiques. Ces expertises permettent en effet souvent de produire de l'information nouvelle et de recueillir des données qualitatives et quantitatives qui jusque là n'étaient pas disponibles ou peu accessibles. Le chercheur bénéficie là de son insertion dans le système social à l'occasion de l'expertise pour renforcer sa proximité avec le matériau empirique. En parallèle, il se trouve aussi dans une posture d'observation participante qui l'invite à prendre une certaine distance avec les processus qu'il contribue à produire (l'évaluation d'une politique publique par exemple) et les acteurs avec lesquels il noue une relation privilégiée. La crainte de la remise en question de la neutralité axiologique du chercheur conduit souvent à décrédibiliser l'intérêt scientifique de ce type de situation et de posture de recherche. Il semble pourtant de plus en plus illusoire de penser que la recherche sur les processus d'action publique puisse se faire de manière totalement déconnectée des dynamiques réflexives qui nourrissent les politiques publiques. L'important pour le chercheur est alors d'assumer ces formes d'hybridation de son identité professionnelle et d'expliciter la manière dont son activité scientifique se nourrit de ces expériences d'expertise. En complément du travail d'archive et de la conduite d'entretiens, la réalisation d'expertise en lien avec l'analyse des politiques publiques est alors une occasion supplémentaire pour le chercheur de développer une certaine forme d'intimité avec son objet et une garantie supplémentaire de la perspicacité de son travail empirique.

Au cours de ce travail de recherche sur la politique forestière nous avons ainsi été amenés à participer à trois expertises en lien avec la problématique du rapport secteur territoire. La première s'est déroulée en 2009 pour le compte de la Fédération Nationale des Communes Forestières et portait sur la réalisation d'une évaluation nationale des Chartes Forestières de

Territoire (CFT). Notre travail a consisté dans ce cadre à analyser en détail deux CFT (CFT du Morvan en Bourgogne et CFT de la Montagne Bourbonnaise en Auvergne) au travers de la récolte d'informations sur les actions conduites dans le cadre de ces dispositifs et de rencontres avec les principaux acteurs locaux concernés. Ces éléments ont alimenté la synthèse réalisée par le bureau d'étude Contrechamps[63]. La seconde expertise, dont nous avons codirigé la réalisation et la rédaction, s'est déroulée en 2011 – 2012, elle avait pour objectif, à la demande du Ministère de l'Agriculture, de réaliser une évaluation nationale des Plans de Développement de Massif (PDM). Nous avons alors coordonné la réalisation d'enquêtes auprès des acteurs de quatre PDM en France et effectué des entretiens auprès de six directeurs de Centre Régionaux de la Propriété Forestière (Volet 2 de l'expertise – Encadré 3, p. 164). Cette expertise a donné lieu à un rapport disponible sur le site du Ministère de l'agriculture[64]. La troisième expertise a été effectuée en partenariat avec le conseil régional d'aquitaine en 2011. Nous avons réalisé un questionnaire adressé à l'ensemble des conseils régionaux métropolitains afin de connaître plus en détail leurs actions an matière de politique forêts-bois. La synthèse des résultats de ce questionnaire est disponible en Annexe 2.

L'ensemble de ce travail d'expertise a été l'occasion d'approfondir notre connaissance des enjeux forestiers nationaux et d'acquérir des éléments empiriques plus précis concernant à la fois l'implication des conseils régionaux dans le politique forestière et les conditions de mise en œuvre des dispositifs d'action publique de type stratégies locale de développement forestier (PDM et CFT).

Encadré 3 : Protocole d'étude conduit dans le cadre de l'évaluation nationale des Plans de Développement de Massif (Irstea Bordeaux et Clermont-Ferrand, 2011-2012)

Les questions évaluatives portent à la fois sur des aspects qualitatifs de la mise en œuvre des PDM (facteurs de réussite et d'échec, par exemple), mais aussi sur des aspects plus quantitatifs (effet sur la mobilisation de bois notamment). Pour répondre à ces questions, nous avons donc adopté une démarche combinant un volet d'analyse essentiellement qualitative sur la base d'études de cas et deux volets plus quantitatifs, l'un portant sur un bilan exhaustif le plus détaillé possible des actions menées et l'autre portant sur l'estimation de l'effet propre des PDM, sur certaines variables objectifs importantes comme notamment la mobilisation de bois. Dans notre réponse aux quatre grands types de

[63] CONTRECHAMP, 2009. Evaluation des chartes forestières de territoire. Rapport d'évaluation. CONTRECHAMP / IFFC / FNCOFOR, décembre 2009, 56p.

[64] IRSTEA, 2012, Evaluation de la contribution des Plans de Développement de Massifs Forestiers aux objectifs et enjeux de la politique forestière nationale. Rapport Final. IRSTEA / Ministère de l'Agriculture, Mars 2012, 179p. http://agriculture.gouv.fr/Evaluation-de-la-contribution-des

questions évaluatives, nous combinons bien entendu les résultats de ces trois volets. Les trois volets de travail que nous avons conduits sont les suivants :

1. Dans un premier volet, nous avons construit une base de données quantitative exhaustive sur les PDM, précisé le contexte forestier local et le niveau de variables-objectifs pertinentes pour mesurer l'efficacité des PDM. Cette information nous a permis de réaliser le premier bilan complet des PDM mis en œuvre, mais aussi de décrire de manière assez précise les zones ayant été concernées par les PDM ainsi que les territoires combinant PDM et CFT. Ces données sont mises à profit pour répondre aux questions évaluatives relatives à la gouvernance (présence d'un comité de pilotage et composition, par exemple), à la cohérence externe (CFT). Nous avons aussi recueilli et traité des données exhaustives sur les projets de desserte réalisés, les PSG et CBPS en cours et l'évolution des volumes de bois prélevés. Ces données sont mobilisées pour répondre aux questions sur l'efficacité des PDM.

2. Dans un deuxième volet, nous avons réalisé quatre études de cas fouillées auprès de quatre PDM représentant autant que possible la diversité des PDM (67 entretiens individuels semi-directifs), ainsi qu'une enquête exhaustive auprès de tous les directeurs de CRPF. Cette phase essentielle nous a permis de recueillir des données qualitatives précieuses sur la mise en œuvre et la gouvernance des PDM, mobilisées pour répondre de manière détaillée et riche aux questions sur la gouvernance, la mise en œuvre, la cohérence externe et l'efficacité des PDM. Elle a été enrichie d'un travail d'enquête complémentaire auprès des directeurs de CRPF.

3. Enfin, dans un troisième volet (réalisé par un économètre), nous avons mobilisé des méthodes économétriques d'estimation des effets propres pour estimer l'effet propre ou causal des PDM sur certaines variables objectifs que nous avons pu mesurer. Il s'agit notamment des surfaces sous PSG, du nombre de projets de desserte et des volumes prélevés. Les résultats de ces estimations sont mobilisés pour répondre à la question évaluative relative à l'efficacité des PDM sur la mobilisation de bois. Dans ce rapport, nous interprétons en effet l'efficacité comme l'effet propre de la politique publique sur des variables caractérisant le développement forestier local. Ce volet a une dimension exploratoire : il s'agit notamment de déterminer si les données de récolte produite par la nouvelle méthode IFN sont utilisables pour évaluer les PDM. C'est aussi la première application complète des méthodes économétriques à l'évaluation des PDM au niveau national.

* *
*

Dans la perspective de réaliser une analyse du changement de l'action publique, il existe un certain nombre de passages obligés sur lesquels il est nécessaire de revenir avant de s'engager dans une démarche de recherche empirique. Le changement est une question centrale des travaux portant sur les politiques publiques, elle revêt une dimension théorique et une dimension analytique qui structurent de nombreux débats au sein de la communauté scientifique.

Sur le plan théorique d'abord, les approches en termes de résistance au changement, d'inertie et de dépendance au chemin (Pierson, 2000) se sont fortement développées en

contre point à la mise en scène politique et médiatique de la réforme et du renouveau de l'action publique (Hassenteufel, 2008, p.225). En parallèle, de nombreuses études empiriques, menées notamment en France depuis le début des années 1990, font état de transformations structurelles importantes des politiques publiques (Fontaine et Hassenteufel, 2002). Par rapport à ce débat, la posture adoptée ici, qui consiste à associer approches institutionnalistes et de sociologie politique, a pour but de sortir de la dichotomie entre changement et non-changement en tenant compte des facteurs de continuité tout en s'intéressant au caractère construit collectivement de l'action publique (Hassenteufel, 2008, p.226). Un autre débat théorique qui concerne tout particulièrement les études portant sur les politiques sectorielles a trait au problème de la nature endogène ou exogène du changement. Pour certains, les secteurs sont des systèmes relativement stables qui n'évoluent que sous l'effet de chocs externes contraignant les acteurs à s'adapter à leur nouvel environnement (Sabatier, 1988, Heclo, 1976). Pour d'autres, des facteurs internes au secteur peuvent de manière indépendante, ou en conjonction avec des facteurs externes, conduire à des changement significatifs de l'action publique (Howlett et Ramesh, 2002, Smith, 2000). C'est dans cette dernière perspective que s'inscrivent les notions d'ordre politique (régime sectoriel) et d'ordre institutionnel définies précédemment. Sans renoncer au caractère stabilisant de la dynamique sectorielle, la notion d'ordre conduit en effet à rendre problématique autant la question de la régulation des « perturbations » internes au secteur que la question des ajustements aux évolutions externes.

Sur le plan analytique ensuite, l'étude du changement vise à répondre aux questions « comment l'action publique change ? » et « pourquoi l'action publique change (ou ne change pas) ? ». Autour de la question du comment il existe de nombreuses manières d'appréhender les différentes dimensions du changement (Hall, 1993, Hassenteufel, 2008, p.227-29). Dans le cadre de l'analyse de l'action publique dans le domaine forestier nous nous sommes fixés comme ambition de l'étudier sous l'angle de la régulation politique et de la dialectique secteur-territoire. Cette posture a deux conséquences : d'une part on considère que les changements qui se produisent au niveau des règles, des instruments mobilisés et des objectifs poursuivis, ne peuvent pas être envisagés sans tenir compte de l'évolution du rôles des acteurs, publics et privés, de leurs interdépendances et des conditions de répartition du pouvoir ; d'autre part, on envisage la question territoriale comme une dimension à part entière du changement dans la mesure où la définition des échelles de l'action publique est aussi considérée comme un produit de l'action collective sectorielle. Nous avons ainsi établi une grille d'analyse de la régulation politique sectorielle

qui identifie trois dimensions au changement (Figure 5, p.143) : changement au niveau de l'ordre institutionnel ; changement au niveau du régime sectoriel ; changement au niveau des échelles territoriales. La question subsidiaire au « comment » du changement est alors celle de sa temporalité. Une façon de dépasser le débat sur le changement vs le non changement est effectivement de définir une échelle temporelle adaptée à la prise en considération des continuités et des ruptures et de caractériser précisément le temps t0 qui correspond à la situation initiale à partir de laquelle on cherche à appréhender les trajectoires de changement. Dans le cadre de l'étude de la politique forestière nous nous inscrivons dans le temps long et avons fixé le temps t0 à la fin des années 1980. Nous formulons l'hypothèse que cette époque peut constituer un moment de rupture et que l'analyse de la situation actuelle peut s'enrichir de cette mise en perspective temporelle de la dynamique de changement. Enfin, la question du pourquoi les choses changent nécessite d'identifier une ou plusieurs variables qui permettent de bâtir un modèle explicatif du phénomène de changement. La sociologie politique offre en l'occurrence des outils analytiques qui replacent le rôle des acteurs au centre de ce modèle explicatif et cherchent à analyser les processus d'hybridation complexes (Fontaine et Hassenteufel, 2002) entre stabilité et mouvement. Ainsi, la notion de travail politique, introduite par B. Jullien et A. Smith (Jullien et Smith, 2008c) propose une vision proactive du changement en considérant que c'est à travers la mobilisation des acteurs sur un certain nombre d'enjeux collectifs que se développe une dynamique de reformulation des problèmes et des solutions d'action et que se restructurent les réseaux de relations établies entre les porteurs d'intérêts et de représentations convergents ou divergents. A partir de cette notion de travail politique, il est alors possible de se saisir empiriquement des causes du changement et de les interpréter au regard des différentes dimensions prises par ces transformations.

A partir de cette trame compréhensive et interprétative du changement de la régulation politique sectorielle, la seconde partie s'intéresse à l'étude des changements contemporains du gouvernement du secteur forestier. Le chapitre 4 est ainsi consacré à l'étude de la reconfiguration de l'Etat forestier sous l'angle des évolutions de l'ordre institutionnel de la gestion forestière. Le chapitre 5 traite de l'institutionnalisation de l'échelle infranationale à travers l'analyse du changement du régime sectoriel forestier.

2ème Partie

Les changements contemporains du gouvernement du secteur forestier

Chapitre 4. Les enjeux et jeux politiques de la reconfiguration de l'Etat-forestier

Au cours de l'histoire, la mise en problématique et le mode de régulation des activités de gestion forestière ont évolué, mais la question du niveau d'engagement de l'Etat dans la gestion du patrimoine boisé national est restée un enjeu majeur du travail politique. Ce travail politique s'est ainsi traditionnellement, et de manière schématique, structuré autour de deux formes de tensions.

D'un côté, au niveau parlementaire, la volonté des partisans d'un Etat fort et interventionniste de voir la législation contribuer au contrôle des modes de gestion des espaces forestiers et à l'extension des prérogatives des services administratifs s'est opposée aux Libéraux et aux défenseurs de la propriété privée. Ces derniers se faisant généralement les porte-paroles des intérêts de propriétaires dont les représentants syndicaux ont rarement été en mesure de peser directement sur l'élaboration de la politique forestière (Buttoud, 1979, p.16).

De l'autre, l'importante capacité de cohésion des agents de l'administration des Eaux et Forêts, attachés à leur autonomie et à la reconnaissance de leur compétence professionnelle, a souvent contribué à sortir le débat du champ politique pour le traiter sur des bases plus techniques. Cette inclinaison des fonctionnaires de l'Administration à vouloir maintenir le débat sur la gestion forestière dans le strict champ sectoriel a aussi été un facteur de rapprochement avec les représentants du syndicalisme forestier pour lesquels ces agents sont des interlocuteurs privilégiés. A noter qu'en marge de ces clivages politiques et politico-administratifs, le travail politique orchestré par les représentants de certains intérêts industriels (notamment les papetiers) a régulièrement pesé sur les orientations prises en matière d'encadrement de la gestion forestière. Ces derniers ont en effet contribué, de façon plus ou moins explicite, à la reformulation de la problématique liée à la régulation des activités de gestion forestière en termes de satisfaction de leurs besoins qualitatifs et quantitatifs en matière première ligneuse. En outre, ils ont très tôt fait l'apprentissage de la mobilisation collective et du travail de lobbying auprès des politiques, du gouvernement et même des hauts fonctionnaires de l'administration.

Dans ce contexte particulier de rapport de force, le mode de gouvernement du secteur forestier a longtemps été caractérisé par sa stabilité institutionnelle. D'abord il s'est établi

dès le début du XIX^{e} siècle un compromis politique consistant à limiter au maximum les contraintes pouvant peser sur les choix de gestion des propriétaires privés en contrepartie d'un encadrement et d'un contrôle administratif sur les forêts domaniales et communales. Ensuite, avec le soutien des industriels, l'absence de contrôle sur la gestion des forêts privées était compensée par une politique fiscale incitative destinée à encourager le reboisement, le regroupement et l'investissement sylvicole. Cette situation va évoluer au sortir de la seconde guerre mondiale, dans un premier temps à travers la création du Fonds Forestier National (1946), et dans un second temps sous l'effet des réformes Pisani en 1963 avec la loi pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises puis en 1964 avec la réorganisation de l'administration forestière. Ces évolutions sont le fruit d'une volonté politique nationale quasi unanime. Elles s'inscrivent dans la continuité de ce qui se met en place parallèlement dans le domaine agricole, de conserver et d'accroître le potentiel productif de la forêt française (lutte contre les coupes abusives et reboisement des terres abandonnées par l'agriculture). La genèse de ces changements institutionnels illustre parfaitement la particularité du travail politique alors à l'œuvre dans le secteur forestier. La mise en problématique de l'enjeu de régulation des activités de gestion forestière s'effectue au prisme des autres politiques sectorielles (notamment agricoles) sous le contrôle de quelques experts techniques forestiers et sa politisation émane directement d'une volonté et d'une initiative gouvernementale. Le travail politique mené par les représentants des intérêts sectoriels intervient dans un second temps avec pour objectifs d'obtenir des ajustements à la marge.

La loi de 1946, portant création du Fonds Forestier National (FFN), et les lois Pisani de 1963 et 1964 ont constitué un moment fondateur du modèle de régulation de l'Ordre Institutionnel (OI) de la Gestion Forestière. Elles correspondent en effet à l'institutionnalisation d'une gestion administrée, voire co-administrée (pour la forêt privée), et autofinancée de la forêt française. D'une part, on qualifie cette gestion de (co-)administrée car le RI Usages est institué autour d'un système de contrôle et de mise en cohérence des choix de gestion forestière fixé par l'Etat dont les conditions de mise en œuvre sont assurées par différentes structures administratives et comités consultatifs et qui peuvent associer, pour la forêt privée, les représentants des propriétaires forestiers. Ce système est complété par des dispositifs fiscaux incitatifs permettant de garantir l'intégrité de l'espace forestier. Cette organisation s'appuie donc aussi sur l'institutionnalisation d'un encadrement public technique et administratif, spécifique à chaque type de propriété, qui exerce des missions de contrôle, d'ingénierie, de conseil et de formation auprès des

différents propriétaires forestiers (RI Ressources Humaines). D'autre part, la gestion forestière est en partie autofinancée dans la mesure où le FFN, qui est une taxe parafiscale portant sur les produits forestiers, est largement dédiée à l'investissement forestier et où le fonctionnement de l'ONF est censé garantir son autonomie financière (RI Financement). La création du FFN était alors motivée par la nécessité de mutualiser l'effort financier lié à l'investissement forestier, d'encourager l'investissement individuel et d'éviter de faire peser cette charge financière sur le prix des bois dans un contexte d'organisation libre du marché des bois. Les bois en effet ne sont pas inscrits dans l'Annexe II du traité de Rome, en forêt publique son mode de commercialisation est réglementé depuis plus de trois siècles, mais en forêt privée les relations entre les propriétaires et les acheteurs de bois sont peu institutionnalisées (RI Approvisionnement).

En d'autres termes, l'équilibre politique de la régulation du secteur forestier repose d'un côté sur l'institutionnalisation conjointe de règles d'encadrement des pratiques de gestion et de dispositifs de soutien et d'appui à leur mise en œuvre (RI Usages et RI Ressources Humaines), de l'autre sur l'institutionnalisation d'un environnement financier mutualisé garantissant le fonctionnement du marché des bois en dépit des contraintes particulières de l'économie forestière (RI Financement et RI Approvisionnement). L'Etat joue un rôle central dans le maintien de cet équilibre puisqu'il est à la fois propriétaire forestier, organe de définition et de mise en œuvre des règles définissant les conditions d'administration et d'autofinancement de la gestion forestière et structure de production normative, d'encadrement et de conseil auprès des propriétaires privés. Les organisations collectives représentants les intérêts des propriétaires forestiers ne sont impliquées qu'à la marge dans le cadre de certains dispositifs de mise en œuvre et d'encadrement. Ce mode de gouvernement repose sur le modèle décrit précédemment de l'Etat forestier qui se caractérise par la monopolisation des fonctions d'autorités par l'Etat, par un registre d'action qui tend à privilégier l'individualisation des dispositifs d'incitation à la gestion forestière et par des structures de médiation contrôlées par l'administration qui entretiennent la forte dispersion des intérêts sectoriels.

Depuis le début des années 1990, deux évolutions majeures conduisent à s'interroger sur les transformations des modalités de régulation de cet Ordre Institutionnel de la Gestion Forestière et sur les changements du mode de gouvernement de l'Etat forestier. D'une part, on a assisté progressivement à une remise en question de la légitimité de l'Etat à mener dans le domaine économique une politique interventionniste et à développer un encadrement administratif tel qu'il avait été défini dans les années 1960. D'autre part, cette

fin de XX^{e} siècle est très fortement marquée par l'importance croissante accordée aux enjeux environnementaux et à l'injonction internationale faite aux sociétés de s'engager dans la voie du développement durable. Comment ces évolutions se sont-elles traduites dans le cadre de la régulation de l'OI Gestion Forestière ? Les rapports de force entre le Gouvernement, l'Administration et les représentants des intérêts sectoriels se sont-ils reconfigurés et leurs capacités à peser sur la décision et sur l'orientation du changement institutionnel s'en sont-elles trouvées renforcées/ diminuées ? Autrement dit, quelle est la nature du travail politique à l'œuvre ces dernières années au sein du secteur forestier et que nous apprend-il sur l'évolution du mode de gouvernement ?

On s'intéresse ainsi dans un premier temps à la réorganisation de l'OI Gestion Forestière en étudiant la dynamique de réinstitutionnalisation des RI Usages et RI Approvisionnement associée au processus d'écologisation du secteur forestier et dans un deuxième temps on appréhende les évolutions des RI Financements et RI Ressources Humaines à l'aune des enjeux de redéfinition du périmètre et des moyens de l'administration forestière.

A. L'écologisation du secteur forestier

La mise sous tension de la relation homme – nature et la remise en question d'un certain nombre de pratiques en lien avec les espaces naturels n'est pas récente. Les activités basées sur l'exploitation des ressources forestières ou aux dépends des espaces forestiers ont d'ailleurs été parmi les premières à susciter une mobilisation collective et à générer des dispositifs de régulation, voire de restriction des activités. Pour la petite histoire (ou la grande plutôt), J. Brosse (2000) relate que dès l'Antiquité les conséquences de la déforestation ont marqué les esprits, comme en témoignent ces propos de Platon (Critias, 111) au IVe siècle : « Notre terre est demeurée, par rapport à celle d'autrefois, comme le squelette d'un corps décharné par la maladie ». Ainsi, dans la plupart des travaux s'intéressant à la genèse des politiques environnementales, le rapport homme – nature n'a rien de substantialiste, il est le produit d'un construit social et politique qui a pris des formes différentes au cours de l'histoire mais qui repose toujours sur un processus de qualification des objets naturels et des problèmes que leurs usages génèrent et d'interaction entre des usagers concurrents, des acteurs publics, des techniciens et des scientifiques (Lascoumes, 1994). Depuis le début des années 1970, ce rapport entre la société et son environnement naturel a pris une dimension nouvelle sous l'effet de la reformulation des

enjeux associés aux limites des modèles de développement économiques dominants et de la disqualification des logiques d'action portées par un certain nombre d'acteurs (techniciens et scientifiques). L'émergence d'un discours sur la « crise écologique » a alors conféré un caractère global et transversal à la problématique environnementale.

Certaines interprétations de cette transition considèrent que la rupture idéologique et politique est majeure dans la mesure où pour la première fois la question du rapport à la nature conduit à remettre en question une large part des fondements institutionnels de notre société moderne (Christoff, 1996, Barry et Eckersley, 2005, Beck, 2001). Toutefois, beaucoup de travaux s'intéressant aux conditions concrètes du gouvernement des problèmes environnementaux émettent de nombreuses réserves sur le caractère novateur de l'action publique environnementale. P. Lascoumes (1994, p.15) met d'abord en évidence que les politiques d'environnement ne constituent pas une activité publique autonome mais « sont plutôt des programmes menés au sein d'autres politiques publiques ». Il ajoute que dans cette configuration, loin de remettre en cause la rationalité des techniciens et des experts, l'action collective à finalité environnementale redonne une légitimité aux catégories d'acteurs traditionnels des politiques sectorielles. A travers la notion d'Eco-pouvoir, il suggère ainsi que l'action publique environnementale offre de nouvelles ressources politiques mais elle ne change pas les rapports de domination entre les différentes activités professionnelles. De même M. Hajer (1995) relativise la portée du changement en analysant le discours sur la modernisation écologique, il montre qu'en insistant sur les opportunités offertes par les politiques environnementales pour moderniser l'économie et stimuler l'innovation technologique il a rompu avec les antagonismes des années 1970. Ces formes de déconstruction de la portée et de la traduction politique de la problématique environnementale ne remettent pas en question le changement qui s'est produit suite à la prise de conscience d'une « crise écologique », mais ils soulignent l'importance de reconsidérer le phénomène à l'aune de ses modalités d'incorporation dans les pratiques et les représentations portés par les acteurs de l'action publique.

C. Deverre et C. de Sainte Marie (2008) abordent ainsi la question sous l'angle de l'écologisation de la politique agricole[65]. Les auteurs expliquent que la notion d'écologisation présente un intérêt heuristique car elle « permet d'appréhender le rôle [des politiques sectorielles] dans l'ensemble des transformations impliquées dans la réforme environnementale et de ne pas a priori mélanger des niveaux d'analyse et d'action, comme

[65] Le terme « écologisation » est un néologisme politico-administratif emprunté au vocabulaire canadien et suisse qui désigne l'intégration des objectifs des politiques de l'environnement dans les politiques sectorielles (Clivaz, 2000).

le font les autres termes [multifonctionnalité, agri-environnement, développement durable] » (Deverre et de Sainte Marie, 2008, p.102). Elle traduit aussi la manière dont les politiques européennes ont traité la question environnementale et formaté leur mise en œuvre. Le terme écologisation est en effet entré dans le vocabulaire des institutions de l'Union Européenne (UE) lorsque sa stratégie a été de considérer l'environnement comme une compétence transversale qui devait trouver des déclinaisons dans l'ensemble des politiques sectorielles de l'UE (Sommet de Dublin en 1990 et Traité d'Amsterdam en 1997), et notamment dans la politique agricole. La politique forestière n'est pas une politique intégrée de l'UE mais la logique d'action européenne va néanmoins jouer un rôle décisif dans son processus d'écologisation.

Jusque dans les années 1980, les actions environnementales dans le domaine forestier se développent en marge de la politique sectorielle sur la base d'un modèle hérité des politiques de protection de la nature et de gestion des risques qui se sont développées à la fin du XIX^{e} siècle. Comme pour l'agriculture, les politiques publiques à visée environnementale sont alors déployées en marge de la dynamique de modernisation de la production forestière à travers la mise en place d'aires protégées qui sont administrées de manière spécifique, par le biais de la réglementation, une police et des corps de techniciens spécialisés (dont les agents de l'administration forestière). Mais au tournant des années 1990, l'évolution du traitement de la politique environnementale à l'échelle internationale et à l'échelle européenne conduit à une transgression de ces frontières établies entre politique de protection de la nature et politique forestière. Le processus d'écologisation du secteur forestier qui a commencé à se dérouler à cette époque peut alors être envisagé sous deux angles. Tout d'abord, il a pris la forme, suite au sommet de la Terre à Rio en 1992, d'une écologisation des espaces forestiers qui s'est traduite par une mise sous tension entre les orientations à visée productive et celles en faveur de la préservation des espèces et des milieux naturels. Cette première phase d'écologisation interroge alors en France le secteur forestier sur les conditions de régulation du Rapport Institué associé à l'encadrement des usages que font les propriétaires de leurs forêts (RI Usages). Dans quelle mesure les dispositifs de contrôle de ces usages mis en place dans les années 1960 sont-ils compatibles avec ces nouveaux enjeux environnementaux ? Quelles sont les conséquences de la montée en puissance des Organisations Non Gouvernementales Environnementales sur les rapports de force au sein du secteur et sur le rôle joué par les corps techniques forestiers ? A partir des années 2000, le secteur forestier est marqué par une deuxième phase d'écologisation portant cette fois sur le matériau bois. Cette écologisation de la ressource

forestière se traduit par la mise en avant de l'intérêt que peut apporter l'usage du bois dans le cadre des objectifs de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique fixés au niveau de l'UE[66]. Ainsi en 2005, la Commission des Communautés Européennes a par exemple adopté un Plan d'action dans le domaine de la biomasse (COM (2005) 628 Final) qui marque l'intérêt grandissant accordé par les institutions européennes pour le développement de mesures visant à accroître l'utilisation de la biomasse (notamment forestière) à des fins énergétiques. Cette deuxième phase d'écologisation est plus directement centrée sur le secteur industriel (développement des capacités de transformation du bois en électricité, chaleur ou combustible) mais elle n'est pas sans conséquence pour le secteur forestier. Non seulement elle pose la question des marchés du bois énergie (RI Approvisionnement) mais elle suscite aussi de nouvelles tensions sur le RI Usages. L'accroissement du marché de la biomasse forestière contribue-t-il à redéfinir les relations entre industriels, exploitants forestiers et propriétaires forestiers ? Comment s'articulent ces deux phases et dans quelle mesure la relance productive suscitée par l'écologisation du bois est-elle compatible avec les enjeux de préservation de la qualité écologique des espaces forestiers ?

L'écologisation du secteur forestier est une force de changement très importante qui se caractérise par l'hybridation entre la politique sectorielle et la politique environnementale mais surtout qui confronte l'ordre institutionnel forestier, et l'Etat forestier, à ses capacités de régulation trans-sectorielles et inter sectorielles. Face à ce qui apparaît comme des injonctions extérieures à l'espace sectoriel, l'objectif de cette partie est d'analyser le travail politique qui est à l'origine de la réinstitutionnalisation du RI Usages et du RI Approvisionnement et d'en appréhender les conséquences sur le régime sectoriel. Dans un premier temps on s'intéressera au phénomène d'écologisation de l'espace forestier et dans un second temps à celui d'écologisation de la ressource forestière.

1. La résistance sectorielle face à l'injonction environnementale

La volonté du gouvernement de mettre en place des mesures de contrôle des actions des propriétaires est motivée dans les années 1960 par des objectifs d'amélioration du potentiel productif de la forêt française. La grande majorité de ces propriétaires partage cet objectif productif mais demeure fortement hostile à toute forme de mise sous tutelle de l'Etat qui viendrait entraver leur liberté de choix. Ils craignent notamment que le régime de contrôle

[66] Dans le cadre du protocole de Kyoto signé en 1997, l'UE s'est engagée à réduire ses émissions combinées de gaz carbonique et cinq autres gaz à effet de serre (GES), à un niveau inférieur de 8% à celui de 1990 au cours des années 2008-2012.

appliqué en forêt domaniale et communale sur les agents publics et les élus ne s'étendent à la forêt privée. Pourtant, progressivement, au cours des années 1970 et 1980, ils vont accepter le dispositif et non seulement s'approprier le Plan Simple de Gestion (PSG) mais aussi s'engager dans l'effort national de reboisement et d'amélioration des techniques sylvicoles promu par le Fonds Forestier National (FFN). Cette adhésion des propriétaires s'explique par le fait que le gouvernement, ayant réussi à imposer le principe d'un système de contrôle, laisse aux propriétaires une certaine marge de manœuvre dans la fixation de ses modalités. Il met ainsi en place une forme de contrôle individualisé, encadré par un dispositif législatif et réglementaire dont la mise en œuvre est déléguée aux Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF). Ils parviennent alors à fortement limiter les contraintes imposées par le système de contraintes administratives[67], à cibler son action sur un nombre limité de propriétaires et à s'assurer le contrôle du CRPF. Le PSG s'impose rapidement comme « un outil de développement » et non pas, ce que certains redoutaient, comme « un outil de contrôle par l'Etat » (H. Plauche-Guillon, R. Martin, 1999, p.63). En effet il ne s'applique que sur une partie de la forêt privée (en 2010, 27.2 % des forêts privées sont couvertes par un document de gestion – Figure 6) et s'avère relativement peu contraignant. Toutefois, en dépit du fait qu'une part importante de l'espace forestier national soit ce que P. Marty (2004, p.89) appelle « une forêt en liberté », les progrès réalisés par les propriétaires privés sont largement salués[68]. Ce succès confère alors aux propriétaires et à leurs représentants syndicaux un nouveau statut au sein du paysage politique forestier français. Ils ont le sentiment de s'être débarrassés de leur image de groupe frileux et réfractaire au changement et revendiquent leur légitimité à être reconnu comme des professionnels capables de relever le défi du développement forestier. En outre, en se réappropriant les principes de l'aménagement forestier et en s'engageant résolument dans la voie du perfectionnement technique de leurs pratiques sylvicoles ils se rapprochent des agents de l'Administration avec lesquels ils partagent la volonté de défendre la légitimité de l'expertise forestière et de promouvoir une forêt dynamique et productive.

[67] Plus de 25 ha d'un seul tenant, dispositif simplifié, 5 ans de décalage des coupes, ORP très souples.

[68] En 1998, J.L. Bianco soulignait dans son rapport : « Les progrès accomplis en forêt privée depuis 30 à 40 ans sont cependant à tous égards remarquables. Ils doivent être mis au crédit des aides de l'Etat et du FFN, de la réforme de 1963 créant les centres régionaux de la propriété forestière, mais surtout de l'implication personnelle d'une partie dynamique des propriétaires forestiers ».

Catégorie de propriété		Unités	Surface aménagée					
			1974	1984	1994	1999	2004	2010
Forêts domaniales*		*ha*	1 184 400	1 421 000	1 610 100	1 704 500	1 633 000	1 669 700
		%	71,0	82,3	90,5	93,3	89,1%	98,1
Autres forêts publiques relevant du régime forestier		*ha*	1 316 400	1 650 800	1 983 700	2 197 700	2 193 000	2 655 533
		%	54,4	66,1	75,0	80,9	78,9	89,7
Total toutes forêts soumises au régime forestier		**ha**	**2 500 800**	**3 071 800**	**3 593 800**	**3 902 200**	**3 826 000**	**4 325 233**
		%	**61,2**	**72,7**	**81,2**	**85,9**	**83,0**	**92,8**
Forêts privées	Plan simple de gestion obligatoire**	*ha*	94 900	2 345 900	2 479 800	2 551 700	2 487 000	2 764 628
		%	2,8	71,2	73,9	75,9	73,1	80,5
	Plan simple de gestion volontaire	*ha*	-	-	16 700	26 400	35 200	81 737
	Total	**ha**	**94 900**	**2 345 900**	**2 496 501**	**2 578 101**	**2 522 201**	**2 846 419**
		%	-	**23,8**	**24,0**	**24,1**	**23,4**	**27,2**
Total		**ha**	**2 595 700**	**5 417 700**	**6 090 301**	**6 480 301**	**6 348 201**	**7 171 652**
		%	-	**38,5**	**41,1**	**42,6**	**41,2**	**46,8**

* Pour 2010, hors terrains domaniaux affectées à d'autres ministères (79 000 ha), forêts domaniales de Corse (50 000 ha) transférées à la collectivité de Corse en 2003 et domaine de Chambord (5 000 ha), tous comptabilisés parmi les « autres forêts publiques relevant du régime forestier ».
** Les pourcentages annoncés se rapportent à la surface devant faire l'objet d'un plan simple de gestion conformément à la loi (voir encadré 4).
Source : ONF pour les forêts domaniales et autres forêts publiques relevant du régime forestier, à partir des aménagements en vigueur ; CNPF pour les forêts privées disposant d'un plan simple de gestion agréé en vigueur y compris les plans de gestion volontaires ; le pourcentage du total des forêts métropolitaines aménagées est calculé à partir des surfaces Teruti (postes 18 à 21, 24, 25) 1983 (ancienne série), 1993, 1998, 2003 et Teruti-Lucas 2008 (nouvelle série) ; les surfaces aménagées sont fournies au premier janvier de l'année citée.

Figure 6 : Evolution de la mise en œuvre des documents de gestion forestière[69]

Dans ce contexte, les forestiers, qu'ils soient agents administratifs ou acteurs techniques du développement en forêt privée, sont devenus les dépositaires légitimes de la responsabilité de l'encadrement de la gestion des ressources forestières et de la définition de ses orientations. Pendant près de 30 ans, les constats faisant état des problèmes de gestion de la forêt privée française seront malgré tout nombreux (Rapport Duroure). Mais il n'est pas question de remettre en cause les fondements du dispositif institutionnel en place, seulement de l'ajuster afin d'améliorer son efficacité. Les propriétaires renvoient alors la responsabilité au Gouvernement et à la mise en place de moyens supplémentaires. Toutefois, l'émergence dans les années 1990 du phénomène d'écologisation de l'espace forestier va constituer une nouvelle forme de mise en débat des modalités de gestion forestière. Comment cette situation est-elle appréhendée par les forestiers ? Dans quelle mesure contribue-t-elle à remettre en question le compromis national entre le gouvernement et les propriétaires au sujet du principe de contrôle administratif de la gestion forestière ?

[69] Source : Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaines - Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) et Inventaire Forestier National – 2010 – p. 85).

a. La gestion forestière et l'écologisation des espaces forestiers

Les acteurs de la gestion forestière ont régulièrement été interpellés sur leurs pratiques et sur leur capacité à intégrer les enjeux environnementaux dans leurs choix en matière d'aménagement et de choix sylvicoles. L'exemple du mouvement des peintres de l'école Barbizon qui obtinrent en 1853 le classement d'une partie de la forêt de Fontainebleau en série artistique (Larrere et Larrere, 1997), ou encore celui de la lutte contre l'érosion en montagne, illustrent d'ailleurs l'ancienneté de l'existence de dynamiques collectives, souvent issues du milieu urbain, capables de politiser la dimension environnementale de la gestion forestière. Plus récemment, le renforcement de la logique productive initié dans les années 1960 a suscité de nombreuses critiques de la part d'une partie de la communauté scientifique (Professeurs du Muséum d'Histoire naturelle, membres de l'Académie des sciences et de l'Académie d'agriculture), de membres de groupes écologistes mais aussi de certains agents de l'Administration forestière (Cauwet, et al., 1976). Les reproches portaient notamment sur la vague d'enrésinement (Moriniaux, 1999), associée à la réalisation de coupes rases, qui faisait suite à la politique de reboisement encouragée par le FFN[70]. Face à ces mouvements sociaux, relayés par quelques élus locaux, le Gouvernement et les responsables administratifs invitèrent les forestiers à faire preuve de pédagogie et à apporter des réponses techniques afin d'apaiser les tensions entre les usages qui pouvaient dans certaines régions nuire au bon déroulement des opérations sylvicoles (F.F.S.P.N., 1983). A cette époque, la pression qui pèse sur les forestiers est certes importante mais forts de leur compétence technique ils parviennent à la canaliser et à limiter toute forme de remise en cause importante de leur mode de contrôle de la gestion forestière. D'autant plus, qu'au même moment la législation environnementale mise en place en France questionne plus le statut de la forêt dans les politiques de zonage que le mode de gestion proprement dit. Or, si cette politique de zonage constitue bien une nouvelle atteinte au droit de propriété et vient s'ajouter aux contraintes associées aux politiques d'aménagement de l'espace, elle constitue aussi une nouvelle opportunité pour les forestiers d'affirmer l'importance qu'ils jouent dans la conservation et la gestion du patrimoine boisé national[71]. Par conséquent, le discours, pourtant quelques fois virulent, des opposants à la conduite

[70] En 1970, 91 % des financements accordés par le FFN dans le cadre des opérations de boisement sont consacrés aux essences résineuses.

[71] Buttoud (Buttoud, 1979) p.387 commentait en ces termes les rapports des propriétaires « forestiers » aux nouvelles questions écologiques : « Le capital forestier trouve même dans la problématique du mouvement d'opinion en faveur de la défense de l'environnement, les moyens d'assurer sa propre consolidation. Les pouvoirs publics souhaitent-ils que la forêt soit le plus possible maintenue ? "Protéger la forêt c'est d'abord renforcer sa situation" répond aussitôt la F.N.S.P.F.S. (Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs). Bien que condamné, l'amalgame écologiste est ainsi largement utilisé par la forêt privée. »

d'une politique forestière productiviste n'est pas parvenu à ébranler la légitimité des forestiers à garder le contrôle d'un système peu contraignant de la gestion de la majorité des espaces boisés. La problématique environnementale occupe une place croissante dans le débat public mais l'Etat maintient le cap d'une politique centrée sur l'objectif de production[72] et fondée sur l'implication et la responsabilisation des forestiers.

Au tournant des années 1990, le débat relatif à la prise en compte des enjeux environnementaux (et sociaux[73]) dans la gestion forestière va prendre une nouvelle dimension. Cette fois, la mise en problématique n'est pas portée par quelques scientifiques ou groupes écologistes régionaux et nationaux mais elle émane des discussions internationales portant sur la question de la lutte contre la déforestation dans les pays du Sud. A la fin des années 1980, les ONG environnementales, relayées par les médias, ont contribué à fortement sensibiliser l'opinion publique aux conséquences désastreuses des pratiques forestières dans la zone tropicale humide. En écho à cette émotion collective, un certain nombre de pays occidentaux[74] prennent position en faveur de l'inscription de la question de la protection des forêts à l'agenda des négociations internationales sur l'environnement et le développement. Les difficultés rencontrées par cette problématisation à l'échelle internationale de l'enjeu forestier, à travers notamment l'introduction du concept de gestion durable, constituent un profond révélateur à la fois du manque de stabilisation scientifique du débat sur la notion de durabilité, du décalage entre la mise en problème des experts techniques et celle des politiques, mais aussi du faible degré de convergence politique entre les revendications des pays industrialisés et celles des pays en développement (Rosendal, 1995). Le résultat de ces négociations sera peu convaincant du point de vue de la mise en place d'un régime international pour la protection des forêts (Humphreys, 2006a) mais pour nombre de pays européens il peut ouvrir la voie à des dispositifs plus contraignant, voire à « un futur droit international » (Barthod, 1993, p.13). En outre, la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED) de 1992 a aussi donné lieu à la signature de la Convention mondiale sur la diversité biologique, qui elle s'est principalement traduite en Europe par la directive Habitat, Faune, Flore du 21 mai 1992 consacrée à la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

---

[72] La loi n°85-1273 du 4 décembre 1985 est intitulée : « Loi relative à la gestion, la valorisation et la production de la forêt ». Elle était notamment fondée sur un rapport de 1982 du député Duroure, commandé par le premier ministre, intitulée « Propositions pour une politique globale forêt-bois ».

[73] Il ne faut négliger l'importance que peut prendre en France la question du rôle social de la forêt. Cette dimension a principalement été abordée sous l'angle de l'accueil du public en forêt mais elle questionne aussi fortement dans une certaine mesure la place de la forêt, et des activités économiques associées, dans l'aménagement et le développement des espaces ruraux et péri urbains. Nous ne traiterons pas ici des ces problèmes et des traitements politiques dont ils ont fait l'objet dans le cadre de la régulation du RI Usage.

[74] Notamment l'Allemagne et les Etats-Unis à l'occasion du sommet du G7 à Houston en Août 1990.

Pour les forestiers français, ces évènements qui se déroulent sur les scènes européennes et internationales sont facteurs d'inquiétude car ils font peser une certaine incertitude sur le devenir du compromis politique qui s'était instauré au sujet du mode de régulation de la gestion forestière. Cette incertitude est entretenue par le risque de se voir imposer de nouvelles contraintes et la crainte des forestiers, de se trouver dépossédés d'une partie de leur légitimité à peser sur les décisions prises en matière forestière. Quelles seront les conséquences pratiques des dispositions générales établies dans le cadre de ces échanges sur la politique forestière nationale ? Dans quelle mesure les nouveaux acteurs de l'environnement (ONG et associations environnementales ; ministère de l'environnement) vont-il prendre part à la fabrique de cette politique forestière et réussir à imposer leur discours dans le débat public ? Dans ce contexte le défi politique pour les forestiers est double. D'une part il s'agit de se réapproprier la formulation du problème public relatif à l'enjeu environnemental en des termes qui soient compatibles avec leurs intérêts et qui ne remettent pas en cause leurs pratiques. Sur ce terrain ils ont largement été devancés par les ONGE et les scientifiques écologues qui ont contribué, en s'appuyant sur le problème de la déforestation dans les pays tropicaux, à stigmatiser l'action néfaste de l'exploitation du bois sur l'environnement. D'autre part, l'enjeu consiste à faire retomber la pression politique qui jette le discrédit sur une profession et menace de remettre en question un certain nombre de pratiques. Sur cet aspect, les acteurs classiques de la politique forestière sont dans une situation délicate et relativement nouvelle, étant donné que les arènes de décision sont à ce stade extra sectorielles et situées hors du périmètre national. Ainsi, le travail politique mené par les forestiers en réaction à cette injonction d'intégrer l'enjeu environnemental dans la gestion forestière va prendre deux formes : en premier lieu, dans le cadre de l'application des mesures de conservation de la diversité biologique, les forestiers privés vont politiser le problème des conditions nationales de mise en œuvre du réseau Natura 2000 afin de limiter la portée du dispositif et de s'assurer un pouvoir de contrôle sur sa mise en œuvre ; en second lieu, dans le cadre du processus de traduction national du concept de gestion durable, forestiers privés et publics procèdent à un travail de dépolitisation du problème dans le but de maintenir la légitimité de leur expertise et de réduire les contraintes nouvelles pesant sur leur activité.

b. Natura 2000 : politiser la manière pour délégitimer le fond

L'adoption, en 1992, de la directive Habitat (92/43/CEE), en complément de la directive Oiseaux (79/409/CEE) adoptée treize ans plus tôt, correspond à l'établissement d'un cadre communautaire commun d'action en matière de protection des milieux naturels et des espèces animales et végétales. En application des engagements internationaux pris par les Etats membres[75] et du Traité Maastricht[76], ces textes prévoient la mise en place d'un vaste réseau de sites présentant un intérêt écologique communautaire dans l'optique de contribuer au rétablissement ou au maintien des habitats et des espèces concernés dans un état de conservation favorable. La mise en place de ce réseau relève de la responsabilité des Etats qui doivent définir des sites, soumis pour validation à la Commission, sur la base d'une liste d'habitats naturels et d'habitats d'espèces fixée par la directive (Annexes 1 et 2 de la directive). Les principes sur lesquels repose ce dispositif ont été discutés au sein de la DG Environnement de la Commission. A ce stade, ce sont les ONGE qui sont les mieux placées pour influencer la trajectoire prise par la politique environnementale communautaire. Ces dernières disposent en effet d'un accès privilégié aux arènes européennes et elles ont été fortement sollicitées pour apporter leur expertise scientifique dans le cadre de l'élaboration des annexes à la directive. En revanche, les représentants des propriétaires forestiers sont eux totalement absents de cette phase d'élaboration du cadre communautaire. Ils ne disposent pas à l'époque de moyens de lobbying à Bruxelles et les implications forestières de la directive leur échappent totalement. Cette situation va évoluer à partir des années 2000 par le biais de l'action de la nouvelle Confédération Européenne des Propriétaires Forestiers, créée en 1996, et de son alliance avec les chasseurs et avec l'Organisation Européenne des Propriétaires. Malgré tout, les arènes politiques européennes, et tout particulièrement celles relatives à la mise en œuvre de la politique environnementale, demeurent peu accessibles pour des représentants de propriétaires forestiers plus proches de la DG Agriculture que de la DG Environnement (Weber et Christophersen, 2002).

La seconde phase de Natura 2000 se déroule à l'échelle nationale, en France le processus a été confié à la Direction de la Nature et des Paysages du ministère de l'Environnement qui

[75] Convention des espèces migratrices (Bonn, 1979), Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Berne, 1979), Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992).

[76] L'article 6 du Traité de Maastricht prévoit en effet que « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ».

devait transmettre en juin 1995 la liste des sites français à la Commission européenne. La première étape de réalisation des inventaires était sous la responsabilité des scientifiques du Service du Patrimoine Naturel et du Muséum National d'Histoire Naturel. Rapidement, les représentants des propriétaires forestiers[77] vont s'opposer à cette procédure en cherchant à limiter la surface de forêt privée concernée par le réseau Natura 2000 par la défense de leurs intérêts au sein des instances de décision nationales et locales. Par la suite, ils vont s'associer à d'autres groupes socioprofessionnels animés par la volonté de défendre les intérêts des propriétaires et exploitants du milieu rural. « Le Groupe des 9 » ainsi formé en 1996 va politiser Natura 2000 en s'appuyant sur le soutien des Maires, de certains parlementaires et même du ministère de l'Agriculture[78]. Leur action va aboutir au gel de la directive en 1996 et à une redéfinition des conditions d'implication des acteurs socioéconomiques dans la procédure. Pour P. Alphandery et A. Fortier (1999), la mobilisation précoce des forestiers peut s'expliquer par leur réticence traditionnelle à toute forme d'intervention de l'Etat sur leur domaine et par leur vive réticence à l'égard une expertise scientifique « naturaliste » venant remettre en cause la qualité de leur expertise « forestière ». Mais au-delà de cette explication « culturelle » (ou par le seul antagonisme des intérêts) à la prise de position rapide des représentants des forestiers privés, il existe une explication plus politique. Tout d'abord, ces derniers craignent en effet de voir apparaître des divisions internes au sujet de la question environnementale. P. Alphandery et A. Fortier se demandent ainsi « si la rapidité de la réaction des responsables de la profession n'est pas destinée à contrecarrer ou à limiter l'adhésion de certains propriétaires à Natura 2000 » (Alphandery et Fortier, 1999, p.82). Les propriétaires forestiers constituent un ensemble social très hétérogène, de plus en plus urbain dont les réactions face à ce type de problématique sont peu prévisibles et en tout cas mal contrôlées par leurs représentants. Ensuite, la Fédération nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs Sylviculteurs (FNSPFS) et l'Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (ANCRPF) ont depuis longtemps développé des rapports de proximité avec le ministère de l'Agriculture et ils s'inquiètent vivement de l'extension des prérogatives du ministère de l'environnement en matière de contrôle de la gestion forestière. Le travail de

[77] Dès 1994, la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS) et l'Association Nationale des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (ANCRPF) vont se mobiliser sur le dossier Natura 2000.

[78] En parallèle de la conférence d'Helsinki, qui donna lieu à la négociation d'une résolution pour la conservation de la diversité biologique des forêts européennes (Résolution H2), le ministère de l'Agriculture avait dès 1993 posé les premiers éléments d'une politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière (Circulaire DERF/SDF/N93/ n°3002 du 28 janvier 1993). Celle-ci prévoyait de limiter la responsabilité nationale et de confier l'expertise et la mise en œuvre des mesures de gestion de la diversité biologique aux acteurs locaux, notamment dans le cadre des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers.

politisation du problème de manque de concertation associé à la mise en œuvre de Natura 2000 a donc pour but de déstabiliser et de décrédibiliser l'action du ministère de l'environnement et des associations environnementales qui travaillent avec lui. Ceci explique que rapidement les instances nationales de la forêt privée vont se déclarer satisfaites de l'évolution du processus Natura 2000 et qu'elles vont se mettre en retrait du mouvement d'opposition à la politique environnementale. Ils ont en effet obtenu l'accès aux instances de concertation locales et nationales, une diminution importante de la surface des espaces forestiers proposés à Bruxelles[79] et la garantie que ces sites ne seront pas soumis à des réglementations trop contraignantes. Comme en témoigne le retard pris dans la mise en place des Contrats forestiers Natura 2000[80], les représentants nationaux des propriétaires vont dès 1996 délaisser le sujet et se contenter d'intervenir ponctuellement lorsque les intérêts forestiers sont en jeu (ex : décret sur l'évaluation des incidences sur sites Natura 2000). Dix ans après la mobilisation du « Groupe des 9 », un article de la revue Forêt-entreprise (Beaudesson, 2010, p.21) faisait un bilan mitigé de l'action des propriétaires forestiers : « Si la concertation et la mise en place d'outils simples, comme la Charte, répondent à la demande des forestiers, d'autres aspects sont plutôt négatifs. Les surfaces en Natura 2000 sont plus élevées qu'avant la fronde menée par les forestiers, et la contractualisation tant voulue s'est réduite à peau de chagrin remplacée peu à peu par différents systèmes de protection réglementaires ». L'auteur de cet article met effectivement en évidence qu'en l'absence de travail politique soutenu sur la durée par les représentants des propriétaires forestiers, l'Etat a progressivement mis en place, parfois sous la contrainte, le réseau Natura 2000 en accord avec les réglementations européennes.

L'expérience de Natura 2000 illustre combien les forestiers sont prudents et peu à l'aise avec le phénomène de politisation. En premier lieu celui-ci conduit à fortement publiciser les problèmes forestiers et donc les oblige à produire un discours tranché qui va nécessairement s'avérer clivant. Or sur un sujet comme l'environnement, pour les représentants des propriétaires comme pour les agents de l'administration, cette posture présente le risque de révéler l'existence de tensions au sein de ces groupes et de mettre à

[79] En 1995, les inventaires préparant les premières propositions de sites concernaient près du quart de la forêt française. En 2009, le réseau Natura 2000 porte seulement sur 10 % de la forêt française et la contribution des forêts publiques est supérieure à celle des forêts privées. Sur la totalité des sites Natura 2000, les forêts représentent pour 36% des forêts domaniales, pour 22% des forêts communales et pour 15 % des forêts privées.

[80] On dispose de peu d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de Natura 2000 en forêt privée. Il semble qu'en 2005 aucun contrat n'était signé, les représentants des propriétaires forestiers contestaient la circulaire du 24 décembre 2004, qui instituait et figeait treize mesures forestières. Dans le bilan 2006-2010 du plan d'action « Forêt » de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), il est précisé qu'entre 2007 et 2010, 2,8 millions d'euros ont été engagés sur plus de 150 contrats Natura 2000 forestiers. Dans le document « Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaines » de l'IFN, il est mentionné qu'entre 2007 et 2010, 1.8 millions d'euros ont été consacrés au financement des contrats Natura 2000 en forêt.

jour leur manque de cohésion. En outre, cette situation conduit à mettre en évidence l'intime proximité qu'il existe entre les représentants de l'Etat et ceux des intérêts forestiers. En second lieu, la politisation aboutit à une certaine forme de dépassement des frontières sectorielles et donc à une remise en cause du mode traditionnel de traitement des problèmes forestiers. Les représentants des propriétaires n'ont ni les moyens, ni la volonté de s'engager dans des dispositifs de négociation qui impliquent de multiplier les lieux de débat et de développer des stratégies d'alliance avec d'autres groupes d'intérêts. L'exemple de Natura 2000 a d'ailleurs révélé cette ambigüité dans la mesure où les propriétaires forestiers ont d'abord revendiqué une forte implication dans le processus participatif puis se sont rendu compte non seulement du coût humain et financier que cela impliquait pour être présent dans les instances locales mais aussi de la difficulté de composer avec les chasseurs et les agriculteurs. Le directeur d'un CRPF interrogé sur la mise en œuvre de Natura 2000 commentait ainsi les difficultés rencontrées :

> « Natura 2000 c'est l'exemple type de la logique top-down, c'est un cas d'école sur ce qu'il ne faut surtout pas refaire. Ici il y a eu deux approches dans la maison, une approche très négative et juridique, pour retarder le mouvement, c'est le mouvement qui a rallié les chasseurs… et après il y a une autre approche qui était une approche totalement différente, qui rejoignait celle des agriculteurs, on a la possibilité de prendre le pouvoir dans l'élaboration des Docob. Faisons des associations locales et proposons-nous comme animateurs pour créer des Docob. […] C'est une approche très intéressante pour ceux qui s'y sont investis mais très consommatrice de temps, de crédits. On a été obligé de donner des coups de main partout et c'est extrêmement lourd, difficile, en plus il faut être formés. […] Personne ne nous obligeait à faire des Docob, cela a été une vision française. Cela prend un temps infini, cela coûte la peau des fesses, les 50 000 euros que vous donne la DIREN, c'est peanuts pour faire le truc, il faut 200 ou 300 000 euros. Ne serait ce que la cartographie qui n'est pas faites. Tous ceux qui ont cru qu'ils pourraient gagner de l'argent avec N2000, ils en bouffent énormément. Pour la partie contractuelle, les contrats en forêt, zéro, il y a la charte aussi en forêt qu'on peut signer, mais pour le moment il n'y en a pas, on est en train de les bâtir ». (Entretien Directeur de CRPF, 2008)

Ces propos témoignent de la vision très critique qu'ont pu avoir les acteurs de la forêt privée sur les conditions de mise en œuvre de Natura 2000, et notamment sur son aspect contrainte imposée de l'extérieur. Ils confirment aussi que le choix de la posture à adopter a fait débat au sein des représentants des propriétaires et que ceux qui ont fini par adopter une attitude pragmatique se sont heurtés à de nombreuses difficultés. N 2000 prouve en outre une certaine efficacité dans la mobilisation de court terme des dépositaires

traditionnels des usages de la forêt (et de l'ensemble des espaces ruraux), mais aussi un manque de vision de long terme ou au moins une incapacité à la faire reconnaître et à la défendre sur la durée.

Enfin, la politisation de Natura 2000 intervient à un moment délicat pour des forestiers qui sont fortement critiqués sur la scène internationale et qui tentent de faire valoir leur capacité à réaliser la synthèse entre gestion forestière et préoccupations environnementales. Leur principal argumentaire face aux sollicitations environnementales consiste à revendiquer leur spécificité et à faire reconnaître leur légitimité historique à assurer la responsabilité de la préservation des ressources forestières. A l'heure où ils s'engagent dans un processus de promotion de la notion de gestion durable, il paraît effectivement délicat de s'afficher trop ouvertement comme des opposants à Natura 2000 et surtout de risquer un amalgame avec les agriculteurs dont « l'image environnementale » est assez négative.

c. L'Etat défend le modèle de gestion forestière français

Dans le même temps, mais de façon totalement déconnectée, se déroule donc au niveau européen, un cycle de conférences ministérielles destinées à définir un cadre pour la protection des forêts en Europe. L'objectif au départ était de renforcer les partenariats scientifiques entre les experts des Etats membres afin d'améliorer les connaissances relatives au fonctionnement des écosystèmes forestiers (Conférence de Strasbourg, 1990). Cependant, dès la seconde conférence, la remise en cause par les pays du G77 des principes de gestion forestière défendus par les pays développés dans le cadre de la CNUED de 1992, a conféré à ces rencontres un caractère plus politique (Conférence d'Helsinki, 1993). Le défi pour les pays européens est alors de définir une position commune sur la question de la gestion durable des forêts et de la défendre sur la scène internationale. Cet enjeu interpelle alors autant les responsables des administrations auxquelles les gouvernements ont confié le mandat de défendre les intérêts nationaux tout en contribuant à l'élaboration d'un cadre communautaire que les représentants des différents intérêts forestiers qui sont alors les spectateurs, un peu impuissants, de la montée en puissance des ONGE.

Dans le contexte de négociation internationale des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe, la position de la France consiste à faire reconnaître la spécificité des modèles de gestion nationaux et à promouvoir « le principe d'un financement de la gestion durable par la récolte de bois et d'autres produits de la forêt dans le cadre de la théorie du rendement soutenu » (Barthod et Touzet, 1994, p.327-28). La

posture, défendue lors de la conférence d'Helsinki, est loin au départ de faire l'unanimité, C. Barthod et G. Touzet (1994, p.328) précisent que « souvent la France s'est trouvée en situation de porte-parole pugnace de l'opposition à un courant majoritaire, donnant à certains des pays avec lesquels elle s'est opposée l'impression de souffrir du syndrome d'Astérix ». En effet, le vent de révolte environnementale qui souffle à l'époque sur la scène internationale conduit beaucoup de pays à afficher une volonté de rupture avec le modèle productiviste et à défendre une vision plus préservationniste[81]. L'approche de la France est soutenue par un très petit nombre de pays et par la Commission des communautés européennes. Toutefois, l'argumentaire de la France est étayé par des éléments techniques solides qui globalement convergent avec les traditions forestières de la plupart des pays européens. Au final, le consensus trouvé dans le cadre de la résolution H1 autour de la définition de la gestion durable est relativement mou mais il ne vient pas remettre en question les pratiques françaises et permet à l'Europe de s'extraire du débat sur la déforestation en se démarquant des autres continents. Cependant, le succès de cette conférence réside surtout dans le fait que certains Etats, la France en tête, ont réussi à neutraliser en partie le travail de politisation autour du développement durable mené par de nombreux pays en développement et par les grandes ONGE. C. Barthod et G. Touzet (1994) soulignent ainsi que cette conférence a représenté un espace de débat « technico-politique » permettant de faire contre poids à l'action des ONGE et des scientifiques dans les arènes internationales. La majorité des participants à la conférence sont en effet des experts, scientifiques et techniques, spécialistes des questions forestières qui profitent de cet espace de négociation intermédiaire pour acquérir une légitimité qui leur fait défaut dans les débats internationaux. En outre, le cadre européen n'a pas autorité pour fixer des contraintes techniques forestières communes aux différents pays, en la matière c'est la souveraineté de l'Etat qui prime. Par conséquent, les différentes conférences interministérielles qui vont suivre seront principalement destinées à améliorer le dialogue et l'échange technique autour de la définition de critères et d'indicateurs capables de préciser le contenu de la notion de gestion durable en des termes qui soient compatibles avec les différents contextes et traditions forestières des pays de la communauté.

Une fois défini, et plus ou moins stabilisé, un accord général européen sur les fondements techniques de la gestion durable, reste un problème majeur qui consiste à établir les modalités selon lesquelles va être évaluée et reconnue cette qualité de la gestion forestière.

[81] C. Barthod et G. Touzet (1994) explique que cette attitude est adoptée par certains experts de quelques pays d'Europe centrale et orientale ainsi que par certains pays très peuplés et peu boisés.

Certains pays européens, dont la France, revendiquent aux Etats la légitimité de garantir le respect de ces principes de gestion durable. Ainsi, très rapidement l'administration forestière française va prendre des mesures pour établir son propre cadre à la gestion durable, en commençant par l'adaptation des pratiques de l'ONF[82]. De nombreuses circulaires et autres mesures administratives viennent ainsi « toiletter » le cadre réglementaire forestier et renforcer la place accordée aux enjeux environnementaux dans les pratiques et dans l'expertise forestière. Elles introduisent des considérations environnementales nouvelles (diversité biologique et écologique, paysage …) mais ne remettent pas en question le principe de la responsabilisation du propriétaire et ne modifient pas le dispositif d'encadrement fondé sur les documents individuels de gestion. La question de la gestion durable suscite de nombreuses discussions au sujet de l'avenir de la foresterie, les réflexions sont techniques mais aussi philosophiques, éthiques, économiques, politiques et sociales. En fait, les acteurs forestiers partagent surtout un sentiment de frustration par rapport au regard que la société porte sur leur activité. Comme en témoigne ces propos, tenus en 1995 par un ingénieur général du génie rural des eaux et forêts, le monde forestier ne remet pas en cause ses pratiques mais perçoit nettement la nécessité de mieux communiquer et de participer activement à la politisation de la gestion durable : « Il convient donc qu'ils deviennent de meilleurs communicateurs, capables d'écouter et de comprendre les autres, puis de faire comprendre, pour pouvoir agir en fonction du "savoir" du métier qui leur est propre. À partir de là, ni l'aménagement forestier, ni la sylviculture n'apparaissent susceptibles de devoir prendre un virage important qui constituerait une rupture avec le passé » (Guerin, 1995, p.220). Ce n'est qu'en 2001 que la loi d'orientation forestière va institutionnaliser le principe de la durabilité comme cadre politique de la gestion forestière (Encadré 4, p. 190). Sans véritable débat sur la question, le législateur entérine donc le compromis négocié par les experts à Helsinki et valide les dispositions mises en place par l'administration[83]. Il faut aussi noter que la promulgation de cette loi intervient au lendemain de la tempête de 1999 alors que les parlementaires ont particulièrement été sensibilisés aux difficultés rencontrées par les propriétaires et les communes. Ainsi les représentants des propriétaires forestiers ont été étroitement associés à l'élaboration de cette loi qui institutionnalise le dispositif français

[82] On peut citer, à titre d'exemple, les circulaires suivantes : circulaires DERF 92-3011 et 93-3002 sur les forêts périurbaines et la biodiversité traduites par l'ONF en instructions, sur la "prise en compte des paysages dans l'aménagement forestier" (février 1993), et sur "la diversité biologique dans l'aménagement et la gestion forestière" (juillet 1993).

[83] Dans le cadre de la Loi d'orientation forestière de 2001, la mesure consistant à abaisser le seuil de la surface rendant obligatoire la réalisation d'un PSG aurait pu contribuer à élargir la portée du dispositif d'encadrement de la gestion forestière (la loi prévoyait la possibilité d'abaisser par département le seuil entre 10 et 25 ha par arrêté préfectoral) mais cette mesure n'a pas été mise en place, aucun département n'a abaissé le seuil de 25 ha faute de moyens supplémentaires attribués aux CRPF.

d'encadrement de la gestion forestière comme une garantie de gestion durable[84]. L'article L. 11 de la loi contribue même à renforcer les prérogatives du CRPF en matière de contrôle des opérations sylvicoles réalisées dans des forêts soumises à des législations environnementales[85]. La France a donc confié la tâche à la politique forestière, et surtout à ses techniciens, d'assurer la gestion durable des ressources forestière en estimant que cet enjeu était compatible non seulement avec les orientations stratégiques antérieures mais aussi avec les dispositifs existants.

Encadré 4 : Les documents de gestion prévus par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001

La loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 définit 4 catégories de documents de gestion :

— les documents d'aménagement ;

— les plans simples de gestion ;

— les règlements types de gestion ;

— les codes des bonnes pratiques sylvicoles.

Ces documents doivent être établis dans le respect des directives régionales d'aménagement (DRA) en forêt domaniale, des schémas régionaux d'aménagement (SRA) dans les autres forêts publiques relevant du régime forestier et des schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) en forêt privée. Les DRA, SRA et SRGS sont eux-mêmes définis dans le cadre des Orientations régionales forestières (ORF). Celles-ci sont élaborées au sein des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers, où sont représentés tous les partenaires concernés. En forêt publique, le document de gestion est généralement un document d'aménagement détaillé. Il peut être remplacé par un règlement type de gestion (RTG), document simplifié, dans le cas de forêts offrant de faibles potentialités économiques et ne présentant pas d'intérêt écologique important.

En forêt privée, le plan simple de gestion (PSG) est obligatoire pour les propriétés boisées dont la superficie d'un seul tenant est supérieure ou égale à un seuil fixé par département entre 10 et 25 hectares. Le propriétaire d'une surface boisée supérieure à 10 hectares mais inférieure au seuil départemental peut présenter un PSG volontaire. Obligatoire ou volontaire, le PSG est un document comparable aux documents d'aménagement de la forêt publique. En dehors de ces cas de figure, les propriétaires privés peuvent souscrire à un règlement type de gestion (RTG) élaboré par un organisme de gestion et d'exploitation en commun ou un expert forestier. Ils peuvent également adhérer à un code des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), établi par le Centre régional de la propriété forestière et approuvé par le préfet. Le CBPS contient des recommandations essentielles de gestion forestière durable, déclinées par région ou groupe de régions

[84] Suite à la promulgation de la loi d'orientation forestière de 2001, des responsables de la forêt privée précisaient : « Nos organisations nationales n'ont pas ménagé leurs efforts et leur temps, et de nombreuses mesures ont été introduites ou améliorées par leurs interventions […] La reconnaissance du rôle des sylviculteurs dans la mise en œuvre de la gestion durable est affirmée en donnant un rôle important en ce domaine au CRPF » (E. Berry et P. Martinel, « Edito. La loi d'orientation forestière, des espoirs de changement », L'Echo des forêts, n°34, Nov. 2001).

[85] Depuis la parution du décret d'application n° 2007-942 de l'article L11 du Code forestier du 15 mai 2007, les documents de gestion des forêts - que sont notamment le plan simple de gestion et le règlement type de gestion - valent dispense de toute autre formalité pour effectuer les opérations d'exploitation et les travaux prévus dans les documents de gestion, lorsqu'ils sont agréés ou approuvés dans certaines conditions.

naturelles. Les forêts gérées conformément à ces 4 catégories de documents sont considérées comme présentant des garanties de gestion durable, sous condition d'un engagement minimal de 10 ans de la part du propriétaire dans le cas des RTG et des CBPS. Ces garanties de gestion durable sont nécessaires pour accéder aux aides de l'Etat.

d. La certification forestière et la clôture du débat sur l'écologisation de l'espace forestier

Pourtant, cette « réponse institutionnelle » ne va pas s'avérer suffisante à l'apaisement des tensions générées par la mobilisation des ONGE sur la scène internationale. Ces dernières ne font pas confiance aux Etats pour définir et garantir la mise en œuvre d'une gestion durable. Elles prennent donc l'initiative de mettre en place un système de certification forestière indépendant : le *Forest Stewardship Council* (FSC). Le gouvernement français et les représentants de la forêt privée sont très hostiles au départ à un système qui menace de remettre en cause la légitimité des forestiers à définir les normes de gestion forestière et qui vient concurrencer le travail technique mené à l'échelle européenne. En outre, les ONGE contribuent à sortir la question de la gestion forestière du strict champ sectoriel forestier pour l'introduire comme un enjeu politique de la réinstitutionnalisation des rapports commerciaux de l'industrie du bois. Cependant, compte tenu de la pression exercée par les ONGE et par les chaînes de distribution des pays du Nord, le développement de la certification paraît assez vite inéluctable. De plus en plus de grands pays exportateurs de produits forestiers cherchent à mettre en place des systèmes nationaux de certification de gestion forestière. Ce phénomène interpelle notamment les papetiers français (Association Forêt-Cellulose AFOCEL et les Forestières La Rochette) qui prennent alors l'initiative de réfléchir à l'élaboration d'un système français de certification susceptible de tenir compte de la « particularité » du contexte forestier national[86]. Avec l'appui du ministère de l'Agriculture, les représentants de la propriété privée prennent dès 1997 le relais des industriels et engagent des négociations avec leurs homologues européens. Ils ont alors pris conscience qu'il était impossible de contrer le mouvement en faveur de la certification et décident de proposer un système dont ils auraient le contrôle et qui n'imposeraient pas des contraintes trop fortes. C'est le 29 juillet 1998, à Vienne, que les Présidents de six

[86] J.P. Lanly (2001, p.631) précise en effet qu'ils « se préoccupent de ce que les démarches en cours, comme celle du FSC ou du Canada, ne reflètent pas la situation forestière française et européenne caractérisée, d'une part, par une maîtrise relativement ancienne et parmi les plus forte au monde de l'état boisé et de la gestion forestière et, d'autre part, par une propriété forestière relativement importante mais très morcelée ».

Fédérations nationales de Propriétaires forestiers d'Europe (Allemagne, Autriche, Finlande, France, Norvège, Suède) se sont réunis pour mettre au point les bases du *Pan European Forest Certification* (PEFC)[87]. Ce système qui utilise comme référence la définition de la gestion durable établie par les Etats lors des conférences d'Helsinki et de Lisbonne, repose sur la logique de certification propre aux standards ISO (Organisation Internationale de Normalisation) et définit le niveau régional comme échelle d'évaluation (Plauche Guillon, RFF, 2001). La démarche des forestiers privés va ainsi tirer sa légitimité non seulement des procédures ISO (bien connues des industriels), de leur inscription directe dans le dispositif européen de négociation entre les Etats sur la gestion durable mais aussi du soutien que vont leur accorder certaines associations environnementales. En France, l'association France Nature Environnement, qui regroupe un ensemble d'associations nationales, régionales, départementales et locales, va très tôt adhérer à l'initiative de création d'un système de certification spécifique au contexte français et contribuer à garantir au PEFC France une représentation des intérêts des organisations de protection de la nature au sein de ses instances. Cette situation n'est pas sans créer des conflits entre ces organisations dans la mesure où le PEFC est vite perçu comme un concurrent direct au FSC et surtout comme une tentative de dévoyer l'objectif premier de la certification qui était d'inciter, par le marché, les propriétaires à adopter des changements de pratique[88]. Malgré ces réticences, le système PEFC va s'imposer en France comme le principal outil de certification (Encadré 5, p. 193). Les industriels ont pourtant été au départ assez sceptiques sur les avantages commerciaux directs en termes de plus value de l'investissement dans une démarche de certification (Hansen et Juslin, 1998), mais progressivement ils vont prendre consciences des avantages indirects liés non seulement à la protection de leurs parts de marché (Miles et Covin, 2000) mais aussi à l'impact sur l'image de l'entreprise et sur sa capacité à démontrer sa réactivité aux évolutions de son environnement extérieur (Hammond et Slocum Jr, 1996). L'effet de l'accroissement de la demande en produits certifiés sur la mise en place de chaînes de contrôle des bois par les industriels se fait particulièrement sentir dans le domaine du papier, de l'édition, de l'imprimerie et de l'emballage. Ainsi, à titre d'exemple, on relève que 80% des 976 certifications de chaînes de contrôle pour le SFI en mai 2010 et la moitié de celles réalisées dans le cadre du PEFC UK étaient dans le secteur du papier et

[87] Le PEFC est devenu le *Program for the Endorsement of Forest Certification schemes* lorsqu'il s'est ouvert à des systèmes de certification extra européen au début des années 2000.

[88] En 2001, un texte signé par différentes associations environnementales (Les Amis de la Terre, WWF, Greenpeace et Réserves Naturelles de France) commentait en ces termes le PEFC : « les schémas nationaux du PEFC ont une approche de vérification des procédures plus que de résultats concrets sur le terrain. A ce titre, le PEFC comme les autres systèmes de certification analysés, SFI (Sustainable Forest Initiative) et CSA (Canada Standard Association) pour l'Amérique du Nord, n'apportent pas de garanties sérieuses au consommateurs et aux industriels quant à la gestion durable des forêts ».

de l'emballage[89]. En France, le PEFC relève que l'année 2007 a été marquée par une nette montée en puissance de la demande par les entreprises de la chaîne graphique (imprimeurs, éditeurs et distribution) à travers des marques comme Clairefontaine, Exa Compta, Carrefour ou Quo Vadis. Pour les autres produits bois, la demande s'accroit aussi progressivement, de la part notamment de la grande distribution (Grandes Surfaces de Bricolage) qui affiche de plus en plus une stratégie d'achat responsable dans son discours marketing. Ainsi, après des débuts assez timides, du fait notamment de la méfiance des industriels et de certains distributeurs, le PEFC va aussi bénéficier du soutien de l'Etat qui privilégie le PEFC pour la certification des forêts domaniales et communales[90] et qui, plus généralement, fait la promotion de la certification à travers notamment sa politique des achats publics de bois[91].

Encadré 5 : La certification PEFC en France

PEFC France est une association Loi 1901 qui est associée à un organe international (PEFC Council) basé à Genève. La vocation de la certification PEFC est de garantir au consommateur que le produit qu'il achète s'inscrit dans une démarche responsable de gestion durable de la forêt.

L'association comprend trois collèges (producteurs, transformateurs et usagers) qui interviennent sur les problématiques relatives à la mise en œuvre de la certification PEFC et notamment dans la définition du schéma français de certification forestière PEFC redéfini tous les 5 ans dans un objectif d'amélioration continue. La certification PEFC atteste du respect de règles et d'exigences définies par les réglementations internationales et les métas standards internationaux définis par PEFC Council auxquels s'ajoutent des cahiers des charges nationaux. Le système de certification PEFC repose sur deux piliers complémentaires : l'application d'un cahier des charges relatif à la gestion durable de la forêt et la mise en place d'une chaîne de contrôle qui assure la traçabilité et la fiabilité des produits certifiés PEFC. Fondé sur ces deux piliers, le

[89] Source: UNECE/FAO, Forest Products Annual Market Review, 2009-2010.

[90] L'ONF est membre de l'association PEFC-France et en 2006, 100 % des forêts domaniales de métropole sont certifiées PEFC. En outre, en juin 2005, suite à l'appel du ministre de l'Agriculture à l'augmentation de la surface de forêt certifiée en France (déclaration de D. Bussereau en conseil des ministres le 27 Avril 2005 fixant un objectif de certification PEFC pour la forêt domaniale de 100 % et pour la forêt domaniale et de 50 % pour la forêt communale avant fin 2006), la FNCoFor s'est associée à l'ONF et à l'association PEFC-France pour lancer un appel aux communes et faire la promotion de la certification PEFC auprès des maires (Plan d'action commun FNCoFor, ONF, PEFC France – Juillet 2005 - Décembre 2006). En 2005, 35% des forêts communales étaient certifiées, fin 2006 elles représentaient 49,5 % et 58 % fin 2009 (le contrat Etat-ONF prévoyait pour 2011 d'atteindre les 75 %, objectif reconduit dans le cadre du Contrat 2012-2016).

[91] Dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement Durable, adoptée le 3 juin 2003, une circulaire du 8 Avril 2005 relative aux achats publics de bois précisait que l'objectif visé pour 2010 était que la totalité des achats publics de produits à base de bois soient issus de forêts gérées durablement. En 2007, lors du grenelle de l'environnement, l'Etat s'était ainsi engagé de manière plus précise en faveur de la certification puisqu'il s'était fixé comme objectif que ce soit 100 % de bois certifiés. Lors de l'évaluation du grenelle en 2010, il a été toutefois précisé que l'engagement avait été repoussé d'un an en raison « des délais liés à la modification des processus administratifs de commande publique » (Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnement, octobre 2010).

système regroupe 3 dispositifs de certification distincts selon les publics : la certification des propriétaires, la certification des exploitants forestiers et la certification des entreprises de la filière forêt-bois.
Depuis 2012, la certification PEFC France ne repose plus que sur un seul cahier des charges alors qu'auparavant PEFC France était subdivisé en différentes entités régionales (15) qui chacune définissait ses propres critères de gestion forestière durable.
Au 31 décembre 2011, 5 millions d'ha en France sont certifiés PEFC dont 42 % de forêts privées, 30 % de forêts domaniales et 27 % de forêts des collectivités. Cela représente 17 % de la surface de la forêt de production privée (environ 50 000 propriétaires), 50 % de la forêt des collectivités et la totalité de la forêt domaniale. De plus, 2 600 entreprises sont certifiées dans le cadre de la chaîne de contrôle dont 800 exploitants forestiers et exploitants-scieurs, 500 imprimeries et entreprises de la chaîne graphique.
A noter que le système FSC (Forest Stewardship Council) affichait en 2011 une surface certifiée de 16000 ha, pour 17 propriétaires, et 10 exploitants forestiers.

Dans le cadre de l'institutionnalisation de la gestion forestière durable, la réactivité du ministère de l'Agriculture et des représentants des propriétaires privés a donc permis à la France d'occuper un rôle majeur sur la scène européenne. Les forestiers français ont ainsi très largement contribué à la dépolitisation de la question du développement durable en s'appuyant principalement sur l'argument de la spécificité des contextes forestiers nationaux, voire régionaux, et en mettant en avant les dangers d'un amalgame entre les forêts européennes et celles des autres continents. Dans ce cadre, le débat technique a rapidement pris le pas sur des considérations plus politiques comme la redéfinition de l'équilibre des fonctions assignées aux espaces forestiers ou encore l'harmonisation européenne des réglementations et des normes en matière de gestion forestière. Par conséquent, l'introduction du concept de gestion durable dans le cadre de la politique forestière française s'est fait sans heurts. Non pas que l'affirmation et la mise en avant par le législateur de la multifonctionnalité de la forêt dans le cadre de la loi d'orientation forestière de 2001 ne soit pas un changement important mais elle se traduit par un maintien du cadre institutionnel existant. Le compromis établi entre l'Etat et les propriétaires forestiers est même consolidé dans le sens où la loi forestière de 2001 offre par voie réglementaire aux propriétaires la reconnaissance de la gestion durable sans exigence de contrepartie. L'Etat se dote ainsi d'un système d'aides publiques conditionnées à des critères associés au respect des enjeux du développement durable à travers la reconnaissance du caractère durable des plans de gestion (Article L.8 du Code Forestier) préconisés au titre de la réalisation de documents de planification de la gestion forestière (Article L. 4 du Code Forestier). En outre l'Etat soutient la voie volontaire de la

certification en s'affichant assez ouvertement en faveur du système PEFC défendu par les propriétaires. Dés lors la question se pose quant à savoir dans quelle mesure la convergence entre les systèmes de certification privés de type PEFC et les dispositifs de contrôle réglementaire, volontaire et obligatoire, ne pourrait pas être développée. Un industriel interrogé sur le sujet critiquait ainsi l'empilement de procédures en ces termes :

> « La redondance entre les règlements types de gestion et PEFC etc. qu'est-ce que c'est compliqué tous ces trucs là. On pouvait pousser les aspects certification et les questions de gestion durable étaient réglés, mais on va empiler des textes qui sont inapplicables et sans effet au niveau de la propriété forestière. Les gens vont le faire à cause des subventions, mais ça n'a aucun intérêt, c'est complètement ridicule. La certification PEFC de la petite propriété forestière, autant, quelqu'un qui a plus de 25 ha (500, 600 ha), qu'il fasse une certification, bon sa gestion a un impact sur l'environnement, mais le gars qui a 4 ha et coupe ½ ha, quelle est la catastrophe écologique qu'il peut provoquer ? Ce n'est pas certifiable, au sens d'une forêt aménagée et gérée. Ce ne sont pas des forêts gérées, il faut trouver des systèmes adaptés ». (Entretien Industriel, 2008)

L'avis d'un responsable administratif départemental est plus mesuré mais il lui semble réaliste en théorie d'envisager un rapprochement entre les dispositifs de garantie de gestion durable, même si pour le moment la position de l'Etat est de défendre la distinction entre formes de contrôle privées et publiques :

> « Oui, ben c'est une question qu'avaient soulevée les professionnels, pour les dossiers d'aide, il faut tout l'arsenal des garanties de gestion, la réponse du ministère a été de dire, le PEFC c'est une démarche privée, nous c'est une démarche publique. Après qu'un jour il y ait une fusion, je trouve que ce serait une bonne chose, je trouve que ça se rejoint. Mais le PEFC … je suppose que nos contrôles de terrain sont plus nombreux, les démarches sont assez différentes pour le moment » (Entretien Responsable Service Forêt DDA, 2008).

Un rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), intitulé « Certification forestières et garanties de gestion durable », publié en 2007, reconnaissait d'ailleurs que « les relations entre réglementation et certification sont marquées par une certaine redondance » (Bourgau, et al., 2007, p.4). Ils estiment ainsi « que les deux démarches de certification développées en France (FSC et PEFC) apportent désormais des garanties permettant d'envisager de s'appuyer sur elles pour simplifier la réglementation » (Bourgau, et al., 2007, p.49) mais qu'on ne peut pour le moment pas envisager de fusion des dispositifs dans la mesure où il n'existe pas de systèmes de reconnaissance réciproque entre FSC et PEFC. Ceci interdit en pratique l'émergence d'une

norme, sur laquelle aurait pu s'appuyer le dispositif réglementaire. Ils proposent alors des pistes de simplification qui permettent à terme d'envisager la possibilité d'une évolution dans le sens d'une simplification radicale, ne retenant que l'un des deux dispositifs (réglementaire ou certification privée) pour attester de la gestion durable d'une forêt. Le principal indicateur « forêt » de la Stratégie Nationale sur la Biodiversité porte en effet sur le taux de surface concerné par un document de gestion forestière, or ces dispositifs ne sont pas reconnus au niveau international et il est donc envisagé à terme que ce soit le taux de couverture des systèmes PEFC et FSC qui devienne l'indicateur de référence[92]. Il s'agit là d'une posture très pragmatique qui contribue à largement dépolitiser le débat sur la mise en œuvre de la gestion durable en forêt et qui soulève de nombreuses critiques de la part de certaines associations environnementales. En l'occurrence, les ONGE qui soutiennent la démarche FSC veulent pouvoir garder leur distance vis-à-vis du cadre réglementaire national fixé par l'Etat, s'assurer de la neutralité de leur label et conserver une certaine crédibilité auprès de l'opinion publique.

Le mode d'intégration des enjeux environnementaux dans la gestion forestière promu par la politique forestière nationale fait en effet régulièrement l'objet de critiques de la part de certains scientifiques et des représentants de quelques ONGE. Ils font le constat d'une part que les mesures conservatoires visant à assurer une protection satisfaisante de l'ensemble du patrimoine écologique français ne sont pas suffisantes et largement moins importantes que dans nombres de pays européens. Ainsi, en 2001, dans le cadre d'une campagne de sensibilisation adressée au Président de la République et aux responsables politiques intitulée « Pour la protection des forêts en France », lancée par un groupe de scientifiques, il était mentionné : « La part des forêts bien protégées en France (1,2%) est très en deçà de la moyenne européenne (6,3%), bien loin derrière des pays comme la Biélorussie (11,2%), la Suède, la Suisse ou l'Allemagne ». D'autre part, ils s'interrogent fortement sur l'efficacité des outils d'encadrement préconisés pour assurer la garantie de gestion durable des espaces dédiés à la production de bois. L'inquiétude porte sur la tendance à privilégier la démarche volontaire (à travers notamment la certification) et sur la faible dimension contraignante des plans de gestion qu'ils qualifient de « simplifiés » (Neyroumande et Vallauri, 2011). Néanmoins, ces initiatives souvent ponctuelles trouvent peu d'écho auprès des autorités

[92] Cf. Stratégie Nationale pour la Biodiversité – Présentation des indicateurs de suivi de la biodiversité proposés pour la métropole – Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer - p.9 (Mis à jour le 2 juillet 2012). Source : http://www.developpement-durable.gouv.fr/Indicateurs,12585.html.

publiques et leurs arguments ne sont jamais repris par les différents rapports qui servent de référence à l'élaboration des politiques forestières[93].

La quasi absence de politisation du problème de la durabilité de la gestion forestière ou de la conservation de la biodiversité forestière en France est caractéristique du faible intérêt accordé aux enjeux environnementaux forestiers par les politiques comme par une majorité de représentants d'associations de protection de l'environnement. Ceci s'explique comme on a pu le voir par le fait que les forestiers, privés et publics, mettent généralement en œuvre un travail de dépolitisation qui consiste à faire valoir la spécificité de leur activité et à revendiquer la légitimité de leur compétence technique à répondre aux enjeux collectifs assignés aux espaces forestiers. Il semble en outre qu'au regard des problèmes environnementaux posés par l'agriculture (ou par d'autres activités), la forêt et les forestiers ne font pas figure de priorité aux yeux du législateur et de la société[94]. Le Grenelle de l'Environnement en 2007 s'est d'ailleurs conclu sur un relatif consensus autour de l'idée que les pratiques de gestion forestière sont compatibles avec la poursuite des enjeux notamment de préservation de la biodiversité[95]. France Nature Environnement (FNE), la Fédération des communes forestières (FNCoFor), l'Office national des forêts (ONF) et la Fédération nationale des forestiers privés de France (FPF) ont signé, à l'occasion du Grenelle, un protocole d'accord visant à « produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité forestière, dans une démarche territoriale concertée et dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ». Il s'agissait, à travers ce Grenelle de l'environnement, du troisième exercice « imposé » auquel était confronté le secteur forestier en l'espace de trois ans. Après l'élaboration en 2006 d'un Programme Forestier National et d'un Plan d'Action Forêt intégré à la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, en réponse aux engagements pris au niveau international puis européen, les acteurs forestiers, à l'initiative des instances gouvernementales, ont ainsi contribué en 2007 (à l'occasion des assises de la forêt) à la rédaction d'un Plan d'Actions pour la Forêt, censé traduire les

[93] A titre d'illustration on peut citer cette remarque du groupe de scientifiques à l'origine de l'appel « pour la protection des forêts en France » en 2001 : « La mobilisation des scientifiques en 1998 sur les réserves intégrales et la gestion conservatoire des forêts n'a pratiquement pas été prise en compte dans la loi n° 2001-602 d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, ayant pourtant introduit comme objectif principal la gestion durable des forêts françaises ».

[94] I. Doussan (La forêt en France au XIXe siècle, p.69, 2004) faisait, au regard des enjeux du développement durable, la comparaison entre forêt et agriculture en ces termes : « l'idée selon laquelle les forêts remplissent une fonction écologique et sociale est par ailleurs déjà ancienne et peu controversée […]. Ces concepts se heurtent [en agriculture] incontestablement à des obstacles qui ne rencontrent pas leurs équivalents dans le domaine forestier et qui tiennent pour l'essentiel à des méthodes de production agricole conventionnelles présentant des risques importants pour l'environnement […] ». Ainsi récemment un représentant de FNE, à l'occasion du Colloque National Biomasse, organisé à Paris le 30 juin 2011 par le Syndicat des Energies Renouvelables, faisait remarquer qu'il considérait qu'il n'y avait aujourd'hui plus de conflit majeur avec les forestiers.

[95] Les conclusions du groupe « Biodiversité » lors du Grenelle ont souligné que « dans un contexte global d'érosion de la biodiversité, la forêt contribue fortement à sa préservation » (Grenelle de l'environnement - Rapport de synthèse – Groupe 2, 2007, p.16).

dispositions prises dans le cadre du Grenelle. Il se dégage de ces travaux une volonté de la part des représentants de l'Etat et des acteurs sectoriels de neutraliser le débat sur la gestion de la biodiversité forestière. Le recours systématique au traitement des questions transversales de biodiversité dans le cadre d'arènes sectorielles (assises de la forêt suite au Grenelle de l'environnement et Plan d'action forêt adossé à la Stratégie nationale pour la biodiversité) est d'ailleurs largement propice à cette opération d'euphémisation de la politique environnementale. Peu de changements majeurs découlent de ces initiatives qui ne font que rappeler des dispositions déjà prises ou renvoyer à des procédures législatives ultérieures. Les scientifiques mettent pourtant en évidence que les informations disponibles sur l'état de conservation de la biodiversité ne sont pas suffisantes, et que les outils d'encadrement de la gestion ne sont pas adaptés à la mise en œuvre de mesures conservatoires Les conditions de conciliation entre enjeux productifs et environnementaux doivent être précisées[96]. Du côté des représentants professionnels et des propriétaires, leur principal argumentaire repose sur la demande de mise en œuvre de financements des services éco systémiques rendus par la gestion forestière. L'Etat quant à lui n'est pas en mesure de faire des propositions pour apporter une rémunération de ces services éco systémiques, il a une faible marge de manœuvre financière et souhaiterait plutôt voir se développer des mécanismes privés de type contrat pour la gestion de l'eau (Fiquepron et Maréchal, 2011) ou encore marché de la compensation écologique (création de la filiale CDC Biodiversité de la Caisse des Dépôts et Consignations en 2008). Dans cette situation c'est le statut quo qui s'impose, l'Etat conforte son système de garantie de gestion durable de la forêt sur la base des documents de gestion (Aménagements forestiers et Plans Simples de Gestion), finance quelques opérations de recherche et met en place des mesures « symboliques » en forêt domaniale. Sur le sujet de la biodiversité la position de l'Etat est d'autant plus ambigüe que dans le même temps il cherche à accroître la récolte de bois et à inciter les propriétaires à s'engager davantage dans la production forestière. On retiendra que cette séquence politique marque la clôture institutionnelle du débat sur la gestion durable forestière et l'écologisation de l'espace forestier pour ouvrir celui de la promotion d'une économie verte basée sur le bois.

[96] Cf. Assises de la forêt et du bois – Thème 2 : biodiversité et risques (Réunion du 27 novembre 2007) – Contribution du Cemagref : analyse des enjeux et propositions opérationnelles.

2. Un marché des bois mis sous tension par l'économie verte

Dans les années 1990, le lancement du débat sur l'écologisation de l'espace forestier s'est déroulé dans un climat de tension et de méfiance des acteurs forestiers vis-à-vis des autorités publiques. En l'occurrence, les propriétaires forestiers se sont fortement sentis menacés par ce phénomène qui faisait peser un risque d'accroissement des contraintes à la liberté de gestion de leurs forêts et qui les exposait à de nombreuses critiques[97]. En revanche, le retour de la logique productive qui accompagne l'écologisation du bois est perçu comme moins menaçant par les propriétaires et porteur d'une reconnaissance de leurs compétences à gérer la ressource forestière. Le problème de la mobilisation des bois et de l'intégration amont – aval de la filière n'est pas nouveau. Depuis les années 1970, la balance commerciale de la France sur les produits bois est déficitaire et il a régulièrement été souligné que de nombreux obstacles liés aux conditions de disponibilité de la ressource forestière pesaient sur la compétitivité de l'économie du bois. Toutefois, au cours des années 1980 les prix des bois sur pied ont globalement diminué et la question de l'approvisionnement a rarement été portée collectivement par les industriels qui adoptent traditionnellement une attitude très individualiste sur ce type de sujet. En dépit de la publication de nombreux rapports faisant état de la nécessité de développer une politique globale forêt-bois, aucune réforme en ce sens n'a été menée. Aucune force politique nationale n'a porté la question à l'agenda des programmes gouvernementaux et les acteurs du secteur forestier d'un côté et ceux de l'Industrie du bois de l'autre, se sont peu engagés dans le débat. Dans ce contexte, l'administration forestière s'est contentée de faire la promotion des dispositifs de regroupement (foncier et économique) des propriétaires, dont les résultats ont pourtant toujours été très médiocres, et surtout de contribuer au développement des coopératives forestières pour organiser la récolte et améliorer l'encadrement technique de la gestion des forêts privées.

Depuis le début des années 2000, le contexte de développement de l'Industrie du bois tend à évoluer sous l'effet de l'accélération du processus de mondialisation de l'économie du bois et du phénomène d'écologisation des produits bois. L'extension des réseaux de transport, l'accroissement de la mobilité des capitaux et l'élimination des barrières à la concurrence ont conduit à une expansion accélérée de la capacité de production forestière

[97] A propos de la période des années 1990 – 2000, H. Plauche Gillon (Président des Forestiers Privés de France) expliquait que : « tout le monde (ou presque) a trouvé quelque chose à dire ou à critiquer sur ce sujet nouveau et c'est ainsi que, de professionnels discrets soucieux de la bonne exécution de leur métier, les forestiers publics et privés se sont vu remis en cause et accusés de tous les maux : disparition de la biodiversité, envahissement des espaces, fermeture des paysages, approche bassement productiviste » (Bulletin de la Forêt Privée de Lorraine et Alsace – N°77 – Juin 2009, P.1).

et de fabrication de produits ligneux de nombreuses régions du monde (Asie, Amérique Latine, Russie) qui viennent concurrencer les traditionnels leaders dans le domaine (Europe, Amérique du nord) (Bowyer, 2004b). Dans le même temps la demande en produits forestiers ne cesse de s'accroître avec le soutien de plus en plus affirmé des autorités politiques qui confèrent au matériau, comme au combustible, un intérêt tout particulier dans un contexte de transition énergétique et de raréfaction des ressources fossiles (UNECE et FAO, 2009). La situation de l'industrie du bois en France quant à elle se dégrade progressivement et le déficit de la balance commerciale qui ne cesse de s'accroître[98] commence à interpeller les pouvoirs publics. L'inquiétude vient donc non seulement du déséquilibre des échanges commerciaux, de la diminution de l'activité économique associée au bois sur le territoire nationale[99] mais aussi de la contrainte que fait peser le mauvais état de santé de la filière sur les capacités de la France à répondre à ses engagements européens en matière d'amélioration de son bilan carbone. Quel est alors l'impact de cette mise sous tension de l'Industrie du bois sur le secteur forestier ? Quelle est la place de l'enjeu lié à l'approvisionnement des entreprises en matière première ligneuse, et plus généralement de la question de la gestion forestière, dans la politisation des problèmes de l'économie du bois ?

a. Mondialisation et écologisation du marché des bois

Le marché des produits dérivés du bois est un marché en expansion qui s'appuie sur un accroissement régulier de la demande. Portée par la croissance économique mondiale, cette demande est directement liée à l'évolution démographique, au développement économique dans les pays du Sud et à l'augmentation des besoins per capita. Les projections réalisées par la FAO en 2008 estiment ainsi que la consommation globale de bois à des fins industrielles en 2030 se situera aux alentours de 2 400 millions de m3 (autant pour le bois énergie), ce qui correspond à 1 850 millions de tonnes de produits dérivés (sciages, panneaux et papier-carton), soit un accroissement de près de 45 % en volume de bois et de

[98] En 2011, la publication du service statistique du Ministère de l'Agriculture résumait la situation de l'industrie du bois ainsi : « Avec un déficit de 6,4 milliards d'euros en 2010, la balance commerciale de la filière bois, structurellement déficitaire, retrouve le niveau qu'elle connaissait avant la crise. Les exportations sont pourtant bien orientées, mais elles portent surtout sur des produits bruts ou peu transformés, bois ronds, sciages feuillus, panneaux de particules. Les importations, elles, concernent plutôt les biens de consommation ou intermédiaires. Les meubles et sièges en bois, en particulier, sont à nouveau en difficulté ». Source : Agreste Infos rapides — Bois et dérivés — Avril 2011. http://agreste.agriculture.gouv.fr/conjoncture/bois-et-derives/ (Consulté le 06 Novembre 2012).

[99] Ainsi entre 1999 et 2008, l'ensemble de l'économie du bois est en perte de vitesse : le nombre d'emploi a diminué de 16 % (341 000 ETP en 1999 à 285 000 ETP en 2008), alors que le chiffre a progressé de 10 % en France ; la valeur ajouté de l'activité économique a diminuée de 21 % contre une augmentation de 3.5 % pour la France (hors tertiaire). Source : Indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaine – Edition 2010 – Ministère de l'Agriculture, Inventaire Forestier National. http://inventaire-forestier.ign.fr/spip/spip.php?rubrique80 (Consulté le 6 Novembre 2012).

65 % en volume de produits dérivés[100] par rapport à la situation en 2005 (FAO, 2009). Ces scénarios sont basés sur des prévisions qui tendent à prolonger les tendances actuelles et qui témoignent d'un changement progressif de la demande mondiale en produits dérivés du bois. En effet, on assiste d'une part à la forte montée en puissance du marché Asie-pacifique qui devient à échéance 2030 la première région de consommation de produits bois (35 % du marché en volume), devant l'Europe (25 %) et l'Amérique du Nord (25 %). D'autre part, il s'avère que la demande en produits bois tend à évoluer largement en faveur des panneaux et du papier-carton, alors que la demande en sciage reste quasiment stable. De la même manière la production tend à se répartir un peu différemment entre les différentes régions du monde. Toujours selon l'étude de la FAO de 2008, il est ainsi prévu que le taux de croissance de la production en Asie et en Amérique latine se maintienne encore longtemps à un niveau élevé. Dans ce contexte général de mondialisation de la production et de la consommation, l'Europe est, et semble amenée à demeurer malgré tout, un marché important pour les produits dérivés du bois mais aussi une zone de production majeure[101]. Dans cette perspective, l'enjeu pour l'économie du bois en Europe, et en France en particuliers, est de s'adapter aux nouvelles contraintes et opportunités associées non seulement à l'évolution du marché et de la demande en produits bois mais aussi aux conditions de valorisation de la ressource forestière.

Le phénomène de mondialisation de l'industrie du bois, qui se traduit par un déplacement des investissements, des flux de capitaux et des technologies en direction des pays en développement des régions subtropicales, est relativement récent en comparaison d'autres secteurs industriels (Sedjo et Bael, 2007). Toutefois, il s'inscrit en rupture avec l'ancien modèle de développement de l'Industrie du bois qui favorisait les régions dotées « naturellement » de ressources forestières abondantes (comme l'Europe) et privilégiait une consommation de proximité des produits dérivés du bois. Aujourd'hui les plantations industrielles se développent et les entreprises investissent de plus en plus dans des régions favorables à ce type de culture et proposant une main-d'œuvre moins chère (Amérique du Sud et Asie). Cette tendance se fait pour le moment principalement ressentir pour l'industrie de production de pâte à papier mais elle fait peser une menace sur des pays comme la France dont la ressource forestière semble peu compétitive vis-à-vis des grandes plantations industrielles. Pour contrebalancer cette tendance à la délocalisation de

[100] La différence dans les rapports entre volume de bois consommé et volume de produits dérivés est lié au fait que le scénario d'évolution est fondé sur l'hypothèse que l'utilisation des déchets et l'augmentation de l'emploi de matériaux recyclés va entraîner une diminution la quantité de bois utilisé par unité de produit. Celle-ci est estimée en 2005 à 70 %, elle est évaluée pour 2030 à 50 %.

[101] En 2005, l'Europe produisait 32 % de part mondiale de produits dérivés du bois et consommait 28 %. Il est prévu par la FAO qu'en 2030, elle représente encore 28 % de la production et 25 % de la consommation.

l'Industrie du bois, les règles du commerce international limitent les possibilités de régulation des échanges[102] mais les pays du Nord comptent sur la mise en valeur de la qualité environnementale de leur ressource. Le développement de la certification forestière introduit en effet une nouvelle forme de concurrence territoriale (Brédif, et al., 2001) par rapport à l'économie du bois dans la mesure où près de 90 % des surfaces certifiées dans le monde se trouvent en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord[103]. De plus, les Etats-Unis par l'intermédiaire de l'*US Lacey Act*, mais surtout l'Union européenne par la mise en place du plan d'action FLEGT (*Forest Law Enforcement Governance and Trade*) mènent des politiques de lutte contre le commerce illégal des bois qui bénéficient dans une certaine mesure à leur ressource nationale. Mais afin d'encourager le développement de l'économie du bois, les pays industrialisés d'Europe et d'Amérique du Nord parient aussi surtout sur l'attrait que peut constituer la proximité d'un marché important, dopé par une volonté politique de faire la promotion de l'économie verte. La thématique de la revue annuelle du marché des produits forestiers 2010-2011 de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) avait ainsi pour thème « Les produits forestiers – contribution à une économie verte », preuve s'il en est de l'intérêt grandissant qu'accordent les pays de la zone tempérée à ce nouveau levier de développement de l'économie du bois.

Dans le cadre des négociations climatiques du protocole de Kyoto, l'Union Européenne (UE) s'est en effet engagée dès 1995 dans une démarche de réduction importante de ses émissions de gaz à effet de serre. L'atteinte des objectifs que se sont fixés l'UE et ses Etats membres en matière de sobriété énergétique et de décarbonatation de l'économie passe par la mise en œuvre de politiques transversales de type politique climatique, politique énergétique ou politique carbone mais aussi par le changement de nombreuses politiques sectorielles, dont la politique forêt-bois. Tout d'abord, la politique climatique mise en place à l'échelle de l'UE comporte, au regard des enjeux posés par le changement climatique et en accord avec la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, un volet adaptation et un volet atténuation. Le premier est aujourd'hui largement moins développé que le second et pour beaucoup les politiques d'adaptation s'apparentent à des « coquilles vides » (Dupuis et Knoepfel, 2011). En revanche, depuis le milieu des années 1990 les politiques d'atténuation sont au cœur de l'agenda des politiques

[102] Il existe néanmoins dans un certain nombre de pays des politiques de régulation des échanges commerciaux reposant sur des systèmes de taxe à l'import ou à l'export. Par exemple la Russie impose une taxe sur les exportations de grumes de certaines essences. Cette politique a fait l'objet d'importantes négociations avec l'Union Européenne dans le cadre de l'adhésion de la Russie à l'OMC en 2012.

[103] En Mai 2011, 9.6 % des forêts mondiales sont certifiées, 57 % sont situées en Europe de l'Ouest et 32 % en Amérique du Nord. Source : UNECE/FAO *Forest Products Annual Market Review*, 2011-2012 – p.109.

européennes et des politiques des Etats membres à travers la participation aux négociations internationales (Kyoto, Bali, Marrakech, Copenhague), la définition d'objectifs chiffrés et l'élaboration de différents programmes d'actions (Programmes européens sur le Changement Climatique 2000 et 2005 ; Programme de lutte contre le changement climatique 2000 et Plan Climat 2004 et 2006 en France). Ces initiatives ont donné lieu notamment à des évolutions significatives en matière de politique énergétique et de politique carbone. D'une part, l'UE s'est engagée dans une démarche de promotion des énergies renouvelables qui s'appuie sur des objectifs ambitieux d'accroissement de la part d'énergie « verte » dans le mix énergétique mais aussi sur la définition d'instruments de programmation et de régulation des activités potentiellement génératrices d'énergie décarbonnée. Ainsi la Directive 2009/28/EC sur la promotion des énergies renouvelables fixe un objectif à l'échelle de l'UE de 20 % d'énergie renouvelable à échéance 2020 (23 % pour la France), elle impose en outre aux différents Etats membres de réaliser un Plan d'Action National et les incite à mettre en œuvre des régimes d'aides qui octroient des avantages aux producteurs d'énergie renouvelable. D'autre part, la politique climatique s'est traduite par l'instauration d'un système européen d'échange des quotas d'émissions de gaz à effet de serre concernant les industries énergivores. Ce dispositif s'inscrit de manière plus générale dans le marché du carbone qui se développe à l'échelle internationale et a vocation à contribuer à la régulation globale des émissions.

Dans ce contexte général d'institutionnalisation d'une politique de lutte contre le changement climatique l'industrie du bois bénéficie donc d'une forte légitimité en termes de soutien public et dispose d'arguments forts en vue du développement d'une politique permettant l'amélioration de sa compétitivité sur la scène internationale. D'abord, elle est envisagée comme un levier susceptible de maintenir, voire d'accroître, la fixation du carbone par des actions visant le maintien ou l'augmentation du couvert forestier et le stockage sous forme de produits bois transformés. La déforestation et la dégradation des forêts (notamment tropicales) est responsable d'environ 17% des émissions de gaz à effet de serre mondiales mais en Europe celles-ci sont considérées comme un « puits de carbone »[104]. Il existe encore des possibilités de renforcer cette forme de stockage forestier (Dupouey, et al., 2000) et notamment par le biais du développement de l'économie du bois comme le précisait en 2008 la Commission dans le cadre d'une communication

[104] L'UE-27 compte 156 millions d'hectares de terres forestières. Au cours des 15 dernières années, la superficie forestière s'est accrue d'environ 10 millions d'hectares grâce au boisement, au reboisement d'anciennes terres agricoles et au reboisement naturel. En France, on estime qu'elle stocke annuellement ce qui est produit en CO2 par la circulation de 15 millions d'automobiles (parcourant 15 000 km chacune).

(COM(2008) 113 Final) sur « une filière bois innovatrice et durable dans l'UE »[105]. Ensuite, la politique forêt-bois représente aussi un enjeu en termes de substitution grâce à l'utilisation de produits ligneux. Deux grandes filières de valorisation de la ressource forestière sont ainsi identifiées comme des opportunités de développement d'une économie moins dépendante des énergies et des produits fossiles. D'un côté, la filière bois énergie présente des perspectives de croissance importantes au regard des objectifs d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen[106]. De l'autre, les filières bois matériau (construction) et chimie verte ont la possibilité d'offrir une alternative à l'utilisation du plastique, du béton, de l'acier, de l'aluminium et des dérivés du pétrole[107].

La montée en puissance de ces enjeux climatiques se traduit pour l'Industrie du bois par la mise en œuvre de nouvelles formes de régulation. Certaines sont contraignantes, notamment pour les papetiers dans le cadre de la politique des quotas carbone[108], mais la plupart sont favorables au développement de l'économie du bois et à l'attractivité du marché européen. Dans le domaine de la production de chaleur et d'électricité à partir de la biomasse, il existe aujourd'hui de plus en plus de dispositifs publics incitatifs destinés à favoriser les investissements dans la filière bois énergie. Ces aides sont destinées aux acteurs de l'Industrie du bois et du secteur forestier mais aussi aux énergéticiens, aux collectivités et gestionnaires d'habitats collectifs, aux entreprises des secteurs agricoles, industriels et tertiaires privés. Elles concernent des investissements pour l'installation d'équipements produisant de la chaleur, de l'électricité ou des deux (cogénération) mais aussi des investissements consacrés à l'organisation des filières d'approvisionnement en matière ligneuse. L'Etat est le principal financeur de ces mesures (tarifs de rachat de l'électricité, subventions et avantages fiscaux) mais de nombreux dispositifs bénéficient de cofinancements européens et d'aides complémentaires de la part des collectivités territoriales. Dans le domaine de la construction bois, il existe aussi plusieurs dispositifs censés favoriser l'utilisation de ce matériau considéré comme l'un des seuls « matériau

[105] « les produits du papier et du bois fournissent un réservoir supplémentaire pour le carbone absorbé par les forêts, et le fait d'accroître le recyclage du papier et du bois, au détriment de la mise en décharge, prolonge la capacité des produits du bois à retenir le carbone » (Commission européenne – COM(2008) 113 Final – Communication sur une filière bois innovatrice et durable dans l'UE – Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi – p.4).

[106] Selon une étude menée par le CLIP en 1998 sur 5 pays européens (Autriche, Finlande, France, Portugal, Suède) : « La mise en œuvre d'une politique de mobilisation du bois-énergie dans les cinq pays étudiés, permettrait, selon les scénarios retenus, une consommation supplémentaire de bois énergie de 90 TWh (scénario modéré) à 170 TWh (scénario haut) en 2020 » (Barbier et Whitwham, 1998).

[107] « The EU Forest-based industries constitute an enormously important sector for the EU in economic terms. Therefore, the EU Forest-based industries have a crucial role in the global carbon cycle and the fight against Climate change » (Communication "Climate change towards a EU post-Kyoto's strategy" COM (1998)353).

[108] Dans l'Industrie du bois, seuls les papetiers sont concernés par le système d'allocation de quotas carbones. En France, en 2008 l'industrie papetière dans son ensemble est globalement excédentaire dans l'utilisation de ses quotas (les émissions sont inférieures aux allocations) et en 2011 l'UE a classé cette industrie dans la catégorie à risque par rapport au phénomène de « fuite carbone », au cours de la période 2013 – 2020 elle disposera donc de quotas gratuits. (COPACEL – L'industrie papetière en 2011. Rapport développement durable)

écologique renouvelable » (Leroy, 2008) dans la rénovation des bâtiments et la construction de logements neufs. Principalement basés sur des dispositions réglementaires et des mesures fiscales, ces leviers privilégient les modes de construction économes en énergie mais ils sont toutefois rarement spécifiquement orientés sur le matériau bois. Enfin, le domaine de la chimie verte et de la production de biocarburant de 2ème génération, à base de ressources ligneuses, sont des filières qui sont censées se développer à l'avenir mais pour l'heure, la France ne met pas en œuvre de politiques très volontaristes en ce sens[109].

A première vue, ces changements sont largement favorables au développement de l'industrie du bois en France. Les politiques « climat – énergie » lui donne une visibilité nouvelle sur la scène publique et lui offre des perspectives importantes d'amélioration de son environnement réglementaire, fiscal et financier. D'ailleurs, pour la première fois depuis vingt ans, le Président de la République a prononcé un discours sur le développement de la filière bois (Discours d'Urmatt (Bas-Rhin), mardi 19 mai 2009) et a souligné sa volonté de redonner de l'importance à ce secteur économique : « La forêt, la filière bois, ce sont des domaines stratégiques, au même titre que le nucléaire, les nanotechnologies et les inventions formidables d'aujourd'hui ». Néanmoins, ces changements sont aussi facteurs de tensions, ils mettent en avant les faiblesses de l'Industrie du bois et soulignent tout particulièrement ses problèmes d'intégration avec le secteur forestier. En premier lieu, il s'avère qu'au-delà des effets d'annonce l'Industrie du bois bénéficie toujours d'une attention politique moins forte que d'autres secteurs alors qu'elle est censée être la plus importante contributrice aux objectifs de la politique « climat – énergie ». Une étude du cabinet SIA – Conseil conduite en 2010 rappelait ainsi que le bois-énergie représente 50% de l'objectif de 23% d'énergie renouvelable (chaleur et électricité) d'ici 2020 mais elle soulignait pourtant que « d'autres énergies renouvelables, en particulier le photovoltaïque, focalisent [plus] l'attention alors qu'elles ne représentent qu'une part marginale de l'ambition de la France »[110]. En second lieu, cet appel d'air que génèrent l'ensemble des dispositifs en faveur de la biomasse et de la construction bois est propice à l'arrivée de nouveaux acteurs économiques qui viennent concurrencer les acteurs traditionnels de l'Industrie du bois. Cette concurrence s'exerce sur les marchés. La

[109] Cf. Rapport MEEDDM / CGDD – Filières industrielles stratégiques de l'économie verte – Mars 2010.

[110] Selon la programmation pluriannuelle d'investissement de 2009, les objectifs en termes d'énergie renouvelable de la France est de produire plus de 35 Mtep/an, le bois-énergie (en fait biomasse et déchets) est censé contribué à hauteur de 17 Mtep/an et le photovoltaïque à 0.4 Mtep/an. En 2010, selon l'Ademe et l'Insee, le photovoltaïque représente moins de 0.5% des énergies renouvelable, le bois 45 % et l'hydraulique environ 22 %.

construction bois est peu développée en France[111], elle connaît ces dernières années un taux de croissance annuel de 20 à 25 %, le marché est encore atomisé et les principaux opérateurs sont des industriels français du bois – même si des opérateurs étrangers et de grands groupes industriels (Bouygues, Eiffage ou Vinci) tentent de pénétrer le marché – mais ils utilisent une part important de produits finis et semi-finis fabriqués à l'étranger (Scandinavie, Allemagne, Belgique) aux dépends des scieries françaises[112]. Au-delà de l'aspect concurrentiel, cette situation contribue aussi à stigmatiser fortement le faible niveau d'industrialisation de l'industrie de transformation du bois d'œuvre en France (Encadré 6, p. 207). Dans le domaine de la production d'électricité en revanche les papetiers ont su se positionner comme les principaux opérateurs dans le cadre des appels d'offre de la CRE. A titre d'illustration, la centrale biomasse de Facture en Aquitaine est un projet associant l'énergéticien Dalkia et le papetier Smurfit Kappa, il fournit une puissance de 69.5 MWe sur les 230 MWe escomptés en France pour fin 2012[113]. Gros consommateurs d'énergie (chaleur + électricité) soumis à la hausse des prix de l'électricité et des carburants fossiles mais aussi sous le régime des quotas carbone, les papetiers ont su profiter de l'opportunité du développement de la cogénération pour améliorer leur compétitivité et leur image de marque environnementale. Mais la concurrence liée à ce développement des politiques « climat – énergie » s'exerce aussi et surtout sur les approvisionnements et sur le marché du bois. En effet, les projets énergétiques (chaleur et électricité) utilisant de la biomasse forestière se multiplient et de nouveaux rapports de concurrence s'établissent entre les différents acteurs économiques s'approvisionnant sur les marchés du bois brut ou sur les marchés des connexes de l'industrie du bois (sciures, écorces, chutes).

[111] En France les maisons individuelles à ossature bois représenteraient 6 à 10 % des maisons individuelles construites, en Allemagne 30 % et en Scandinavie et en Amérique du Nord 90 %. Source : Ministère de l'Agriculture – PIPAME – Marché actuel des nouveaux produits issus du bois et évolutions à échéance 2020 – Février 2012.
[112] Selon l'enquête menée en 2012 par l'Observatoire du Bois Construction de France Bois Forêt, sur les personnes interrogées, 35 % environ déclarent utiliser des produits étrangers. Mais cette enquête ne renseigne pas sur la part des volumes.
[113] Source : Syndicat des Energies renouvelables – France Biomasse Energie, 2012.

Encadré 6 : Etat des lieux de l'industrie du sciage en France

A partir des données Agreste 2009, M. Chalayer (2011) propose la typologie suivante pour décrire la diversité des profils industriels :

- les scieries artisanales (47 % de l'effectif pour 4 % du volume) qui sont qualifiées de « scieries de service » et pratiquent le débit sur liste, adaptant les produits et services proposés à la demande ;
- les scieries semi-industrielles (43 % de l'effectif pour 35 % de la production) qui proposent du service, des produits standardisés, mais aussi sur mesure ;
- les scieries industrielles (10 % de l'effectif pour 61 % de la production) qui sont des « scieries de production » et fournissent des produits standardisés, répondant aux exigences européennes. La majorité produit entre 20 000 m^3 et 100 000 m^3, mais quelques unités (moins de quatre) transforment chacune environ 600 000 m^3.

A noter que le rapport Puech (2009) distingue lui aussi trois catégories de scieries : les « unités industrielles » (environ 15 % de l'effectif et 85 % de la production) dont une trentaine qui ont une « taille internationale » (500 000 à 800 000 m^3/an) et les autres qui sont qualifiées de « petites scieries ». De même, un récent rapport[114] rédigé par des ingénieurs du CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux) propose une lecture un peu différente de cette diversité des scieries françaises. Il met plus spécifiquement l'accent sur les trajectoires divergentes que connaissent les scieries « résineuses » et les scieries « feuillus » en soulignant que sur les dix dernières années, le nombre de scieries feuillus a baissé de moitié alors que celui des scieries résineuses ne l'a été que de 20 %. Il ajoute que les scieries de feuillus gardent un caractère artisanal avec une production moyenne annuelle de sciages trois fois inférieure à celles des scieries de résineux (2 300 m^3/an contre 6 900 m^3/an). En outre, il distingue deux catégories d'entreprise de sciage en fonction de la stratégie qu'elles adoptent : on retrouve d'un côté les grosses scieries de résineux, fortement capitalistiques, qui ont une stratégie essentiellement coût/volume et de l'autre les petites scieries résineuses (et la plupart des scieries de résineux) qui ont des stratégies de différenciation adossées sur des niches. Enfin, en 1999, une étude de l'AFOCEL, proposait une classification des entreprises en groupes homogènes dans leurs caractéristiques économiques qui montrait que l'essence dominante sciée n'était pas discriminante. Les scieries étaient alors reparties en six classes, 40 % des effectifs étaient des entreprises « attentistes » (36 %) ou « débutantes en difficulté » (5 %) et 60 % reparties en quatre positionnements stratégiques (25 % « artisans gestionnaires », 16 % « exportateurs résolus », 10 % « négociants » et 8 % « industriels »).

Le constat est donc partagé par tous, l'industrie du sciage en France a connu d'importantes mutations, mais il existe encore une grande hétérogénéité de profils industriels. Même si la tentation peut être forte de stigmatiser l'évolution de cette industrie sur la base de l'opposition entre un modèle industriel et un modèle artisanal, il ne faut pas négliger la diversité des trajectoires suivies par ces entreprises et des stratégies mises en œuvre pour s'adapter à l'évolution du marché et de la concurrence. Cette hétérogénéité du tissu industriel n'est pas une spécificité française et on retrouve par exemple en Allemagne une répartition similaire des profils industriels. A la différence qu'en Allemagne, comme en Autriche ou dans les pays

[114] Rapport CGAAER n°10156, « Une meilleure valorisation de la ressource forestière sous forme de sciages », établi par C. Roy, M. Magrum et Y. Poss, Janvier 2012. Rapport établi à la demande du Directeur de Cabinet du Ministère de l'Agriculture.

Scandinaves, il existe quelques très grosses unités de grande capacité (en 2006, 2 % des entreprises réalisaient 60 % de la production allemande, qui était alors de 23 millions de m^3/an[115]) qui incarnent un niveau d'économie d'échelle qui n'existe pas en France.

b. Les enjeux de régulation du marché des bois

Les activités de mobilisation de la ressource forestière sont, à l'image de la nature de la propriété forestière, traditionnellement très atomisées et marquées par un faible niveau de regroupement de l'offre en forêt privée alors qu'en forêt publique elles sont contrôlée par un opérateur unique (l'Office National des forêts) qui se retrouve donc en situation de quasi monopole dans certaines régions. La situation française au regard des enjeux de régulation de cet RI Approvisionnement se caractérise donc par l'existence de deux types de marché des bois[116]. Le premier correspond à la vente des bois issus des forêts relevant du régime forestier, il est organisé par l'ONF en forêt domaniale et par les Maires, sous le contrôle de l'ONF, en forêt communale[117]. Le second type de marché des bois correspond à celui issu de forêts privées. Longtemps, ce sont les entreprises d'exploitation forestière qui ont assuré la mise sur le marché des bois. Entre les propriétaires et les industries de première transformation, l'exploitant achète les bois, généralement sur pied, et revend les produits façonnés. C'est à la fois un négociant et un organisateur des travaux de récolte (bûcheronnage, débardage, transport) qu'il sous-traite souvent en partie à des entreprises de travaux forestiers. L'activité suit un mouvement progressif de concentration[118] et la tendance est au regroupement économique de l'offre de bois[119] mais les conditions de mobilisation de la ressource bois et d'approvisionnement des unités de transformation sont toujours jugées problématiques au regard des enjeux de développement de l'Industrie du bois et d'intégration amont-aval de la filière (Bourcet, et al., 2007). Depuis le début des années 1990, ce sujet qui a longtemps été peu politisé, fait ainsi l'objet d'un intérêt nouveau

---

[115] Fiche AFOCEL – Informations. Forêt – L'industrie du sciage de pin maritime d'Aquitaine, à l'épreuve du modèle allemand – N°2-2007. Fiche n°751.

[116] Contrairement à d'autre pays européens il n'existe pas en France de forêts industrielles, en Finlande les industriels sont propriétaires de 8 % des forêts.

[117] Les volumes mobilisés par l'ONF représentent près de 40% du total français pour 26% des surfaces forestières, dont 60 % pour les bois d'œuvre feuillus et 40 % pour les bois d'œuvre résineux. De 12 à 15 millions de m3 de bois sont proposés chaque année à la commercialisation. Source : Site internet de l'ONF - http://www.onf.fr/filiere_bois/sommaire/offre_de_bois/@@index.html.

[118] Entre 1989 et 2010 le nombre d'entreprises ayant une activité d'exploitation forestière est passé de 7 000 à 3 350, et de spécialisation, le nombre d'entreprises mixtes (sciage et exploitation forestière) a été divisé par trois (de 3 000 en 1989 à 1 000 en 2010). Toutefois, la taille de ces entreprises reste en majorité très modeste et en 2006 on dénombre seulement 30 entreprises de plus de 20 salariés qui totalisent un quart du chiffre d'affaire et 17 % des emplois. Source : Agreste – Récolte de bois et production de sciages.

[119] Il est estimé (à dire d'expert) que ces exploitants forestiers (et les sociétés d'approvisionnement affiliées à de grandes entreprises) représentent 65 % de la commercialisation des bois en forêt privée, le reste est assuré par les experts (10 %) et par les coopératives forestières (25 %).

de la part des acteurs économiques comme des autorités publiques. Il met en question non seulement les conditions de régulation du secteur forestier mais aussi ses modalités d'articulation avec l'Industrie du bois qui est confrontée comme on a pu le voir précédemment à des enjeux nouveaux liés à la mondialisation de l'économie du bois et à l'écologisation de la ressource ligneuse.

Un marché des bois segmenté

Avant de s'intéresser aux changements récents associés à la réinstitutionnalisation de ce RI Approvisionnement, il est nécessaire de préciser un certain nombre d'éléments sur les modalités de structuration du marché des bois en France. La vente de bois en forêt publique a fait l'objet d'un processus historique d'institutionnalisation sur les bases du principe de l'adjudication (Marty et Préget, 2010). Ce mode de vente a le caractère de ventes publiques (publicité et appel à concurrence), il consiste à vendre en bloc et sur pied différents lots de bois aux enchères ou par appel d'offre. La mise en place de cette règle remonte à l'époque de l'Ordonnance de Colbert en 1669, l'objectif de cet encadrement strict de la commercialisation des bois du Royaume était de lutter contre la fraude et les ententes locales sur les prix. Depuis lors, elle est aussi apparue aux yeux de l'Administration comme un moyen de limiter les risques de sous-évaluation de la valeur des bois et de contrôle des prix du marché, les ventes de bois publics servant de référence locale aux autres transactions. En outre, le fait de vendre les bois sur pied (et non pas triés et façonnés) permet de transférer le coût de l'exploitation à l'acheteur, qui lui bénéficie en retour d'un stock de bois dont la gestion est plus flexible. Ainsi, même si à partir de 1926 la possibilité est offerte à l'Administration de réaliser sous certaines conditions des ventes de gré à gré (et maintenant par contrats d'approvisionnement), l'adjudication de bois sur pied reste un mode de commercialisation important des bois provenant des forêts publiques (en 2010, 46% des produits disponibles ont été commercialisés en ventes publiques et 44% de gré à gré, le reste (10%) a été délivré aux collectivités pour l'affouage ou l'autoconsommation[120]). Ce mode de vente, jugé par ses détracteurs comme « archaïque », va être vivement critiqué dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle pour les contraintes qu'il fait peser sur la compétitivité de la filière bois française en raison non seulement des coûts fixes qu'il engendre par la multiplication des actes d'achat mais aussi de son manque de lisibilité à long terme sur les volumes disponibles, sur l'homogénéité des lots et sur les prix

[120] Source: http://www.onf.fr/gestion_durable/sommaire/action_onf/commercialiser/offre/20080918-131326634404/@@index.html.

(Jung, 1969, Duroure, 1982, Bianco, 1998). Mais comme le montre G. Marty (2008), cette stabilité institutionnelle s'explique par le fait que ce mode de vente a fait l'objet d'un long apprentissage social au sein du secteur. Il a en effet apporté satisfaction tant à l'ONF et aux communes, qu'aux exploitants forestiers exerçant une activité de négoce et capables de « vendre » leur expertise auprès des industriels, qu'aux industriels eux même très impliqués dans cette activité d'achat des bois, ne cherchant pas beaucoup de volume et ayant une bonne connaissance des forêts locales.

La vente des bois en forêt privée est sous la responsabilité des propriétaires qui font le choix du mode de présentation du lot de bois (sur pied ou façonné) et du mode de vente (de gré à gré, par appel à concurrence, par contrat d'approvisionnement). La mise en marché de ces bois se passe soit directement avec un industriel qui pratique l'activité d'exploitant forestier, soit avec un intermédiaire qui peut être un expert, une coopérative ou un exploitant forestier. Traditionnellement en France les bois des forêts privées sont vendus sur pied de gré à gré et mobilisent l'intervention d'un exploitant forestier qui est souvent fortement lié à une scierie. Cette forme d'organisation du marchés des bois en forêt privée est elle aussi jugée par beaucoup d'industriels comme une forte contrainte pour la compétitivité de la filière bois française même si elle leur permet une certaine souplesse d'approvisionnement et contribue à maintenir une opacité sur les prix pratiqués. Pour une grosse majorité de petits propriétaires qui ne réalisent que des ventes ponctuelles, elle est la forme de commercialisation la plus simple et elle s'inscrit dans une relation de proximité avec un exploitant forestier ou une entreprise locale. Pour les industriels qui cherchent à rationaliser leur approvisionnement et à en diminuer le coût, ce mode de vente accroît considérablement les frais de prospection et place le propriétaire en capacité de rétention de ses bois. Ainsi, d'un côté la forte dépendance des industriels vis-à-vis des propriétaires a contribué à la stigmatisation de leur comportement irrationnel en termes de mise en marché de leurs bois et à la mise en avant des problèmes de morcellement et de disponibilité de la ressource. De l'autre, la pratique séculaire du marchandage des bois avec des exploitants ou exploitants-scieurs a eu pour conséquence d'inscrire les propriétaires dans une logique de méfiance vis-à-vis des industriels et des exploitants forestiers.

Les enjeux de la contractualisation et du regroupement de l'offre

Depuis une vingtaine d'années ces modes d'organisation du marché des bois en France tendent progressivement à évoluer. La politisation de cet enjeu de réinstitutionnalisation du RI Approvisionnement est le fait à la fois des industriels qui portent un discours de

libéralisation et de rationalisation du marché du bois et de certains opérateurs intermédiaires (coopératives forestières) qui souhaitent prendre une part plus importante dans l'économie de la filière. La mise en problème des effets négatifs de l'organisation du marché des bois en France sur la compétitivité de l'Industrie du bois a très tôt été portée par quelques entreprises de la première transformation (Scieries) et par les papetiers. Les scieurs de dimension industrielle sont toutefois longtemps restés marginaux dans leur instance représentative (Fédération Nationale du Bois – FNB) au sein de laquelle les petits exploitants scieurs occupaient une place importante. Ces derniers étaient alors fortement impliqués dans l'approvisionnement de leurs unités de transformation et défendaient vivement cette organisation du marché. Les papetiers eux se sont inscrits dans des démarches individuelles qui consistait à structurer localement leur propre marché des bois, certains se trouvant en situation de quasi monopsone sur leur bassin d'approvisionnement, d'autres créant leur propre structure d'approvisionnement (coopérative ou société d'achat des bois), d'autres encore ayant recours à l'importation. Toutefois, depuis le début des années 90, un ensemble de changements ont contribué à redonner du poids aux arguments en faveur d'une refonte des conditions d'organisation du marché des bois. Tout d'abord, le tissu industriel de la première transformation a évolué et le nombre de petites unités industrielles et artisanales de sciage et d'exploitation forestière diminue fortement, laissant la place à un nombre plus restreint d'entreprises de première transformation plus spécialisées et mobilisant des volumes plus importants sur de plus longues distances[121]. Cette évolution structurelle de l'industrie du bois en France a ainsi facilité au sein de la FNB la politisation de cette question de l'évolution des marchés des bois, et plus précisément de celle de la réforme de la stratégie commerciale de l'ONF et du développement des contrats d'approvisionnement. Ensuite, pour les papetiers, la mobilisation en faveur de la redéfinition du mode de régulation du RI Approvisionnement a été directement liée au développement, au début des années 2000, des politiques bois énergie et à la crainte de voir le prix des bois augmenter. Dans un contexte généralisé d'accroissement du coût des matières premières et de durcissement de la compétition internationale sur les produits papetiers, ces industriels adoptent une stratégie de maîtrise des coûts qui nécessite une sécurisation des approvisionnements. Enfin, le travail politique en faveur de la réorganisation du marché des bois est aussi porté par les coopératives forestières qui connaissent un essor très important au cours des années 1990. Dès les

[121] Entre 1989 et 2004, les entreprises de sciage ont diminuées de 25 %, celle de sciage et d'exploitation de 50 %, celles d'exploitation de 30 %.

années 1930, ces structures ont émergé pour répondre aux besoins de regroupement économique des acteurs du marché des bois. Elles ont d'abord été créées à l'initiative des propriétaires, souvent soutenues par quelques industriels, pour finalement acquérir une certaine autonomie dans les années 1990 et largement développer leur activité de commercialisation des bois et de regroupement de l'offre. En 1994 est notamment créée l'Union de la Coopération Forestière Française (UCFF) dont les statuts donnent une logique de groupe à l'activité commerciale permettant aux coopératives de structurer une offre de bois plus importante et de devenir les principaux fournisseurs de l'Industrie du bois. Ainsi, alors qu'en 1980 seulement 15% des bois étaient vendus par les coopératives abattus façonnés et débardés, en 2001, cette proportion atteint 84%, et correspond pour l'essentiel à des bois rendus usines, commercialisés sous contrat d'approvisionnement[122]. Leur rôle dans la mise en problème de l'éclatement de l'offre de bois et de la multiplication des actes d'achat est donc très important, elles légitiment en effet leur activité sur la base des enjeux de gestion des forêts privés mais aussi et surtout en s'appuyant sur l'argument que le regroupement économique de l'offre est bénéfique tant pour les propriétaires privés (qui sont les administrateurs de ces coopératives) que pour leurs clients industriels. Pour finir, du côté des instances politico-administratives, la légitimité de la réinstitutionnalisation du RI Approvisionnement, s'est aussi progressivement trouvée renforcée par l'aggravation de la situation économique du secteur (problèmes financiers de l'ONF, forte progression du déficit commercial sur les produits bois) et par la mise en évidence de la baisse de compétitivité de la France sur la scène européenne en matière de coûts de mobilisation de la matière première[123].

Dans ce contexte, le processus de réinstitutionnalisation du RI Approvisionnement qui s'est engagé à la fin des années 1990 a consisté à encourager la mise en place de contrats d'approvisionnements et à favoriser le regroupement économique des propriétaires. Ceci implique d'établir de nouveaux dispositifs et de nouvelles pratiques destinées à simplifier l'accès des industriels à la ressource en structurant le marché des bois et en organisant les activités économiques intermédiaires de regroupement de l'offre et de sa mise en vente. Ainsi, pour la forêt publique, le développement des ventes de gré à gré et la mise en place

[122] Cf. Publication UCFF – Les étapes clés de la coopération forestière française – 24 septembre 2004.

[123] « En 1985 le rapport de la société Jaakko Pöyry mettait la France en tête des pays européens pour la compétitivité de ses approvisionnements en bois aux industries lourdes de la pâte à papier. En 1990, le rapport du groupe de stratégie industrielle confirme une bonne compétitivité des bois sur pied, mais met l'accent sur la dégradation de la structure des coûts d'approvisionnement des usines. En 1993, les dévaluations de la Suède et de la Finlande aggravent le handicap de compétitivité des industries françaises du bois en ce qui concerne leur approvisionnement. Aujourd'hui, tout le monde admet que la France connaît un grave problème de compétitivité pour le coût du bois rendu à l'usine. » Rapport Bianco, 1998, p.17.

de contrats d'approvisionnement avec les industriels ont été permis par la loi[124] et encouragés par les autorités de tutelle. Le contrat d'objectif signé entre l'Etat et l'ONF pour la période 2007-2011 fixait ainsi comme objectif d'atteindre 35 % pour les forêts domaniales et 25 % pour les forêts communales du volume commercialisé sous la forme de contrats d'approvisionnement. De plus, l'ONF a développé une activité spécifique d'approvisionnement en bois énergie à travers la création en 2006 de la filiale ONF-Energie[125]. En forêt privée, la transformation du marché des bois est principalement la conséquence du développement de l'activité des intermédiaires (coopératives, experts) qui organisent le regroupement économique de l'offre de bois et encouragent à l'établissement de contrats d'approvisionnement[126]. Depuis 2009, les propriétaires peuvent ainsi bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu dans le cadre d'un dispositif fiscal (DEFI Contrat) en contre partie de la souscription à un contrat de gestion avec un opérateur et un engagement de commercialisation des coupes par voie de contractualisation avec des unités de transformation ou leurs filiales d'approvisionnement. A ces mesures, viennent s'ajouter des actions destinées à réduire les coûts liés à la mobilisation (programmes d'aides à la mécanisation des Entreprises de Travaux Forestiers) et au transport des bois. Les pouvoirs publics, par l'intermédiaire notamment de l'Etat et des fonds européens, tentent ainsi de contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'industrie du bois en réduisant leurs charges d'approvisionnement[127]. Le développement des opérateurs qui interviennent dans le cadre de la mise sur le marché des bois contribue à accroître la concurrence au niveau des activités de commercialisation et à remettre en question le monopole des exploitants forestiers. En outre, cette évolution est censée répondre au problème structurel de dispersion de l'offre. A travers les opérations de regroupement économique dont ces opérateurs font la promotion (ventes groupées), l'objectif est de proposer une forme d'organisation de l'offre qui compense le morcellement de la forêt et l'atomisation des lots de bois mis sur le marché. Bien évidemment, cette forme de commercialisation contribue à faire évoluer les pratiques d'approvisionnement d'une grande partie des industriels. Longtemps habitués à traiter directement avec les propriétaires, souvent en développant des

[124] Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

[125] La filiale ONF-Energie a été créée le 12 avril 2006, dans le but, conformément à son projet d'établissement, de « mener une politique active de développement du bois énergie ». Il s'agit d'une société par actions simplifiée dont les deux actionnaires sont l'ONF et la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCoFor), elle fournit sur le long terme un approvisionnement en plaquettes forestières combustibles.

[126] Les coopératives commercialisent en effet près de 90 % de leurs volumes de bois sous la forme de contrats d'approvisionnement.

[127] Sur la programmation 2007-2013 des fonds européens de développement rural (FEADER) consacrés à la forêt, un tiers des montants sont consacrés à la réduction des coûts d'approvisionnement (environ 70 M d'€ sur 220 M d'€ programmés) par le biais de dispositifs d'aide à l'amélioration de la desserte et à la mécanisation de l'exploitation forestière. L'Etat y consacre environ 15 % par an de ses dépenses d'intervention.

activités d'exploitant forestier, les scieurs notamment s'impliquaient énormément dans l'approvisionnement de leur entreprise. Les changements qui vont dans le sens d'une concentration des actes d'achat et d'une professionnalisation des interlocuteurs commerciaux contribuent ainsi certes à simplifier et à sécuriser leurs approvisionnements mais aussi à rééquilibrer, dans une certaine mesure, les rapports de force entre acheteurs et vendeurs.

Des changements du marché des bois sous tension

Ces changements témoignent donc d'une forte volonté de certains gros opérateurs économiques et de l'Etat de mettre en place une politique de concentration de l'offre et de redéfinir les bases institutionnelles du RI Approvisionnement. Dans cette configuration, les gros industriels voient leurs capacités de contrôle du RI Approvisionnement se renforcer dans la mesure où ils peuvent imposer leurs exigences dans le cadre de contrats portant sur des volumes importants et accroître la dépendance de leurs fournisseurs en concentrant leurs approvisionnements. Mais en contre partie, il existe un risque de voir le prix des bois augmenter. Les contrats peuvent en effet avoir pour conséquence de lisser sur la durée le prix des bois et de limiter ses variations, y compris en période de crise. De plus, la concentration de l'offre est propice au développement des intermédiaires qui sont en mesure de faire jouer la concurrence sur les lots de bois. Or, comme en témoignait un industriel rencontré en entretien, le coût de la matière première est une composante importante de la compétitivité des entreprises et ces dernières craignent au travers des contrats et du développement des coopératives de voir se limiter leur marge de manœuvre sur la réduction de leurs coûts d'approvisionnement. A propos de sa stratégie d'approvisionnement l'industriel interrogé commentait en ces termes les contrats :

> « On a des choses, pas forcement formalisées, on a des accords avec certains qui font que systématiquement ils nous apportent au moins tant de volume chaque année. Il y a un respect des uns et des autres. Mais, c'est quand même très difficile un contrat qui bloque, ou qui fasse évoluer des prix en fonction de quoi... ? Si c'est comme en Allemagne où de toutes façons le prix est tellement bas que ça ne pose pas de problèmes, d'accord. Mais dans le cas d'une crise, si on a des prix bloqués, ça serait une catastrophe, on a besoin en permanence de faire qu'on adapte le prix de la matière avec le prix du marché » (Entretien Industriel Aquitaine, 2008).

De même il portait un regard critique sur l'implication croissante des coopératives sur le marché des bois :

> Il y a besoin que la coopérative reste dans son métier. Elle n'a pas à aller sur des métiers qui sont ceux de ses clients. Son métier c'est la sylviculture, éventuellement de l'exploitation mais uniquement sur les bois d'éclaircie car c'est encore de la sylviculture. Mais aujourd'hui, et ça me pose des problèmes, la coopérative agit de plus en plus en mettant sur le marché des bois, jusque là ça va, mais elle une fois qu'elle a reçu les offres, elle achète. Ça c'est pas normal. La coopérative, moi je pense qu'elle a un rôle de mobilisateur auprès des petits sylviculteurs [...] le tout c'est qu'elle ne dérape pas » (Entretien Industriel Aquitaine, 2008).

Ces commentaires montrent à quel point les industriels sont concernés par l'approvisionnement de leurs entreprises et mettent en évidence la tension qui existe entre sécurisation et rationalisation de l'approvisionnement d'une part et fixation des prix d'autre part. L'industriel rencontré est un important acheteur de bois dans sa région, il dispose à proximité d'une ressource relativement abondante et d'un réseau d'approvisionnement bien structuré. Les changements qui se profilent font peser une menace sur cet équilibre qu'il a su développer avec ses fournisseurs. Cette situation est vécue par la plupart des industriels qui ont une histoire assez longue avec la région forestière (et avec les propriétaires forestiers) dans laquelle ils sont implantés.

Du côté, des coopératives et de l'ONF, les changements sont nettement plus favorables. Ils s'affirment en effet comme des opérateurs économiques incontournables, au détriment des exploitants forestiers, ils sont capables de centraliser une offre plus importante et de négocier, dans une certaine mesure, les prix auprès des industriels. Toutefois, ces changements suscitent aussi de vives tensions au sein du secteur et placent les représentants des organisations professionnelles et les autorités publiques face à un nouveau problème collectif délicat à gérer. En effet, le développement des contrats d'approvisionnement a pour conséquence de favoriser les accords commerciaux entre les opérateurs forestiers (coopératives et ONF) et les gros industriels aux dépends des petites scieries. Ces dernières, fortement dépendantes des circuits d'approvisionnement locaux, s'inquiètent alors de voir la ressource être monopolisée par quelques unités de transformation capables d'assécher les circuits d'approvisionnement et de négocier des prix très compétitifs. En outre, la généralisation en forêt publique de la vente de bois façonnés par contrats de gré à gré contribue non seulement à opacifier le marché des bois (sur les prix et les volumes) mais aussi à menacer l'activité des exploitants et exploitants-scieurs qui ne peuvent pourtant pas se passer du marché des bois de qualité issus de la forêt publique. La réaction des industriels suite au projet d'implantation d'une entreprise allemande dans les Vosges en

2008[128] illustre bien cette problématique. A l'époque la FNB réagissait à ce projet en ces termes : « L'annonce de l'implantation d'une scierie géante de hêtre à Nomexy courtisée par l'autorité publique locale et étayée par un plan d'approvisionnement de l'ONF a jeté l'émoi dans tout le grand Est parmi les scieurs et exploitants de cette essence qui ont vu une menace vitale pour leurs entreprises »[129]. On peut ainsi noter que les représentants des industriels se retrouvent dans une situation ambigüe dans la mesure où d'un côté ils font la promotion de l'industrialisation de la filière (concentration des moyens de production et économies d'échelles ; rationalisation de l'approvisionnement) et de l'autre ils se doivent de défendre les intérêts des petite unités de transformation, qui représentaient en 2004 encore 90 % des 2300 scieries françaises, et des exploitants forestiers. Pour tenter de dépasser cette contradiction, ils vont fortement politiser la question du rôle de l'ONF, en tant qu'entreprise publique en position de quasi monopole, dans la structuration d'un marché des bois respectant les règles de l'économie libérale. Les pratiques commerciales de l'ONF soulèvent en effet régulièrement des polémiques dans la mesure où il est en position dominante sur les marchés (il commercialise environ 40 % des bois vendus en France). La note de la DG du Trésor portant sur « les pistes de réforme de la politique forestière », en date du 23 décembre 2010, soulignait ainsi qu'il « est vraisemblable que son action [de l'ONF] structure le marché tant de l'exploitation forestière que de la commercialisation et, du fait de certains avantages comparatifs (coût de production et prix de vente plus faibles que les concurrents du fait d'importantes économies d'échelle, établissement public subventionné qui intervient à perte sur certaines activités concurrentielles, etc.) pourrait vraisemblablement limiter le développement des autres acteurs de la filière ». L'enjeu relatif à la fixation des types et des modes de vente porte en effet non seulement sur les relations acheteur – client mais aussi sur les rapports de concurrence entre les différents opérateurs qui interviennent dans le cadre de la mobilisation et de la mise sur le marché des bois.

Les tensions que génèrent les enjeux de réinstitutionnalisation du RI Approvisionnement reflètent donc la forte hétérogénéité des intérêts et des logiques d'actions entre les différents groupes d'acteurs impliqués dans le marché des bois mais aussi au sein de ces différents groupes. L'Etat de son côté ne peut pas activer beaucoup de leviers pour lever les

[128] En 2008, un grand groupe industriel allemand dirigé par Ralph Pollmeier, a lancé le projet de créer une scierie de hêtre sur le site industriel de Nomexy (88), avec des millions d'Euros d'investissement, avec comme objectif la création de 150 emplois et l'utilisation de 200 à 300 000 m3 de hêtre par an. L'ONF annonçait alors la programmation d'une contractualisation sur trois ans en fournissant 80 puis 120 et enfin 160 000 m3 de grumes pour garantir respectivement 80 puis 75 et enfin 65 % de l'approvisionnement programmé par l'industriel promoteur du projet. En 2009, suite à la crise, l'industriel a suspendu le projet.
[129] Extrait des « Références pour 2009 » éditées par la FNB.

blocages qui sclérosent ces rapports économiques et son double statut d'acteur public et de propriétaire forestier a toujours tendance à jeter le discrédit sur ses tentatives de réorganisation des relations d'approvisionnement[130]. Dans ce contexte, la dynamique de changement paraît relativement bloquée et les perspectives d'évolution des relations d'approvisionnement semblent limitées. Pourtant, depuis quelques années un nouvel enjeu est venu redéfinir les conditions de politisation de la régulation du RI Approvisionnement. En effet, dans le cadre du processus d'écologisation des bois, et plus spécifiquement du développement de la demande en bois énergie, la pression sur le marché des bois et sur ses modalités d'organisation s'est renforcée. Au travail politique des différents acteurs de l'Industrie du bois (scieurs industriels, papetiers, coopératives forestières) s'ajoute l'action des nouveaux acteurs économiques qui font leur entrée sur le marché des bois par l'intermédiaire des projets bois énergie (collectivités territoriales, énergéticiens, gestionnaires d'habitats collectifs ...). Ils ne sont pas familiarisés avec ce marché très spécifique et ils font part aux autorités publiques de leur inquiétude à investir dans un domaine où les conditions d'approvisionnement sont incertaines et peu prévisibles à long terme. L'Etat se trouve alors face une contrainte importante qui fait peser un risque sur ses capacités à répondre aux objectifs fixés dans le cadre de la politique climat-énergie. Dans ses engagements auprès de l'UE en matière d'énergies renouvelables, la France ne précise pas systématiquement la part de la contribution des projets forestiers, dans la catégorie biomasse, aux objectifs qu'elle se fixe. Toutefois, suite au grenelle de l'environnement (2007), les acteurs du secteur forestiers à l'occasion des assises de la forêt ont estimé que la contribution de la biomasse forestière pourrait correspondre à environ 20 % de l'effort national (4 Mtep sur les 20 Mtep supplémentaires prévus pour 2020), ce qui nécessitait de mobiliser environ 20 Millions de m³ de bois supplémentaire.

c. Le temps de la récolte est venu

La ressource forestière potentiellement disponible pour l'industrie du bois en France est estimée en 2010 à 102 Millions de m^3 (pour un volume sur pied total de 2 426 Millions de m3). Cette valeur correspond à la production biologique annuelle, elle est censée pouvoir être prélevée sans compromettre les conditions de renouvellement du capital forestier. La récolte commercialisée en 2009 correspondait à un total de 38.6 Millions de m3 (12.4 Mm^3

[130] Nombres d'acteurs industriels lui reprochent en outre toujours de ne pas prendre la décision d'utiliser la forêt domaniale comme un moteur du développement économique de l'Industrie du bois, comme l'on fait l'Allemagne et l'Autriche par exemple en vendant à bas prix les bois issus des forêts publiques.

de bois de trituration ; 22.4 Mm^3 de bois d'œuvre et 3.8 Mm^3 de bois énergie), auquel il faut ajouter environ 21 Mm^3 de récolte de bois de feu (non commercialisés) et 10 % de pertes liées à l'exploitation pour obtenir un taux de prélèvement estimé à un peu plus de 60 %. Depuis le début des années 1980, la récolte commercialisée a augmenté (30 Mm^3 en 1980) mais elle reste relativement stable depuis le début des années 1990 (exception faite du pic de la tempête de 1999). Ce déficit de mobilisation du bois est un problème récurrent du secteur. Il est identifié depuis longtemps comme un obstacle au développement de l'Industrie du bois mais aujourd'hui, face à l'enjeu que représentent les engagements de la France en matière d'accroissement de la part des énergies renouvelables, il prend une nouvelle dimension et met en jeu de nouvelles formes de tension.

Débats sur les conditions de disponibilité de la ressource

L'objectif d'accroissement de la mobilisation du bois établi en 2007 s'appuyait sur des études visant à évaluer la part de la production biologique annuelle supplémentaire pouvant être récoltée[131]. L'enjeu principal de ces travaux d'expertise était alors de recenser plus précisément la disponibilité supplémentaire de la ressource bois-énergie mobilisable sur la période 2006 – 2020. Pour calculer cette possibilité, la plupart des travaux réalisés procèdent en trois temps. Tout d'abord, ils utilisent les données biologiques de l'inventaire forestier national (IFN) pour estimer, en fonction de certains scénarios sylvicoles, la disponibilité théorique (méthode CEMAGREF) ou disponibilité forestière brute (étude IFN, FCBA, Solagro de 2009). Ensuite, ils réalisent une réfaction de ce chiffre afin de proposer une estimation d'un volume supplémentaire récoltable qui tienne compte des contraintes particulières à la mobilisation du bois. Cette seconde étape permet en effet d'évaluer la part de la ressource économiquement exploitable au regard des conditions technico-économiques[132]. Enfin, les consommations actuelles sont déduites de ces valeurs afin d'établir la disponibilité supplémentaire.

Le premier élément qui ressort de ces études est alors la confirmation de l'importance de la ressource disponible en forêt privée. Sur la totalité des volumes prélevés, la forêt domaniale contribue à 6.2 Mm^3, la forêt communale à 8.1 Mm^3 et la forêt privée à 43.9 Mm^3.

[131] Entre 2005 et 2009, quatre études nationales (et régionales) ont été réalisées dans le but d'évaluer la biomasse forestière disponible pour l'énergie : en 2005, étude financée par l'ADEME et réalisée par l'association Solagro, l'Inventaire Forestier National et Ramassage des Bois du Midi ; en 2007 et en 2009 par le CEMAGREF pour le compte du Ministère de l'Agriculture ; en 2009 par l'IFN, le FCBA et Solagro pour l'ADEME.

[132] Par exemple, l'étude réalisée pour l'ADEME en 2009 précise : « Des contraintes de nature technique (accessibilité physique, pertes d'exploitation), environnementale (fertilité des sols) et économique (coût d'exploitation, prix des produits extraits) limitent la mobilisation de la disponibilité brute. On définit une disponibilité technico-économique dans les conditions économiques actuelles en appliquant ces filtres ».

Néanmoins, alors que la quasi-totalité de la récolte en forêt domaniale est commercialisée, une part importante de la récolte en forêt privée échappe aux circuits économiques. Le marché du bois de feu est très opaque et il est très difficile d'en estimer la consommation réelle. En outre, les évaluations de la disponibilité forestière brute font apparaître que la majeure partie du déficit de mobilisation est à imputer aux forêts privées. Une enquête menée en 1999 révélait ainsi que 17 % seulement des propriétaires avaient vendu une coupe de bois au cours des cinq dernières années. Cette problématique de l'hétérogénéité des propriétaires privés et de leur faible implication dans la commercialisation de leurs bois est depuis longtemps identifiée comme un frein pour l'approvisionnement des unités de transformation (cela concerne aussi dans une certaine mesure les élus de certaines collectivités locales propriétaires de forêts). On a déjà pu voir que cela limitait la portée des actions de gestion forestière mais cela a des conséquences aussi sur les conditions de formation de l'offre de bois. Les études sur la disponibilité de la ressource mentionnent ce paramètre en s'interrogeant, notamment sous l'angle microéconomique, sur l'impact du niveau du prix des bois sur le déclenchement de la décision de vente par le propriétaire. Ils arrivent à la conclusion que les données sont insuffisantes pour pouvoir analyser, comprendre et prévoir ce phénomène et ne l'intègre pas à leurs modélisations[133]. Ils adoptent alors une posture macro-économique et s'intéressent à l'élasticité de l'offre[134] en agrégeant les données du marché du bois. Leurs résultats viennent ainsi confirmer l'idée selon laquelle l'offre de bois se caractérise par sa faible élasticité. Un des éléments de conclusion du comité opérationnel « Forêt » du Grenelle de l'environnement est d'ailleurs que : « Ce que l'on sait aujourd'hui des premières études menées sur l'élasticité de l'offre de bois par rapport au facteur prix laisse penser qu'une évolution, même très favorable des cours du bois, ne peut à elle seule permettre d'atteindre les objectifs ambitieux de mobilisation » (Leroy, 2008, p.4). La question du prix des bois est donc rapidement évacuée du débat et la problématique de l'accroissement de la mobilisation est posée plus directement en termes de réduction des coûts d'approvisionnement. Les conditions de disponibilité de la ressource forestière, envisagées dans une perspective socio-économique, dépendent en effet d'un grand nombre de facteurs liés certes à la motivation du propriétaire mais aussi aux conditions de structuration d'une offre qui soit compatible économiquement

[133] Cf. Partie 3 : partie économique. Rapport Final étude CEMAGREF 2007. Biomasse forestière disponible pour de nouveaux débouchés énergétiques et industriels. S. Chabé-Ferret, C. Levesque, C. Ginisty. Dans la synthèse de cette étude C. Ginisty précise : « Une approche "microéconomique" du problème par décomposition des facteurs de mobilisation du bois a été envisagée mais n'a pu être menée à bien faute de données du secteur forêt-bois et de connaissances sur les acteurs (comportement des propriétaires, des gestionnaires, des industriels, ..) ».

[134] Il s'agit d'évaluer la réponse de l'offre, la quantité totale commercialisée, à une modification des prix, afin de connaître l'offre supplémentaire qui serait proposée à la suite de la hausse actuelle des prix.

avec la demande. La forêt française se caractérise par son fort morcellement et par l'existence, dans certaines zones, de problèmes d'accessibilité qui limitent la rentabilité économique de l'exploitation. Dans leur audit de 2007 sur la forêt privée, les ingénieurs du CGAAER estimaient ainsi que les divers acteurs de la filière mobilisent actuellement tout le volume que leur permettent les conditions économiques actuelles d'accessibilité et de morcellement. Ils ajoutaient alors qu' « un accroissement des volumes mobilisés ne peut se concevoir que si des actions sont conduites pour améliorer l'un, l'autre ou les deux facteurs limitant (morcellement et accessibilité) » (Bourcet, et al., 2007, p.15). Un autre élément important qui détermine fortement la disponibilité de bois énergie à partir de la ressource actuelle est le niveau de mobilisation du bois d'œuvre. En effet, la majeure partie du gisement de biomasse comptabilisé dans les disponibilités potentielles de bois énergie correspond à des coproduits de l'exploitation du bois d'œuvre. Or, en l'état actuel de l'utilisation de la ressource, il s'avère que ce gisement se trouve principalement dans les peuplements feuillus (85 % selon l'étude de l'ADEME). Le problème qui se pose alors est que cette ressource bois énergie dépend d'une économie du bois d'œuvre feuillu qui est en régression. On constate ainsi qu'entre 1996 et 2006 la récolte commercialisée de feuillus (grumes) est passée de 7.8 millions de m^3 à 5.9 millions de m^3. Sous l'effet de la concurrence internationale et de l'évolution de la demande, la diminution de moitié, sans effet de concentration industrielle, des scieries de feuillu entre 1998 et 2008 a entraîné une chute brutale des traditionnels débouchés de proximité pour les producteurs de feuillus. Les perspectives de développement à moyen terme pour ces produits forestiers sont donc très incertaines et les ressources bois énergie associées le sont donc tout autant. Pour finir, les études du CEMAGREF et de l'ADEME mettent en évidence la forte disparité régionale de la ressource supplémentaire en bois énergie mobilisable. Cette situation est la conséquence de l'hétérogénéité de la ressource mais aussi de la répartition géographique des unités de transformation existantes.

Les conséquences politiques du développement de la demande énergétique

Dans ce contexte général de très forte incertitude sur la disponibilité réelle de la ressource forestière, le débat sur les conditions d'exploitation et de partage de cette ressource mobilisent fortement l'ensemble des acteurs du secteur forestier et de l'Industrie du bois. La volonté politique nationale d'accroître les volumes de bois exploités se base sur le constat d'une sous-exploitation du potentiel ligneux de la France mais les acteurs forestiers, les industriels, les environnementalistes et les communes forestières vont politiser le

problème de la disponibilité de ce gisement pour ajuster les dispositifs d'action publique en leur faveur. D'une part les industriels de la trituration (papetiers, représentés par la COPACEL[135] et fabricants de panneaux, représentés par l'UIPP[136]) se mobilisent pour tenter de limiter l'importance de la concurrence sur le marché des bois qui risque de se développer dans la perspective d'un développement important des installations utilisant de la biomasse forestière à des fins énergétiques. D'autre part, l'ensemble des acteurs du secteur forestier et les industriels du bois conduisent un travail politique en faveur d'un accroissement des moyens consacrés à la gestion forestière, et plus particulièrement à l'investissement forestier et à la mobilisation des bois. Enfin, les environnementalistes et les communes forestières tentent d'infléchir la politique nationale dans le sens d'une prise en compte des enjeux de développement local associés à la promotion du bois énergie.

D'une part, les industriels de la trituration font rapidement part aux autorités publiques de leur inquiétude par rapport aux conséquences que peuvent avoir les politiques de promotion des énergies renouvelables sur les conditions de leur approvisionnement. L'enjeu concerne non seulement l'utilisation des ressources forestières mais aussi le marché des connexes de scieries qui constituent une matière première importante pour ces entreprises. Un représentant de l'Union des Industries de Panneaux de Process (UIPP) témoignait ainsi lors d'un colloque du Comité Interprofessionnel du Bois Energie (CIBE) en 2009 de ce sentiment des industriels : « Nous, industrie des panneaux, sommes vraiment en première ligne parce que notre matière première est exactement la même que la matière première du bois-énergie, en sachant que l'on peut même développer des panneaux à partir des plaquettes forestières ». Le travail politique que mènent alors les représentants des industriels au sujet de cette problématique de l'organisation entre l'offre et la demande va porter sur les conditions de mise en concurrence. Dans ce sens ils vont politiser le problème de la distorsion de concurrence induite par les modalités d'intervention des pouvoirs publics et de l'ONF dans l'économie du bois au travers des politiques énergétiques. Cela va se traduire d'une part par l'entrée en conflit ouvert de l'ensemble des représentants des industriels contre l'ONF. Ils menaceront ainsi de demander à leurs membres d'arrêter le mouvement de contractualisation engagé et ils vont même saisir l'Autorité de la concurrence en 2009 au sujet du manque de transparence de l'ONF dans les ventes de bois et des activités commerciales réalisées par la filiale ONF-Energie[137].

---

[135] Confédération Française de l'Industrie des Papiers, Cartons et Celluloses.

[136] Union des Industriels des Panneaux de Particules.

[137] Cf. Avis n°09-A-33 de l'Autorité de la concurrence du 29 Septembre 2009 relatif aux modalités de la vente de bois par l'Office nationale des forêts (ONF). L'avis a été sollicité par la Fédération Nationale du Bois (FNB, la Fédération Française des Producteurs de Pâtes de Cellulose (FFPPC) et l'Union des Industries des Panneaux de Process (UIPP). En résumé, l'Autorité de la Concurrence

D'autre part, les représentants des industriels de la trituration vont vivement interpeller les pouvoirs publics, et solliciter les parlementaires, au sujet de l'inégale concurrence face au marché du bois entre les entreprises qui bénéficient de soutiens publics (à travers les dispositifs bois énergie) et les autres. Par exemple en 2006 dans le cadre d'un rapport d'information sur le devenir de l'industrie papetière et des industries dépendantes déposé à l'Assemblée Nationale, le député Leonce Deprez interpelle le gouvernement en ces termes :

> « Les pouvoirs publics ont initié un ambitieux programme de valorisation des produits issus de la biomasse (bois–énergie) […] Ces nouveaux usages, promus par les pouvoirs publics, sont susceptibles d'accroître des tensions qui se font déjà jour entre industriels du papier et producteurs forestiers. […] S'il ne s'agit pas de rendre responsable le développement de la filière bois–énergie des plans de licenciement engagés dans le secteur papetier, cette concurrence nouvelle exerce nécessairement une influence sur les prix. Ces aides publiques réservées au seul bois d'énergie sont donc génératrices de distorsion de concurrence ».[138]

Afin de compenser cette forme de distorsion de la concurrence, les représentants des industriels de la trituration sollicitent les pouvoirs publics pour qu'ils régulent le développement de la filière bois énergie, et plus particulièrement contrôlent le nombre et la localisation des nouvelles installations. A l'échelle européenne, ce travail politique a été très tôt conduit par la puissante CEPI (*Confederation of European Paper Industries*), elle a pesé sur les institutions européennes pour qu'elles tiennent compte de la menace que représente la promotion du bois énergie sur l'approvisionnement des papetiers. Entre 2006 et 2009, la CEPI s'est associée aux environnementalistes du WWF (*World Wildlife Fund*), aux professionnels de la bioénergie de l'AEBIOM (*European Biomass Association*) et au représentants des syndicats de l'EMCEF (*European Mine, chemical and energy workers federation*) pour mettre en avant les problèmes de compétition sur la biomasse et alerter sur les conséquences possibles en matière environnementale, sociale et économique[139]. Un des principaux arguments mobilisé est que la production de matériaux (papier) génère plus d'emploi que la filière énergétique (rapport environ de 1 à 10 selon leurs études). Elle a obtenu de l'UE qu'elle émette des recommandations aux Etats membres en matière de

---

souligne la nécessité pour l'ONF d'améliorer la publicité et la diffusion de l'information relative à ses ventes, en revanche au sujet de ONF-Energie, elle ne révèle aucun problème de concurrence.

[138] Extrait du rapport d'information (N°3253, XIIe Législature) de la de la commission des affaires économiques déposé par M. Léonce Deprez le 5 juillet 2006, pour la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le devenir de l'industrie papetière et des industries dépendantes, p.21.

[139] Entre 2006 et 2009 on recense notamment les *position papers* suivants portés par la CEPI et adressés à la Commission : WWF and CEPI recommendations for an effective implementation of European Renewable Energy Sources (RES) policies (CEPI et WWF le 01/02/2006) ; Position of the European pulp and paper industry on the use of biomass for energy and biofuels (CEPI le 20/03/2006) ; European renewable energy policies might impact on the pulp and paper industry's competitiveness and jobs (CEPI et EMCEF le 01/03/2007) ; European governments developing national energy plans to fulfill binding targets for renewable energy sources should focus on mobilization sustainability and efficient use of biomass (AEBIOM et CEPI le 10/01/2008).

sélection des projets bois énergie sur la base du critère de l'efficacité énergétique afin notamment de privilégier les technologies associant production de chaleur et d'électricité (comme le font les papetiers dans le cadre de la cogénération)[140]. En 2012, sa position se durcit, puisqu'elle demande que non seulement les Etats ne donnent pas d'aides aux projets bois énergie présentant une faible efficience énergétique (ceux qui ne produisent que de l'électricité à partir de biomasse ligneuse) mais même qu'ils s'opposent à ce type de développement industriel[141]. A l'échelle française les mêmes arguments environnementaux, sociaux et économiques sont repris par les représentants des industriels de la trituration (COPACEL et UIPP) pour faire pression sur l'Etat afin qu'il mette en œuvre une politique de contrôle de la concurrence sur le marché de la biomasse forestière. Le premier appel d'offre lancé par la Commission de la Régulation de l'Energie (CRE) en 2004 accordait ainsi peu d'importance aux questions d'approvisionnement mais dès le second appel d'offre en 2007, les candidats doivent soumettre obligatoirement un plan d'approvisionnement validé par le préfet[142]. Pour être en mesure de fournir cet avis au sujet de la concurrence potentielle sur la ressource, les services de l'Etat (DRAAF et DRIRE ou DREAL) en association avec l'ADEME ont alors été chargés de constituer en 2007 des cellules biomasse régionales qui ont été pérennisées par une circulaire en 2009. En outre les appels d'offre CRE successifs sont de plus en plus exigeants en matière d'efficacité énergétique et contribuent à privilégier uniquement les projets de cogénération. En dépit de ces adaptations, il existe encore de nombreuses critiques portant sur les conditions de développement de l'usage de la biomasse à des fins énergétiques. Beaucoup d'industriels estiment en effet que le contrôle ex ante de la compatibilité des projets biomasse à l'échelle régionale par la cellule biomasse est peu fiable sur le moyen et long terme. Ils reprochent aussi à ces cellules biomasse de ne pas s'appuyer sur l'expertise des professionnels. Il s'avère en outre que les acteurs industriels sont peu incités à s'impliquer dans la structuration des filières d'approvisionnement et que la logique d'implantation des installations reste fortement déconnectée de la disponibilité réelle de la ressource. Peu de conséquences directes ont encore été observées sur les entreprises de la trituration française

[140] La directive de 2007 sur l'énergie renouvelable (2009/28/EC) stipulait ainsi que : « Dans le cas de la biomasse, les États membres encouragent les technologies de conversion présentant un rendement de conversion d'au moins 85 % pour les applications résidentielles et commerciales et d'au moins 70 % pour les applications industrielles ».

[141] Cf. Position Paper de la CEPI adressé à la Commission le 24 septembre 2012 intitulé : « No support for co-firing biomass in coal plants ».

[142] Dans le cadre des appels d'offre de la CRE qui sont destinés à la sélection de projet portant sur la garantie d'achat à un tarif préférentiel de l'électricité produite par des installations utilisant de la biomasse une notation est attribuée à chaque candidat en fonction de différents critères dont un relatif à l'approvisionnement : en 2004 la pondération de ce critère « approvisionnement et environnement » était de 4/20, en 2007, 2009 et 2010, le seul critère « approvisionnement » était pondéré respectivement à hauteur de 12/30, de 12/40 et de 14/40.

mais ces derniers rappellent qu'en Allemagne et en Belgique l'accroissement de la concurrence sur l'achat des matières premières a conduit à la fermeture de plusieurs usines de panneaux. En réponse à cette mobilisation des industriels de la trituration, les acteurs économiques du bois énergie, représentés au sein du Comité Interprofessionnel du Bois-Energie (CIBE), font valoir que le rythme actuel de progression des projets biomasse n'est pas très important et que le problème de la concurrence sur la ressource se pose seulement dans certaines régions. Ils ajoutent que le développement du bois énergie permet à la France d'améliorer le solde de sa balance commerciale en limitant les importations d'énergies fossiles.

Ensuite, si la situation est fortement conflictuelle au sein de l'Industrie du bois entre les industriels de la trituration et les acteurs du bois énergie, en revanche sur les enjeux de redynamisation du secteur forestier l'accord est unanime entre l'ensemble des acteurs industriels et forestiers. Ainsi la grande majorité des représentants des différents intérêts forestiers et industriels sont partie prenante du travail politique conduit auprès du gouvernement dans l'optique de mener une politique active d'incitation à la production forestière. La mise en évidence des contraintes à l'amélioration de la disponibilité de la ressource forestière contribue pourtant dans une certaine mesure à stigmatiser les propriétaires forestiers. Toutefois, cette situation offre aussi l'opportunité à leurs représentants de politiser les enjeux liés à la valorisation économique des peuplements forestiers dans le cadre de la contribution aux objectifs nationaux d'accroissement de la mobilisation du bois. En l'occurrence, dès le début de l'année 2007 (avant le grenelle de l'environnement et les assises de la forêt) la Fédération Nationale des Syndicats de Forestiers Privés (FNSFP), en association avec l'ONF et la FNCoFor, va proposer au ministre de l'Agriculture un Plan de mobilisation de la forêt française. La stratégie adoptée par la FNSFP n'est pas alors de problématiser les rapports entre les industriels et les propriétaires forestiers (le RI Approvisionnement) mais plutôt de solliciter la mise en place ou le renforcement des dispositifs publics, individuels et collectifs, d'incitation à la gestion forestière active (les RI Usages, RI Ressources humaines et RI Financement). La mise en avant des contraintes d'accès aux gisements de biomasse et les interrogations sur la quantité de ressource réellement disponible constituent des arguments de poids pour les propriétaires forestiers et les industriels qui conduisent un travail politique important auprès du ministère de l'Agriculture afin d'obtenir le renforcement des moyens publics attribués à l'investissement forestier, et plus particulièrement à l'équipement des massifs (aides à la réalisation de dessertes), et à l'investissement des opérateurs de la mobilisation

des bois (aides à la mécanisation de la récolte). Une étude de l'institut technologique FCBA (Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement), commandée par le Ministère de l'Agriculture et présentée lors des assises de la forêt, indiquait ainsi que la mobilisation d'un million de m³ supplémentaires nécessitait des financements compris entre 55 et 90 millions d'euros. Pour contrebalancer cet argument financier, l'Etat met l'accent sur les problèmes d'organisation des filières d'approvisionnement et sur le manque d'implication des industriels dans l'appui à la formation de l'offre. Dans son rapport sur « La mise en valeur de la forêt française et le développement de la filière bois », J. Puech (2009, p.30) estime ainsi que « le frein n'est pas tant en forêt, que dans l'aval qui doit créer l'outil et appeler l'offre de bois ». Sur la base de ce constat l'Etat met la pression sur les acteurs industriels et forestiers non seulement pour qu'ils développent les formes de regroupement économique de l'offre de bois mais aussi pour qu'ils diversifient les modes de valorisation de la biomasse forestière. En l'occurrence, l'étude réalisée pour l'ADEME en 2009 sur la biomasse supplémentaire disponible pour les usages énergétiques indiquait que sur les 69 Millions de m³/an de disponibilité brute (en Bois d'industrie et Bois énergie), la disponibilité technico-économique était évaluée à 44 Mm³/an et la disponibilité technico-économique supplémentaire à 12 Mm³/an, voire à 19 Mm³/an si on ajoute les menus bois[143]. Ces résultats suggèrent donc que dans la perspective du développement d'un marché pour le bois énergie, et sans investissement supplémentaire, il est possible d'atteindre les objectifs de 2012 du plan de mobilisation de la ressource et une part importante de ceux de 2020. Ils pourraient laisser penser que l'obstacle principal à la réalisation de l'objectif de mobilisation supplémentaire se situerait au niveau de l'organisation du marché des bois et de la structuration de la demande, et non pas, comme le défendent industriels et propriétaires, au niveau de la formation de l'offre. Cependant, ces éléments ne fragilisent pas la position des propriétaires ni des industriels vis-à-vis des autorités publiques dans la mesure où l'ensemble des experts s'accorde à dire que ces estimations sont à prendre avec beaucoup de précaution et que la disponibilité réelle des bois demeure très difficile à estimer précisément. L'essentiel de l'attention porte ainsi principalement sur l'amélioration quantitative de l'offre de bois disponible et les assises de la forêt se clôturent en 2008 sur un compromis entre l'Etat et les intérêts forêt-bois (propriétaires privés et industriels) qui consiste pour le premier à engager des moyens supplémentaires en faveur de l'investissement forestier (renforcement des dispositifs

[143] Les menus bois sont utilisables pour la fabrication de plaquettes et de granulés à usage énergétique. Ils correspondent à la biomasse de la tige et des branches dans des bois de diamètre inférieur à 7cm.

fiscaux et création d'un fonds forêt-bois) en contre partie pour les seconds, à s'impliquer davantage dans l'effort de mobilisation, à favoriser le regroupement de l'offre et même à accepter de nouvelles contraintes pour limiter le morcellement[144].

Pour finir, le travail politique des environnementalistes (à travers l'action de l'association France Nature Environnement) et des communes forestières (à travers la FNCoFor) se situe un peu en marge de ces débats. FNE et la FNCoFor sont signataires du protocole d'accord établi en 2007 avec les propriétaires privés (FNSFP) et l'ONF autour de l'objectif « Produire plus de bois tout en préservant mieux la Biodiversité : Une démarche territoriale concertée dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ». Depuis cet accord, FNE a toutefois émis de nombreuses réserves sur les conditions de développement du bois énergie et porté un regard critique sur les dérives de la politique énergétique. La signature de l'accord de 2007 avait été relativement mal perçue par les autres organisations écologistes qui jugeaient le soutien à une politique productiviste incompatible avec les enjeux de préservation de l'environnement. Ainsi, dans une note de position de 2010 sur « Production, gestion et utilisation du bois énergie », FNE se repositionne en faveur du stockage du carbone en forêt (plutôt que dans une logique de substitution des énergies fossiles) et fait la promotion de l'usage matériaux du bois. En ce qui concerne la FNCoFor, elle demeure une fervente partisane du bois énergie. Depuis 2007 la FNCoFor et l'ADEME ont en effet établi un partenariat dans le cadre du programme « 1000 chaufferies en milieu rural » qui permet de soutenir les collectivités pour l'équipement en installation bois énergie et pour la gestion de leur approvisionnement. Toutefois, en 2009, dans le cadre de la mise en place du fonds chaleur, l'Etat a réorienté son action en faveur de la promotion des énergies renouvelables au bénéfice des installations de taille importante et au détriment des petites chaufferies collectives. En 2011, le député A. Chassaigne a interpellé le gouvernement sur cette forme « d'inégalité de traitement au détriment des territoires ruraux » mais la Ministre de l'écologie a rappelé que la stratégie de l'Etat se justifiait par la volonté d'optimiser l'aide publique en la ciblant sur les projets les plus rentables[145]. La FNCoFor n'a pas été en mesure d'empêcher ce retrait de l'Etat. Pour s'adapter à cette nouvelle situation elle encourage alors au regroupement des projets portés par les collectivités pour atteindre le seuil minimal d'éligibilité au fonds chaleur et conduit un travail politique auprès des conseils généraux et départementaux pour qu'ils maintiennent,

[144] Le Plan d'actions pour les forêts validé suite aux assises de la forêt le 16 janvier 2008 prévoit d'envisager une proposition législative « limiter le fractionnement en cas de succession des unités de gestion d'un seul tenant en deçà d'une surface minimale, en amendant en ce sens la fiscalité existante » (Proposition n°6).

[145] Cf. Question N°117221 adressé au gouvernement par A. Chassaigne. Question publiée au JO le 06/09/2011 et réponse publiée au JO le 17/01/2012.

voire renforcent, leurs programmes d'aide à l'équipement des collectivités. En outre, la FNCoFor contribue à la mise en problématique de la concurrence qui s'établit entre les gros opérateurs du bois énergie et les collectivités locales dans le cadre de l'approvisionnement. Dans un article de la revue Intercommunalités, le président de la FNCoFor estimait que « la forêt ne doit pas être cédée aux industriels » même si « le lobby industriel semble remporter la partie »[146] et que les communes rencontrent d'importantes difficultés à sécuriser une approvisionnement local pour leurs chaufferies. Pour tenter de contrer ce phénomène, ils encouragent les collectivités locales à établir des Plans d'Approvisionnement Territoriaux (outils qui sont mis en place par la FNCoFor) et à s'impliquer directement dans des Sociétés d'Economie Mixte ou des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif dédiées à la production de bois énergie. Ce positionnement marqué de la FNCoFor en faveur des démarches territoriales, qui vient contester la légitimité d'une politique de développement du bois énergie fondée uniquement sur un modèle industriel, est fortement soutenue par FNE. L'association environnementale trouve en effet dans cette posture territoriale une opportunité de concilier à la fois une critique de l'orientation productiviste associée au fonds chaleur et aux appels d'offre CRE et un soutien aux initiatives s'inscrivant dans une perspective de transition énergétique. Ainsi, le débat sur le développement d'une filière bois énergie contribue progressivement à introduire une ligne de fracture entre la logique nationale de soutien à une politique de transition énergétique et une logique locale de dynamisation de l'économie rurale.

Une logique productive désormais plus orientée vers la valorisation que sur la reconstitution de la ressource

La politisation des enjeux d'accroissement de la mobilisation du bois et d'approvisionnement des installations de production d'énergie ne contribue finalement pas vraiment à remettre en question les conditions de régulation du RI Approvisionnement, même si celles-ci sont fortement problématisées. La manière dont chacun des groupes d'acteurs présente les problèmes de concurrence sur la ressource et de pérennisation sur le long terme des approvisionnements des industriels du bois et de l'énergie conduit en effet à une dispersion du travail politique. La question de l'organisation du marché des bois, et de la relation entre propriétaires et industriels, devient ainsi celle de l'équité et de la légitimité des aides publiques au marché de l'énergie verte ou encore celle du manque de moyens de

[146] Cf. Revue Intercommunalités – AdCF – N°147 – Juillet-août 2010 – p.7.

financement, de contrôle et d'encadrement de la gestion forestière. Autrement dit, le phénomène d'écologisation de l'Industrie du bois constitue pour les acteurs forestiers, pour les industriels et pour les autorités publiques une occasion de politiser l'ensemble de la régulation sectorielle. Dans un contexte marqué par la diversification des enjeux liés au développement durable (climat, énergie…), les principaux acteurs sectoriels (représentants des propriétaires, représentants professionnels, représentants administratifs, représentants de quelques associations environnementales) se livrent en effet à une opération de transcodage (Lascoumes, 1996) qui consiste à redonner une visibilité et une légitimité aux problèmes productifs associés à la gestion forestière. Pour ce faire, ils s'appuient sur les capacités d'expertises[147] et sur les espaces de négociation[148] internes au secteur pour opérer un retraitement des enjeux émergeants. Et en plus de ces ressources internes, ils bénéficient aussi largement du soutien de réseaux externes au secteur qui confortent leur position (Grenelle de l'environnement) et soulignent la nécessité d'accroître les volumes de bois mobilisés. Il s'agit certes en grande partie d'une entreprise de recyclage dans la mesure où la mise en problème de la compatibilité des usages forestiers reprend l'idée « d'effet de sillage » qui fonde depuis longtemps la doctrine forestière française[149] : l'accroissement de la mobilisation de bois doit permettre de répondre aux défis environnementaux. Il est toutefois faux de dire que rien ne change et que l'Ordre Institutionnel forestier se redéfinit sur la base d'un compromis institutionnel déjà ancien. En effet, la logique productive de ce début du XXI^{e} siècle, qui préside à la définition d'une stratégie d'usage de la forêt, repose plus sur un projet de valorisation productive de la ressource forestière que sur un projet de constitution d'une ressource productive, comme c'était le cas depuis les années 1950. Le Programme Forestier National (2006) annonce ainsi que « le temps de la récolte est venu » alors que pendant longtemps l'action des forestiers s'est concentrée sur la reconstitution de la ressource. Dans cette perspective, le gouvernement met en œuvre une politique de la demande qui est censée générer un effet d'entraînement sur les activités de gestion et d'exploitation forestière. Cette posture témoigne d'un profond renouvellement du rapport de l'Etat au secteur forestier. L'évolution de la logique de régulation de ce secteur ne se

[147] Les deux rapports suivants réalisés par des ingénieurs du Conseil Général de l'Agriculture de l'Alimentation et des espaces Ruraux en 2007 ont largement servis de support à l'objectivation des enjeux forestiers face aux « nouveaux » problèmes environnementaux : Roman-Amat, B. (2007). Préparer les forêts françaises au changement climatique. Paris, CGAAER et Balllu, J. M. (2007). Pour mobiliser la ressource de la forêt française. Paris, CGAAER: 30.

[148] Les Assises de la forêt qui se sont tenues, à l'initiative du Ministre de l'Agriculture, au lendemain du Grenelle de l'Environnement (le 21 novembre 2007) été destinées à « traduire en actions concrètes les objectifs du Grenelle » (Halley des fontaines, 2008, p.7) mais elles permettaient surtout aux autorités publiques d'organiser rapidement avec les acteurs sectoriels un espace de stabilisation des discussions tenues lors du Grenelle et d'apaisements des tensions internes au secteur.

[149] La théorie de l'effet de sillage peut être résumée ainsi : « Ce qui est bon pour la production de bois réglée par un aménagement est nécessairement bon pour toutes les composantes de l'écosystème forestier » (Barthod, 1996, p.239).

situe en effet pas seulement au niveau du référentiel d'action – de la stratégie de reconstitution de la ressource à la stratégie d'exploitation du potentiel ligneux – mais aussi au niveau des principes d'intervention de l'administration. A travers la réaffirmation de la dimension économique du secteur forestier, l'Etat contribue à légitimer la réorientation de l'action administrative et la responsabilisation des acteurs privés dans la prise en charge des enjeux de développement du secteur forestier.

B. Le retrait progressif de l'administration forestière

La régulation du secteur forestier ne repose pas seulement sur des mesures de contrôle des actions des propriétaires, elle est aussi fortement organisée autour des enjeux de financement et d'encadrement technique des activités liées à la conservation et à la mise en valeur des forêts. L'institutionnalisation d'un appareil administratif spécialisé dans la prise en charge des problèmes de gestion du patrimoine forestier a ainsi été longtemps l'élément central de la régulation de la politique forestière française. Comme on a pu le voir dans la Partie 1, les membres du corps forestier ont historiquement mené un travail politique soutenu et continu pour conserver, voire étendre, leurs prérogatives et faire reconnaître l'importance de leur mission auprès des gouvernements successifs. Tout au long du XIX^{e} et du XX^{e} siècle leur principal argument était que la conservation et la bonne gestion des forêts relevait de l'intérêt général et que seule une administration compétente techniquement et bien organisée était à même de remplir cette fonction. Pour défendre cette position ils ont périodiquement bénéficié du soutien des gouvernements adoptant une posture interventionniste et souhaitant accroître le contrôle de l'Etat sur les espaces forestiers[150], mais aussi d'une partie des représentants des propriétaires avec lesquels ils partageaient une identité professionnelle forestière forte. Mais de manière générale, l'administration forestière a toujours entretenu des rapports de méfiance vis-à-vis des instances politiques, reprochant à ces derniers leur manque de connaissance des problématiques techniques et leurs manœuvres politiciennes, peu compatibles avec une vision de long terme de la politique forestière. Cette faible accointance entre le pouvoir politique et le corps forestier a ainsi souvent limité les capacités de l'administration à peser sur les arbitrages de l'Etat en matière d'allocation de moyens en faveur de la politique de gestion forestière. Pendant longtemps, les problèmes de financement et d'encadrement administratif de la gestion forestière ont principalement concerné les forêts domaniales et communales. Les réformes des années 1960 ont ré institutionnalisé le modèle d'administration des forêts publiques (Création de l'ONF) et contribué à institutionnaliser non seulement une forme d'administration des forêts privées (création des CRPF et spécialisation des DDA) mais aussi un dispositif de soutien financier aux propriétaires et aux investissements forestiers (FFN). Cette période a été marquée par l'implication plus

[150] Durant la seconde moitié du XIXe siècle, l'administration forestière a vu son pouvoir s'accroître suite à la mise en œuvre de plusieurs réformes (réglementation des défrichements, gestion des forêts communales, loi Audiffred, restauration des terrains de montagne) mais au début du XXe elle va perdre une grande part de ce pouvoir politique acquis précédemment.

grande des acteurs de la filière bois dans la politique de dynamisation de l'investissement forestier et par l'établissement d'un modèle d'autofinancement de ces investissements.

Le mode de régulation des enjeux administratifs et financiers de la gestion forestière dans les années 1970 et 1980 a relativement peu évolué. Toutefois, depuis le milieu des années 1980 et surtout le début des années 1990 on assiste à une profonde remise en cause de ce mode de régulation. Les changements qui surviennent et qui aboutissent à une désinstitutionalisation des RI Financements et RI Ressources humaines sont souvent associés à des déterminants trans sectoriels comme la réforme de l'Etat ou les contraintes réglementaires européennes. Cette fin de XX^{e} siècle est en effet marquée par la crise des finances publiques et par la redéfinition des principes d'intervention publique dans l'économie, impliquant notamment par une remise en question du modèle de gestion encadré et autofinancé de la forêt française. Cette importante volonté de réforme portée par l'Etat touche tous les secteurs et constitue bien évidemment un facteur de changement décisif qui va conduire en l'occurrence à une forte déstabilisation du secteur forestier. Mais la dynamique de réforme est aussi et surtout la résultante d'une réaffirmation de la dimension économique du secteur forestier et d'un travail politique sectoriel de redéfinition du périmètre et des missions de l'administration forestière. L'enjeu de conservation de la ressource n'apparaît plus comme une priorité nationale dans la mesure où l'intégrité de la forêt française n'est pas menacée. L'Etat a contribué à la dépolitisation de l'enjeu environnemental en établissant un cadre institutionnel stabilisant la notion de gestion durable et les acteurs forestiers ont su imposer leur propre système de certification garantissant la légitimité de leurs pratiques. A l'inverse, les questions d'accroissement de la mobilisation du bois, de dynamisation de la gestion forestière et d'amélioration des conditions d'approvisionnement de l'Industrie du bois sont fortement politisées mais elles ne trouvent pas de solutions institutionnelles répondant aux attentes des différents acteurs. Dans ce contexte, la volonté de l'Etat de réduire l'implication de l'administration forestière dans les relations de financement et d'encadrement technique de la gestion forestière est vécue par beaucoup d'acteurs du secteur comme une forme de désengagement qui est en contradiction avec ses objectifs de relance de l'économie du bois. Pour d'autres, cet effacement de l'Etat n'est pas suffisamment marqué, ou au moins pas suffisamment compensé par des dispositifs de transfert de ses compétences aux acteurs privés. L'objectif ici est donc d'analyser ces conditions de redéfinition du rôle de l'administration forestière dans le cadre de la régulation des RI Financement et RI Ressources humaines au prisme du travail politique conduit par les tenants de ces différentes postures.

1. Déstabilisation du cadre financier et administratif du secteur forestier

Le mode de régulation du RI Gestion forestière mis en place dans les années 1950-1960 va relativement peu évoluer au cours de la deuxième partie du XX^{e} siècle. Son efficacité à répondre tant aux enjeux productifs qu'aux enjeux environnementaux ou sociaux sera pourtant ponctuellement remise en cause par les professionnels de la filière, par les propriétaires mais aussi par les environnementalistes. Toutefois, la critique ne porte pas sur ses fondements, au contraire, il est plutôt vivement reproché aux pouvoirs publics sur cette période de ne pas soutenir et conforter politiquement ce modèle institutionnel. Pour les uns, l'Etat tend à négliger l'action publique en faveur de la gestion forestière, le manque de volontarisme politique et l'absence d'autorité nationale conduisant selon eux à un éclatement et à une autonomisation des différentes structures administratives nuisant fortement à la cohérence de l'ensemble (Duroure, 1982). Pour d'autres, cet effacement de l'Etat dans la conduite de la politique forestière a pour conséquence directe d'affaiblir les services en charge de la protection de la forêt et de favoriser la poursuite des intérêts privés et la surexploitation (coupes rases, enrésinement) de la ressource (Cauwet, et al., 1976). En dépit de ces constats sévères et de la multiplication des rapports invitant notamment à une relance de la politique volontariste en faveur de la gestion forestière peu de changements surviennent au cours des années 1970 et 1980. Il est possible d'identifier plusieurs raisons expliquant sur la période considérée cette inertie de la politique française en matière de gestion forestière.

D'abord, le FFN a constitué un outil de financement qui a produit des résultats conséquents. Il a donné l'opportunité aux forestiers de développer considérablement leur activité et a permis de rassurer les industriels sur les perspectives futures en matière de ressource de bois. Ainsi en 1972, Y. Betolaud, Chef du Service des Forêts, estime que « le dossier du Fonds forestier national est bon, même très bon », il annonce que plus de 1.4 millions d'hectares ont été reboisés avec l'aide du fonds et qu'en 25 ans les volumes récoltés en bois d'œuvre et en bois d'industrie ont presque doublés (Betolaud, 1972, p.502). Malgré déjà quelques interrogations sur son avenir, le bilan positif du FFN est toujours nettement mis en avant en 1987 par les représentants de la forêt privée qui jugent que « les modes d'intervention du FFN étaient particulièrement bien adaptés à la multitude d'initiatives de reboisement prises par les propriétaires forestiers » (Leclerc de Hauteclocque et Giraut, 1987, p.168), comme par ceux de l'industrie qui soulignent que « les résultats de l'intervention du FFN sont probants en ce qui concerne le reboisement et l'équipement des forêts » (Nanty, 1987, p.171). Ensuite, l'éclatement des services

administratifs dédiés à la forêt a aussi permis de fortement segmenter les problèmes et d'organiser des espaces différenciés d'expression des rapports de force. En l'occurrence, S. Charbonneau et J.G. Padioleau (1980) ont montré, à travers l'exemple de l'application des règles relatives au défrichement, que les agents forestiers de la Direction Départementale de l'Agriculture jouaient un rôle non négligeable dans l'adaptation locale des dispositifs normatifs nationaux et dans l'apaisement des tensions entre l'administration et les acteurs locaux. En parallèle les CRPF se sont emparés des enjeux de diffusion de la logique productive auprès des propriétaires forestiers, contribuant ainsi à revaloriser l'activité sylvicole et dans le même temps à canaliser une partie de l'action syndicale de leurs représentants autour des problèmes techniques de la gestion forestière. Enfin, il a été souvent reproché à l'ONF son isolement et son positionnement en marge du système administratif. Cependant cette forte autonomie, entretenue par un corps forestier soucieux de son indépendance et du respect de sa logique hiérarchique, lui a permis pendant longtemps d'échapper au contrôle de son ministère de tutelle, peu concerné par la cause forestière, et de résister à sa volonté de transformer l'établissement en entreprise publique (Cornu, 1988).

Le modèle institutionnel de l'après guerre a donc été relativement peu contesté tant par l'Etat que par les différents acteurs du secteur durant plusieurs dizaines d'années. Toutefois les années 1990 vont marquer un tournant majeur et initier une importante phase de désinstitutionalisation qui va se traduire non seulement par la disparition du FFN mais aussi par une remise en question du fonctionnement de l'ONF d'abord, et de l'administration forestière dans son ensemble ensuite.

En premier lieu, la disparition du FFN le 1er Janvier 2000, outil emblématique de la politique forestière, constitue l'aboutissement d'un long processus de réforme qui visait à adapter le mode de financement du FFN aux évolutions du contexte économique et aux contraintes fiscales imposées par la réglementation européenne. Ainsi, en 1991 une réforme importante instituée par la loi de finance va d'abord conduire à complexifier la perception de la taxe alimentant le FFN et à considérablement fragiliser la stabilité financière du dispositif. Ainsi les recettes passèrent de 120 Millions d'euros en 1990 à 55 Millions d'euros en 1992, alors que le nombre de contribuables passa de 5 000 environ à près de 35 000. Cette réforme est la conséquence directe de la pression exercée par la Commission européenne sur la France au sujet de son régime de taxation appliqué aux produits forestiers. Ce dernier, frappant aussi les produits d'importation, reposait sur le principe de

la déductibilité et était donc incompatible avec l'article 33 de la sixième directive relative à la TVA. La réforme de 1991 suscita une énorme crise des paiements qui nécessita dès 1994 la mise en place de mesures de redressement et notamment l'augmentation du taux de la taxe appliquée aux sciages et à certains types de papiers et cartons. La réaction des industriels fut alors très violente, ils obtinrent une réévaluation à la baisse de ce taux mais cette crise eu pour conséquence de créer des tensions au sein de la filière et de mobiliser fortement les acteurs de la transformation du bois contre ce dispositif fiscal et parafiscal national. Dans un contexte de marché concurrentiel et internationalisé, C. Barthod (2001, p.15) souligne ainsi que « les groupes internationaux qui ont pris progressivement le contrôle des industries lourdes du bois depuis les années 1980 considéraient cette situation comme une anomalie à résorber s'ils voulaient pérenniser leurs investissement en France ». Cette pression des industriels, associée à la volonté générale du gouvernement de simplifier la fiscalité et la parafiscalité, aboutit donc à l'occasion de la Loi de finance pour 2000 à la suppression définitive des taxes fiscales alimentant le FFN et de la taxe parafiscale sur les papiers et cartons et à la budgétisation intégrale du coût de la politique forestière de l'Etat. La suppression du FFN marque la fin du système d'auto financement de la filière et contribue donc au désengagement des industriels dans les mécanismes de soutien à l'investissement forestier.

En second lieu, l'ONF, établissement pivot du dispositif français de gestion des espaces forestiers domaniaux et communaux, connaît aussi au début des années 1990 un certain nombre de bouleversements. Dès le début des années 1980, différents rapports internes, dont celui de L. Chartier et M. Jacob[151] en 1983, mettent en avant le manque de rentabilité de la gestion de l'ONF et s'inquiètent des conséquences des orientations prises par cet établissement pour le long terme. Face à ce constat, son ministère de tutelle (Ministère de l'Agriculture) l'a alors contraint à signer un contrat de plan pour trois ans (1986-1989) destiné à améliorer sa productivité, à réduire ses effectifs, à réformer ses structures et à revoir ses méthodes de travail. Même si cette réforme ne produira pas les résultats escomptés, elle marque néanmoins une double rupture, dans le rapport entre le gouvernement et l'Administration forestière, et entre le gouvernement et les communes forestières. D'une part comme le fait remarquer Y. Cornu (1988, p.163) dans son analyse de la réforme de 1986 : « il est indéniable que la pression en faveur des transformations a surtout été externe, plutôt qu'interne (inquiétude des pouvoirs de tutelle, contestation des

[151] Louis Chartier et Michel Jacob, Rapport sur l'Office Nationale des Forêts, Document non publié, Ministère de l'Agriculture, Paris, 1983, 169 pages.

partenaires de l'ONF), et ce, contrairement à la période précédant sa création, où quelques ingénieurs forestiers s'étaient investis dans une réflexion sur l'avenir de l'Administration forestière, au côté du Ministre Pisani ». D'autre part, dans un contexte de dénationalisation et de renouvellement des modalités de l'intervention publique dans l'économie, l'ONF devenue en vingt ans la huitième entreprise publique française doit intégrer une culture d'entreprise et redéfinir sa mission d'intérêt général au regard des enjeux économiques de rentabilité. Les contrats de plan, puis les contrats d'objectifs, qui se succèdent ensuite seront marqués par cette pression croissante que le ministère des finances impose à l'ONF pour qu'il réduise ses dépenses de fonctionnement et augmente ses revenus, tirés des ventes de bois mais aussi des prestations de service. Si ce débat sur la réforme de l'ONF revêt au départ principalement un caractère technique et administratif, progressivement il va prendre une tournure plus politique. En effet, dès 1993 une lettre de cadrage de la Loi de Finances pour 1994 du Ministre du budget relative à la « redéfinition des modalités d'intervention de l'ONF pour les forêts n'appartenant pas à l'Etat » provoque une réaction des parlementaires qui relaient « l'inquiétude des communes forestières » concernant l'avenir de la gestion de leurs forêts mais aussi l'emploi en milieu rural[152]. Toutefois, malgré la volonté affichée des ministres de l'agriculture des gouvernements de gauche de maintenir l'aide publique à la mise en œuvre du régime forestier, le montant du versement compensateur[153] et le nombre de postes à l'ONF vont progressivement diminuer. En parallèle, les parlementaires vont même concéder en 1996 une augmentation des frais de garderie[154] « pour tenir compte des efforts nécessaires pour le budget de la Nation » et « par solidarité avec le personnel de l'Office national des Forêts »[155]. Mais en dépit de ces efforts la situation de l'ONF ne s'améliore pas, elle demeure très sensible aux variations des cours du bois et au contexte économique. Un rapport de la Cour des comptes remis à la commission des finances le 25 Septembre 2009[156] a ainsi de nouveau mis en évidence la fragilité financière de l'ONF. Ce constat récurrent de mauvaise gestion de l'ONF pose avec acuité la question de la viabilité du régime forestier et le financement des missions d'intérêt général par l'économie du bois. A l'heure où l'Etat souhaite réorganiser la fonction publique et réduire ses coûts de

[152] Cf. Question n°156 posée à l'Assemblée Nationale par M. Aloyse Warhouver à l'attention de M. le ministre de l'agriculture et de la pêche (M. Jean Puech) lors de la 1ère séance du 24 Juin 1993.
[153] En 1999, le versement compensateur versé à l'ONF était de 878 Millions de Francs (soit 160 Millions d'euros actualisés), en 2010 il était de 144 Millions d'euros.
[154] Les frais de garderie correspondent à la part des revenus forestiers des communes reversés à l'ONF au titre de la participation aux frais de gestion forestière.
[155] Propos du sénateur Jacques-Richard Delong lors du dépôt en 1995 de l'amendement à la loi de finance pour 1996 relatif au relèvement des frais de garderie versés par les commune, cité par H. Némoz-Rajot RFF 1998, 2, pp. 176-177.
[156] Cf. Rapport d'information n°54 fait au nom de la commission des finances du Sénat par Joël Bourdin sur l'enquête de la Cour des comptes sur l'Office national des forêts (ONF), enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2009.

fonctionnement[157], la charge salariale de l'ONF ne cesse de s'accroître et les déficits s'accumulent[158]. Les collectivités territoriales n'ont pas les capacités financières d'assumer la totalité de la charge de gestion des espaces forestiers communaux et l'ONF ne parvient pas à mettre en place un modèle économique rentable, associant exploitation des forêts domaniales, intervention dans les forêts des collectivités territoriales, missions d'intérêt général et prestations concurrentielles.

En dernier lieu, le phénomène de désinstitutionalisation du RI Gestion forestière va, de manière moins évidente et moins brutale, toucher l'administration forestière dans son ensemble. Un part importante des problèmes rencontrés par l'ONF sont liés aux spécificités de son fonctionnement et aux particularités des missions qui lui sont confiées. De la même manière, la suppression du FFN est la conséquence d'une contrainte réglementaire européenne externe à la RI Gestion Forestière. Néanmoins, il ne fait pas de doute que ces évènements ne sont pas sans lien avec les transformations que vont connaître par la suite les autres pans de l'administration forestière (Administrations régionales et départementales et CRPF) et témoignent d'une crise interne du modèle administratif forestier.

D'une part, bien évidemment, ils annoncent le mouvement général de réforme de l'Etat qui va s'intensifier au début des années 2000 et qui vise à réduire les dépenses de fonctionnement imputées au budget de l'Etat. En l'occurrence le suivi des dossiers FFN par les administrations déconcentrées constituait une charge de travail importante pour les fonctionnaires en charge des problèmes forestiers.

D'autre part, ces évènements portent de manière indirecte la question de la redéfinition du rôle de l'Etat dans la régulation des enjeux de gestion forestière et plus précisément dans ses missions d'encadrement administratif et technique. A travers l'action de l'ONF, comme dans le cadre du suivi des actions de reboisement du FFN par l'administration déconcentrée et le CRPF, le système administratif forestier avait conservé le quasi monopole de la compétence technique forestière et jouait un rôle central dans l'orientation de la gestion des forêts françaises. En outre, il pilotait un modèle de financement de l'investissement

[157] Le Conseil de la modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a ainsi décidé que l'Office devrait dégager des gains de productivité en vue de permettre le versement d'un dividende à l'Etat, en fonction de l'évolution des cours du bois. En outre, l'ONF s'inscrit dans le cadre de la démarche générale de réduction des effectifs fondée sur le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux.

[158] Le rapport d'information de Joël Bourdin en 2009 pour la commission des finances du Sénat précise que sur la période 1999-2008, durant laquelle les effectifs ont été réduits de 17 %, une augmentation de 15 % de la masse salariale est ainsi constatée, atteignant 448,5 millions d'euros en 2008 contre 381 millions d'euros en 1999. En outre, il note que l'équilibre financier de l'ONF repose largement sur le recours à l'emprunt (60 millions d'euros en 2008, contre 40 millions d'euros en 2007).

forestier largement « administré », dans le sens ou il contribuait à soutenir un investissement forestier largement déconnecté du prix des bois. Or, comme on va le voir, la logique qui préside à partir des années 2000 à la tentative de ré institutionnalisation du RI Gestion Forestière vise à réduire le périmètre d'intervention de l'Administration et à redéfinir le modèle économique de la gestion forestière dans le sens d'une plus forte articulation avec l'économie du bois. L'enjeu est donc non seulement de diminuer les frais de fonctionnement de l'administration mais aussi de développer un mode de financement public de l'investissement forestier mieux adapté « au contexte économique international moderne », selon les termes de C. Barthod (2001, p.9) à l'époque sous-directeur de la forêt au Ministère de l'Agriculture. En d'autres termes il s'agit de recentrer les actions de l'administration sur ses missions régaliennes, de limiter au maximum l'intervention de l'Etat dans le champ de l'économie et de transférer au maximum la charge de l'investissement forestier sur le prix des bois, rompant ainsi avec le modèle d'autofinancement de la filière.

2. Réforme de l'Etat et crise de l'administration forestière

Dans ce contexte de profonde désinstitutionalisation, l'ensemble du modèle administratif forestier est déstabilisé. L'ONF, le CRPF et les services administratifs forestiers sont en effet amenés à s'interroger sur leur rôle au service d'un Etat qui se réforme, et sur la place qu'ils peuvent occuper au sein d'un secteur forestier vivement critiqué pour son manque d'efficacité et ses problèmes d'organisation. Mais au-delà du devenir des structures administratives, c'est aussi l'avenir d'une identité professionnelle qui pose question. La réforme des années 1960 a certes déjà contribué à faire éclater l'unité du corps forestier néanmoins le sentiment d'appartenance à un groupe aux compétences techniques particulières persiste encore chez l'ensemble des agents forestiers. Pour la plupart, il ne fait pas de doute que l'enjeu assigné à la gestion des forêts relève toujours de l'intérêt général mais ils craignent que le maintien en l'état des moyens dévolus à l'appareil administratif forestier ne soit pas une priorité pour un Etat en quête d'économies. Les nouvelles orientations prises en matière de gestion forestière contribuent effectivement à poser la question de la légitimité et de l'efficacité des structures administratives à intervenir dans les activités de développement forestier. D'un côté la promotion de la certification contribue à décharger l'autorité publique de sa fonction de définition et de contrôle des normes de gestion forestière, de l'autre, la fixation d'objectifs ambitieux en matière de mobilisation des bois s'accompagne d'une volonté de professionnalisation de la filière bois et de développement des opérateurs privés de gestion forestière. Ensuite, la réduction des

moyens publics incitatifs alloués à l'investissement permet de moins en moins à l'Etat de justifier d'un encadrement technique et administratif de la gestion forestière. Enfin, la dynamique de redéfinition du rôle de l'Etat engagée dans le cadre de la Réforme Générale des Politiques Publiques en 2007 est porteuse d'une réduction des moyens de l'administration et d'une transformation de son action. Dans ce contexte, les conditions de définition d'un modèle institutionnel renouvelé d'encadrement administratif et technique de la gestion des forêts publiques, comme des forêts privés, posent avec acuité la question de la frontière public/privé mais interrogent aussi sur l'attachement et l'importance du soutien accordé aux structures administratives par les acteurs privés du secteur.

a. L'ONF en crise

La signature du dernier contrat d'objectif et de performance Etat-ONF-FNCoFor pour la période 2012-2016 a récemment soulevé de nombreux débats qui ont mis très nettement en exergue les difficultés de réinstitutionnalisation du modèle de gestion des forêts publiques. A la suite de l'enquête particulièrement alarmante de la Cours des Comptes en 2009 qui pointait du doigt la fragilité financière de l'ONF, plusieurs rapports sont venus confirmer la nécessité d'apporter des changements dans le fonctionnement de l'ONF et dans les conditions de mise en œuvre du régime forestier. Il faut noter que ces rapports s'inscrivent dans la perspective du redressement économique de l'ONF mais aussi dans celle du rapport Puech (2009) qui souligne p.13 que l'ONF constitue : « un levier puissant dans les mains de l'État » sans faire référence à ses difficultés ni aux pistes de réformes envisageables.

Le premier de ces rapports[159], confié à H. Gaymard par le Président de la République, propose dans les grandes lignes une consolidation du modèle de gestion de la forêt publique existant à travers le renforcement de l'ONF comme entreprise publique (possibilités d'adaptation des moyens en fonction de la valeur économique gérée), l'accroissement de sa contribution au dynamisme économique de la filière (intervention en forêt privée, regroupement de l'offre de bois et poursuite de ses interventions dans le secteur du bois, et notamment du bois énergie) et la stabilisation du partenariat avec les collectivités territoriales (garantie du maintien des missions en échange d'une augmentation des frais de garderie).

Le second rapport, était plus spécifiquement axé sur la gestion des forêts communales. De la même manière, il conforte le modèle économique de l'ONF mais il précise que des

[159] Ce rapport rédigé par H. Gaymard a été présenté à l'Assemblée nationale le 21 octobre 2010 sous le titre « L'Office national des forêts, outil d'une volonté ».

réformes doivent être menées dans le sens d'une responsabilisation des acteurs vis-à-vis du financement des différentes activités. Leurs propositions ne consistent pas à engager le retrait de l'ONF sur un certain nombre de mission mais plutôt à les autonomiser afin de sécuriser le système dans son ensemble de cibler les gains de performance à accomplir. Concernant le financement des activités de gestion des forêts des collectivités, il est ainsi envisagé de solliciter une augmentation de leur participation en poursuivant un objectif de plus grande équité, conjuguée à une augmentation de l'effort de l'Etat.

La position défendue dans ces rapports est celle d'une réaffirmation du modèle d'autofinancement de l'ONF et donc de réengagement fort de l'établissement, et dans son sillage des collectivités, dans une stratégie productive misant sur l'économie du bois. La survivance de ce modèle, jugé comme pertinent au regard des enjeux nationaux assignés à la forêt, est alors conditionnée au renforcement de l'autonomie de l'établissement et à l'amélioration de la rentabilité de ses activités. En contre poids de ces rapports plutôt nuancés, une note interne de la Direction Générale du Trésor à destination du Ministre, en date du 23 décembre 2010, va rapidement circuler et faire grand bruit dans le milieu forestier. Elle a pour objet de proposer des pistes de réforme de la politique forestière française et traite largement de l'évolution de l'ONF. Contrairement aux précédents rapports, ce document propose de rompre à moyen terme avec le mode de gestion actuel de la forêt publique et envisage de réduire assez largement les missions dévolues à l'ONF. Les pistes envisagées comprennent un accroissement sensible de la contribution des collectivités afin de mettre fin au versement compensateur, un retrait du régime forestier de l'activité d'accueil du public dans les forêts communales et une délégation progressive de la gestion des forêts publiques à des prestataires privés. La note précise ainsi qu' « une révision du modèle économique de l'ONF pourrait conduire à recentrer l'Office sur ses missions de service public ». Ces propositions vont susciter une vive réaction de la part des représentants des communes forestières qui estiment, dans un courrier adressé aux Parlementaires[160], que les propositions vont dans le sens d'une « mise en pièce du régime forestier » et de la « destruction de l'un des derniers services publics subsistant en milieu rural ». Ils condamnent alors « tant le procédé utilisé que le contenu de la note » qu'ils jugent « particulièrement choquant ».

Le contexte de diffusion de cette note va être particulièrement commenté dans la mesure où elle intervient à la veille de la signature du contrat d'objectif 2012-2016 censé définir l'engagement de l'Etat pour le régime forestier, les grandes orientations de l'ONF et de son

[160] Courrier adressé aux Parlementaires le 1er Février 2011, par J.C. Monin, président de la FNCoFor.

partenariat avec les communes forestières. En effet, si dans un premier temps elle a pour conséquence de créer un climat de tension entre l'Etat et la FNCoFor, elle va permettre ensuite de faire passer plus facilement les efforts que demande l'Etat aux communes en contrepartie du maintien des services assurés par l'ONF. En réaction à la forte mobilisation de la FNCoFor et des élus ruraux (presse, courrier aux Parlementaires et questions au gouvernement), les ministres de tutelle (Agriculture et Environnement) adoptent un discours ambigüe consistant à rejeter l'idée d'une privatisation de l'ONF, à minimiser l'importance de la note de Bercy tout en rappelant la nécessité d'étudier le modèle financier de l'ONF, et même en soulignant que « si le travail peut être fait par endroits de manière complémentaire par des organismes privés, pourquoi pas »[161]. Finalement, après un certain nombre de négociations, la FNCoFor va signer le 11 juillet 2011, pour la première fois, le contrat d'objectif entre l'Etat et l'ONF et accepter une augmentation de leur contribution financière (2€/ha) en échange d'une garantie de maintien du versement compensateur par l'Etat et du service offert par l'ONF mais surtout de l'ouverture progressive de la gouvernance de l'établissement aux représentants des communes forestières (création du comité consultatif de la forêt communale). L'adhésion à ce contrat ne fait pas l'unanimité à la FNCoFor et s'accompagne de nombreuses craintes sur l'avenir de l'ONF et de réticences concernant la contribution supplémentaire, mais les représentants parlent de « sens des responsabilités » et de nécessaire « solidarité pour préserver le service public forestier »[162]. L'argument invoqué par les responsables pour justifier de la signature du contrat est que : « des manœuvres ourdies dans certains cercles politico-administratifs aurait pu faire voler en éclat le régime forestier et conduire à la privatisation de l'ONF ».

La FNCoFor n'est pas la seule à mener un travail politique auprès du gouvernement sur le thème de la défense du service public dans le cadre de la réforme de l'ONF, les syndicats du personnel de l'ONF s'inquiètent aussi fortement pour l'avenir de l'établissement. Ils craignent en effet que la volonté de le transformer en entreprise publique ne conduisent à moyen terme à sa privatisation, ou pour le moins à la remise en question progressive du statut administratif des agents de l'ONF et de leur métier de « forestier public ». Ils estiment en outre que la stratégie qui consiste à réduire les moyens en maintenant les missions a pour but de conduire à la dégradation de la qualité du service public afin de justifier ensuite de sa privatisation. Au cours des dix dernières années, les conditions de travail de ces agents ont en effet été considérablement bouleversées et ils sont nombreux à

[161] Propos tirés de l'interview de B. Le Maire (Ministre de l'Agriculture) lors d'une interview sur France Inter le 16 février 2011 à propos de la privatisation de l'ONF.
[162] Cf. Lettre mensuelle d'information – COFOR Info – N°107, Juillet 2011.

s'interroger sur l'avenir des missions qu'ils exercent, et de manière plus profonde sur le devenir de leur identité professionnelle. Des récents cas de suicide ont contribué à médiatiser la dégradation du climat social[163] à l'ONF mais une enquête menée en 2005 révélait déjà que les agents vivaient « une situation difficile à la hauteur de l'attachement à l'institution et de l'inquiétude que l'on nourrit à l'égard de son avenir » (Office Nationale des Forêts, Enquête de climat social, Ipsos, 2005). Selon les syndicats, ces difficultés sont liées non seulement à la rapidité des réformes structurelles engagées depuis la fin des années 1990 mais aussi à la transformation des conditions de réalisation des missions qui leur sont confiées. L'ONF a, en dix ans, supprimé près de 20 % du personnel et la pression s'est accentuée sur les agents pour qu'ils augmentent la rentabilité de leur activité. Ces évolutions ont eu des conséquences importantes sur les conditions de travail à travers notamment la spécialisation des métiers, la mise en place de dispositifs de contrôle des activités, la normalisation des pratiques sylvicoles ou encore la distanciation des rapports hiérarchiques. L'argumentaire utilisé par les syndicats rejoint alors souvent celui de la FNCoFor. Ils soulignent que les agents n'ont plus les moyens d'exercer leur mission de service public dans la mesure où ils sont soumis à des contraintes budgétaires qui non seulement sont incompatibles avec la conduite d'une gestion forestière sur le long terme mais qui limitent aussi leurs capacités d'intervention au service des élus locaux[164]. Ainsi, l'annonce de près de 700 suppressions de postes supplémentaires dans le cadre du contrat d'objectif 2012-2016 va susciter une vive protestation de la part des représentants syndicaux des agents forestiers qui vont multiplier les manifestations et actions locales et chercher des appuis auprès des élus des communes forestières qui soutiennent leurs revendications.

Finalement la signature du contrat Etat – ONF – FNCoFor pour 2012-2016 confirme le maintien du modèle économique de gestion de la forêt publique et n'institutionnalise pas de changements significatifs dans le cadre du fonctionnement de l'ONF ou de la définition de ses missions. Le travail de politisation auquel se sont livrés d'un côté la FNCoFor et de l'autre l'Etat s'est relativement neutralisé autour du problème de la défense du service public. Dans une perspective largement détachée des problèmes du secteur forêt-bois, la politisation de la réforme de l'ONF a pris la forme d'une négociation politique entre les

[163] Quatre salariés de l'ONF se sont suicidés en un mois au cours de l'été 2011.

[164] Un document syndical du SNUPFEN (Syndicat National Unifié des Personnels des Forêts et de l'Espace Naturel) en date de Juillet 2011 et intitulé « Malaise à l'ONF » parle de « craintes sur la capacité de ce type de gestion à assurer l'avenir de la forêt » et ajoute que les agents sont « dans l'impossibilité physique de rendre un service d'intérêt public à la société ».

élus ruraux et le gouvernement autour des modalités de répartition de l'effort financier et de partage du pouvoir dans le cadre de la prise en charge du « service public forestier »[165]. Pourtant de nombreuses incertitudes planent encore sur la viabilité de l'ONF et sur sa capacité à respecter les engagements pris dans le cadre du contrat 2012-2016. Ainsi récemment, les principaux syndicats de personnel de l'ONF ont adressé un courrier à l'ensemble des collectivités forestières pour demander leur soutien et afin de les mobiliser contre les suppressions de poste et en faveur de la mise en débat à l'échelle nationale de l'avenir de la forêt publique[166]. Ils soulignent notamment que la suppression de 700 postes sur la durée du contrat va nuire aux prestations fournies par l'ONF aux collectivités, que la taxe supplémentaire de 2€/ha risque d'augmenter à l'avenir et que certaines missions de service public vont être amenées à disparaître. A travers cet appel direct aux collectivités, les syndicats tentent de repolitiser le problème de la réforme de l'ONF en contournant la FNCoFor arguant du fait que « la FNCoFor a soutenu la direction de l'ONF mais ce sont les élus qui feront les frais de ce marché de dupes ». Le problème de la réinstitutionnalisation de la gestion des forêts publiques pose donc toujours de nombreuses questions et l'ONF est encore loin d'avoir trouvé une issue à la crise qu'il connaît depuis près de vingt ans.

b. L'encadrement de la forêt privée en quête d'un second souffle

La crise que traverse l'ONF touche aussi les CRPF et l'administration déconcentrée de l'Etat et donc les moyens d'encadrement et d'accompagnement de la gestion de la forêt privée. Ainsi, en 2008, à l'occasion de la réflexion préalable à la mise en œuvre de la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP), le gouvernement a souhaité engager une réorganisation des CRPF. Dans un premier temps, le Conseil de modernisation des politiques publiques a envisagé deux solutions : soit une intégration des CRPF dans les Chambres régionales d'agriculture ; soit le regroupement des CRPF et du CNPPF dans un seul Etablissement Public National. Ces pistes de réforme, proposées par des inspecteurs des Finances, n'ont pas fait l'objet au préalable d'une mise en discussion avec les représentants de la forêt privée et ont été rendues publiques en Avril 2008 par le président du CNPPF. Face à ces propositions, jugées comme des menaces sur l'autonomie régionale

[165] A titre d'illustration on peut souligner que la contribution financière supplémentaire versée par les communes est assise sur la surface et va dans le sens de la stratégie forestière d'accroissement des volumes mobilisés. Néanmoins, la plus importante contribution financière des Communes forestières est encore assise sur les ventes de bois, elle est donc peu incitative en matière d'accroissement de la mobilisation.

[166] Courrier adressé aux élus des collectivités propriétaires de forêts relevant du régime forestier par les syndicats CGT Forêt, EFA CGC, SNAF UNSA Forêt, SNUPFEN Solidaires, le 12 mai 2012.

et l'indépendance de chacun des centres CRPF et donc notamment sur le pouvoir au sein de ces structures, les représentants de la forêt privée et des CRPF se sont fortement mobilisés et ont fait pression sur le ministère de l'Agriculture afin qu'il ajuste le dispositif prévu dans le cadre de la RGPP. Pour des raisons d'économie budgétaire, ils ont dû accepter le regroupement des CRPF au sein d'un seul établissement public national (le Centre National de la Propriété Forestière) mais ont obtenu des garanties sur l'indépendance des centres régionaux et sont parvenus à bloquer toute tentative d'intégration dans les Chambres d'Agriculture, au sein desquelles ils craignaient fortement d'être marginalisés. La querelle entre CRPF et Chambres d'Agriculture au sujet de la prise en charge des missions de développement forestier est ancienne et repose sur un compromis relativement fragile[167]. D'un côté les responsables du CRPF et de la forêt privée tiennent à leur indépendance et veulent conserver le modèle de gestion co-administré qui leur assure une légitimité politique et une capacité de contrôle des dispositifs d'encadrement de la gestion forestière. De l'autre, les Chambres d'Agriculture ne veulent pas renoncer à la ressource financière liée à la taxe perçue sur le foncier forestier. Autrement dit, en soulevant la menace de la fusion, le gouvernement a contribué à accentuer la crispation des rapports entre les deux établissements mais il s'est aussi donné l'occasion de bénéficier d'un argument de poids auprès des CRPF pour négocier le regroupement au sein d'un établissement unique.

En outre, depuis 2008, au-delà du changement de structure, la rigueur budgétaire imposée par l'Etat a eu des conséquences importantes sur les moyens alloués aux CRPF et sur l'organisation de l'administration forestière. En effet, alors que la Loi d'orientation forestière de 2001 prévoyait, compte tenu de l'élargissement des missions des CRPF, de créer 59 postes supplémentaires, le contrat d'objectif 2007-2011 entre le CRPF et l'Etat ne prévoyait qu'une augmentation de 10 postes budgétaires, et au cours de l'année 2011 il est finalement demandé au CNPF de supprimer 10 postes (non remplacement de départs à la retraite). De même, sur le budget de 2010 la baisse des crédits de fonctionnement (hors frais de personnel) était au niveau national d'un tiers[168]. Cette incohérence entre l'attribution de missions supplémentaires au CRPF, liées à la mise en œuvre de la gestion durable et de la politique d'accroissement de la mobilisation du bois, et la réduction des

[167] Les Chambres d'agriculture perçoivent en effet une taxe additionnelle sur le foncier forestier qu'ils reversent aux CRPF à hauteur de 50 % et qu'ils consacrent pour le reste au financement de postes de techniciens forestiers. Dans certains départements la complémentarité est bonne entre les missions des deux établissements en revanche dans d'autres, les CRPF reprochent aux Chambres d'Agriculture de ne mener aucune action en faveur de la forêt privée en contre partie de la perception de la taxe.

[168] Cf. Article de Bruno Boulet-Gercourt (Directeur CRPF Limousin) dans la revue *Forêt Limousine*, n° 55, Janvier 2010, intitulé « RGPP : elle atteint de plein fouet les CRPF… ».

moyens qui lui sont attribués est l'argument utilisé par les responsable du CNPF et les représentants des propriétaires forestiers pour tenter de limiter les effets de la réforme de la fonction publique. Après une baisse substantielle de la subvention allouée par l'Etat en 2011 (-23%), la signature du contrat d'objectif pour la période 2012-2016 s'est accompagnée d'un accroissement des ressources allouées à l'établissement (+18%). Cet effort financier est-il lié à la signature du contrat ou constitue-t-il un signal d'engagement fort de l'Etat en faveur du CNPF ?

En ce qui concerne la réorganisation des services déconcentrés, la mise en place des Directions Départementales des Territoires (DDT) correspond à l'aboutissement d'un long processus de démantèlement de l'administration forestière dans les départements et de forte réduction des moyens humains d'appui technique local auprès des élus et des acteurs forestiers. Les syndicats défendent la continuité de ces missions mais constatent que la gestion des ressources humaines n'est pas en phase avec les objectifs affichés :

> « L'année 2011 était l'année internationale des forêts. En 2012, au Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire, c'est la disparition des services forestiers en DDT et DDTM! Si la feuille de route pour l'accomplissement des missions forestières en service déconcentrés (2012-2016) pourraient satisfaire l'ensemble des "forestiers" sa mise en œuvre, sous le couvert de mutualisation, se traduit par la volonté des responsables régionaux des Budgets Opérationnels de Programmes en DRAAF de supprimer des postes. Tout cela montre les ravages de la RGPP et de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat » (Déclaration du Syndicat Général du Ministère de l'Agriculture – SYGMA FSU - CAP des Techniciens Supérieurs du Ministère de l'Agriculture, et de l'Agroalimentaire du 6-7 juin 2012)

Seules les directions régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) conservent des services forestiers chargés, sous la direction du préfet, de servir de relais à une sous direction de la forêt et du bois toujours fortement marginalisée au sein du Ministère de l'Agriculture[169] et participant peu à l'animation et à la coordination des différents services régionaux. Un responsable de service forestier d'une DRAAF exprime en ces termes sa vision de l'administration centrale :

> « Depuis que Barthod est parti, il n'y a plus de pilote dans l'avion, plus de coordinateur […], il n'y a plus de vision stratégique, c'est de la gestion de dossiers, de procédures » (Entretien, responsable service forestier DRAAF, 2009).

[169] A ce propos un responsable de la forêt privée ironisait sur la place, au sein de l'organigramme de l'Administration Centrale du Ministère de l'Agriculture, de la Sous-direction de la forêt et du bois aux côtés du « cheval » (plus précisément de la Sous-direction du développement rural et du cheval).

Et, concernant le fonctionnement des services forestiers déconcentrés, il précise :

> « Cela devient de plus en plus grave. On a de moins en moins de moyens, à la fois physiques et à la fois financiers. En DDA quand tu as un mec qui s'occupe de forêt t'es encore content, en DRAAF nous ici on a sauvé les meubles, on est cinq au pôle forêt-bois, on était huit il y a quatre ans. On a été divisé par deux en cinq ans. C'est pas un drame car au final on a abandonné plein de trucs » (Entretien, responsable service forestier DRAAF, 2009).

Ces services forestiers régionaux, dotés d'une organisation et de moyens variables selon les régions, se voient en effet confier une mission très vaste de pilotage, d'animation et d'appui à la mise en œuvre de la politique forestière. Cette logique de resserrement de la gestion administrative déconcentrée de la politique forestière à l'échelon régional a pour but d'améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques publiques mais elle conduit aussi et surtout à un recentrage et à une diminution de l'activité des services de l'Etat et généralement à une forte marginalisation des activités de soutien à la gestion forestière au profit de dossiers plus stratégiques à court terme. Dans un contexte général de réforme de l'Etat, on assiste au « déshabillage complet des directions de l'agriculture, des services forestiers des DDA ou autres, [qui] n'ont plus grand-chose à se mettre sous la dent » ironise un directeur de CRPF (Entretien, directeur de CRPF, 2008). Cette nette régression des moyens et des capacités d'action de l'administration en matière de politique forêt-bois influence donc en premier lieu la mission publique d'encadrement et d'appui aux activités d'équipement, d'aménagement, de travaux et d'exploitation des espaces forestiers.

Ainsi, la forte réduction des effectifs assignés à des missions forestières associée à un assèchement de leurs moyens d'action contribue à marginaliser les personnels forestiers dans les administrations déconcentrées. Tout cela participe grandement au démembrement du corps forestier et à la remise en question de son rôle social, de sa cohésion et de son autonomie au sein de l'administration. Ceci se traduit au sein des administrations départementales par l'existence d'un sentiment de malaise chez les agents forestiers (techniciens et ingénieurs) qui ont l'impression d'être les vestiges d'une logique métier qui n'a plus vraiment de sens dans le système administratif actuel. Citons par exemple les propos d'un ingénieur travaillant à la DDA depuis 26 ans au sujet de l'évolution du métier de forestier :

> « La forêt (au ministère de l'agri mais aussi en DDA) a toujours été considéré comme quelque chose à part du reste du ministère. Nous on se définit comme les forestiers, et dans la DDA on nous appelle les forestiers, alors que mes collègues au service agricole

> on ne va pas dire « les agriculteurs », il y a bien quelque chose qui fait que l'on est identifié de façon particulière.
>
> Le recrutement des agents de terrain était sur concours, c'était souvent des gens du cru. Les techniciens et autres, pendant longtemps c'était des gens qui avaient des formations forestières, et après (années 90) il y a eu des appels à mobilité interne, ce qui a favorisé les échanges. Après il y a des politiques de recrutement très particulières, on prend qui vient. C'est paradoxal, il y a eu une politique de formation et aujourd'hui c'est le contraire, il apprend sur le tas. C'est peut être bien sur le court terme mais à long terme … en plus les gens tournent (2 à 3 ans), on n'est pas dans un bon système de recrutement. Ce n'est plus une logique métier. » (Entretien, Ingénieur forestier DDA, 2008).

En outre, ces agents se retrouvent fortement déstabilisés par les nouvelles tâches qui leurs incombent dans la mesure où non seulement elles sont mal définies et peu délimitées mais surtout elles ne mettent plus en valeur leur compétence technique, leur savoir faire et leur proximité avec les acteurs de terrain. Au sein de certains services des agents se réinvestissent même dans des tâches jusque là délaissées (missions de contrôle réglementaire par exemple) afin de maintenir une activité forestière. Dans ce contexte, il semble qu'il existe une rupture entre ingénieurs et techniciens, si les premiers se sont fait une raison et cherchent dans la réforme administrative une opportunité de redonner un sens à leur métier et à leur carrière, en revanche les seconds se retrouvent dans une impasse. Interrogé sur le devenir de la mission d'ingénierie publique au sein de l'administration, le même ingénieur de la DDA répondait en ces termes :

> « Je crois que l'ingénierie publique au sens d'expertise et d'aide individuelle est finie, il n'y a plus de raison de faire quelque chose qui existe de manière concurrentielle dans le privé (Coopératives, experts). Les missions des agents techniques… ils ne vont plus faire de travail direct sur le terrain. […] Il y a de nombreuses incertitudes sur ce qu'on va faire. Surtout au niveau des agents de terrain si l'Etat se réserve des missions de pilotage et de conception. […] Moi je suis un chaud partisan de la réforme, alors je ne sais pas je vais peut-être être vite déçu. Pour plusieurs raisons : on voit que la DDA est en perte de vitesse, donc retrouver un service qui a une certaine force et un certain poids, qui donne aussi sur des plans plus personnels d'évoluer ; et puis je crois que de travailler avec des gens qui ont une autre culture, ça apporte beaucoup, […] si on reste dans son milieu, on tourne un peu en rond ». (Entretien, Ingénieur forestier DDA, 2008).

Cet agent de l'administration met en outre en avant une dimension importante de cette phase de transition en précisant que la mission d'ingénierie publique disparaît au profit de

l'expertise privée. A titre d'illustration, on peut relever qu'entre 1999 et 2003, le nombre de personnels en DDT (ex DDA) affectés à cette activité est passé de 35 Equivalents temps plein (ETP) à 20 ETP. La logique qui prévaut dans le cadre de la réinstitutionnalisation des formes d'appui technique aux propriétaires forestiers est effectivement depuis plusieurs années celle du regroupement économique et du « développement des intermédiaires » (Rapport Puech, 2009, p.37). Dans cette perspective, l'Etat a récemment pris un certain nombre de mesures incitatives visant directement à encourager le recours aux services des intermédiaires, jugés propices à la dynamisation de la forêt privée. Les actions d'ingénierie forestières[170] sont principalement exécutées par les experts (44 % du chiffre d'affaire en 2003) et les coopératives (52 %) qui se partagent l'essentiel du marché, le reste étant réalisé de façon marginale par les acteurs publics (ONF[171], CRPF, DDAF). Les experts interviennent sur environ un million d'ha dont 800 000 ha à travers des mandats de gestion ou équivalents (soit 10 % de la forêt privée en surface) et commercialisent environ 4 millions de m^3 (Chiffre tirés de l'enquête conduite par la Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts Forestiers et des Experts en Bois (CNIEFEB) – 2009). Les coopératives affichent un nombre d'adhérent de 110 000, pour une surface de 2.2 millions d'ha, et la mobilisation de plus de 7.5 millions de m^3 (Chiffre tirés du dossier de presse 2012 de la coopération forestière). Dans certaines régions et pour certains types de marchés, la concurrence peut être forte entre les experts et les coopératives. Ainsi, en 2005, les experts regroupés au sein de la CNIEFEB ont sollicité un avis auprès du conseil de la concurrence au sujet des ingénieries publiques pratiquées dans le domaine forestier privé. D'une part, les experts souhaitaient une clarification des conditions d'intervention de l'ONF, des CRPF et des DDAF, considérant que même si ces derniers jouent globalement un rôle mineur ils peuvent dans certains cas pratiquer une concurrence abusive à l'égard du secteur privé. En l'occurrence, la question de l'intervention de l'ONF en forêt privée a de nouveau été soulevée lors des débats autour de la Loi de Modernisation de l'Agriculture en 2009. Mais les opposants (représentants des propriétaires, experts et coopératives forestières) à cette « intrusion » de l'ONF en forêt privée ont fait jouer le principe de réciprocité et demandé en retour la possibilité pour les organismes de la forêt privée d'intervenir dans les forêts des collectivités. L'idée a finalement été abandonnée. D'autre part, les experts reprochent aux acteurs publics d'avoir largement favorisé le

[170] On ne parle ici que des prestations d'ingénierie à destination des propriétaires privés car on rappelle que le régime forestier public est géré en monopole par l'ONF. Elles se composent des activités de consultant, de maître d'œuvre ou de gestionnaire exécutées, pour le compte d'un propriétaire, dans le cadre des opérations de gestion, de travaux et d'exploitation des forêts.
[171] L'ONF intervient de manière très limitée dans les forêts des particuliers au titre des contrats Audiffred.

développement des coopératives et contribué à les marginaliser. Ils estiment ainsi que : « les pouvoirs publics ont mis en place un mode opératoire privilégié, pour ne pas dire unique, dans lequel les CRPF ont été chargés de sensibiliser les petits propriétaires forestiers afin qu'ils se regroupent, essentiellement sous la forme de coopératives forestières ; les techniciens des CRPF et des coopératives assurant en interne l'ensemble des prestations nécessaires y compris celles d'ingénierie forestière » (Extrait de l'avis n°05-A-06 du Conseil de la concurrence du 31 mars 2005 relatif à une demande d'avis de la CNIEFEB). Cette forte proximité entre les coopératives et le CRPF s'explique en effet par la participation active des représentants des propriétaires forestiers au développement des coopératives au cours des dix dernières années. Finalement, le Conseil de la Concurrence a rappelé aux prestataires publics les règles que les services publics administratifs et EPCI doivent respecter pour être présents sur le marché concurrentiel, tout en précisant que les prestations des DDAF et de l'ONF ne perturbaient pas en l'état actuel le marché de l'ingénierie forestière. Il a en outre adressé des recommandations au ministère de l'Agriculture pour qu'il fasse respecter l'interdiction faite au CRPF d'intervenir dans le secteur marchand et qu'il contribue à éviter la confusion de responsabilité entre les CRPF et les coopératives forestières.

En résumé, ce travail de politisation des conditions de restructuration des activités d'encadrement technique de la gestion forestière par les experts témoigne des difficultés d'institutionnalisation d'une frontière claire entre le public et le privé. Ces problèmes sont liés non seulement à la particularité des structures juridiques des prestataires privés positionnés sur le marché de l'ingénierie (d'un côté les experts ayant le statut de profession libérale et de l'autre les coopératives liées à travers les propriétaires au CRPF) mais aussi au caractère ambigu de la séparation entre les missions publiques d'encadrement administratif et technique de la gestion que la politique forestière a toujours entretenu. Il ne fait pas de doute aujourd'hui que la volonté de l'Etat est de se désengager de sa mission d'appui technique et d'opérer une distinction claire entre ce qui relève du marché et ce qui relève de la mission de service publique. Mais cette vision binaire est loin de faire l'unanimité chez une part importante des propriétaires comme des personnels forestiers publics qui restent très attachés à la pratique d'une gestion forestière de type patrimoniale et relativement détachée des contingences économiques. Pourtant, la logique administrative qui prévaut en matière de réforme des services forestiers repose sur un principe d'évolution fonctionnelle assumé et défendu par les autorités de tutelle. Il existe d'ailleurs sur ce point une nette

convergence entre le diagnostic formulé par le Ministère de l'Agriculture et par le Ministère des Finances, ce qui rend particulièrement difficile le travail politique de « résistance aux réformes » mené par les représentants des propriétaires, les personnels des instances forestières publiques et la FNCoFor. Le Ministère de l'Agriculture fait le constat d'un manque d'efficacité du mode d'organisation actuel de la gestion de la forêt privée qui se traduit par un déficit de mobilisation du bois et par une dégradation de la « qualité » de la ressource forestière. Le Ministère des Finances, remet en cause la légitimité de l'action de structures administratives dans des domaines d'activité concurrentiels et prône pour une diminution des moyens publics affectés à l'encadrement de la gestion forestière. Ces deux approches vont dans le même sens et le jeu politique auquel ils se livrent – le premier faisant peser la menace de réformes brutales et le second adoptant une posture plus modérée – facilite la négociation auprès des porteurs d'intérêts et la mise en œuvre des opérations de réduction des moyens alloués aux services publics forestiers. La réponse au manque d'efficacité et de légitimité des modalités d'accompagnement des activités de développement forestier est censée alors se trouver dans l'organisation d'un marché privé concurrentiel de l'ingénierie forestière. L'objectif est clairement de responsabiliser davantage les professionnels du secteur et de dégager l'administration des contraintes de gestion d'un personnel technique dont l'intervention dans un domaine concurrentiel est fortement critiquée.

3. Le financement de l'investissement forestier : clef de voûte de la régulation du secteur

La logique d'attribution aux propriétaires de compensations financières en contrepartie des restrictions à l'usage qui sont préconisées au titre de la conservation du patrimoine boisé national est ancienne et fondatrice de l'action d'une puissance publique qui a toujours cherché à concilier intérêt national et sauvegarde des droits des propriétaires particuliers. Toutefois, dans les années 1950 à travers la création du FFN l'Etat inaugure une nouvelle forme de soutien aux propriétaires. En complément d'une logique de compensation, principalement instituée sur la base d'un système d'exemption du droit commun en matière fiscale, se développe un mécanisme de subvention destiné à inciter les propriétaires à investir dans le développement de la production forestière. Sa suppression est vécue comme un problème majeur pour l'avenir du secteur forestier et les attentes sont fortes en matière de ré institutionnalisation d'un système de financement de l'investissement forestier. Aujourd'hui, la légitimité d'une intervention de l'Etat dans le domaine de la

gestion forestière est moins justifiée par des considérations juridiques de réciprocité légale entre droits et devoirs des propriétaires que par des considérations économiques de compensation des problèmes de rentabilité de l'investissement forestier. Cette question du financement de l'investissement focalise tout particulièrement l'attention de l'ensemble des acteurs sectoriels. Elle revêt une dimension symbolique forte et a toujours été un sujet de tension entre les propriétaires forestiers privés et l'Etat. L'enjeu est d'importance car l'appui au financement de la gestion forestière constitue l'un des leviers d'action les plus importants pour l'Etat mais surtout il permet de légitimer les différentes formes de contrainte imposées aux propriétaires. La suppression du FFN s'accompagne d'une implication plus forte de l'Etat dans le financement de la gestion forestière mais cette situation ne peut être que transitoire et l'institutionnalisation d'un nouveau dispositif de soutien et d'encouragement à l'investissement forestier cristallise de nombreuses tensions.

a. Le retour en force de l'outil fiscal

La fin du FFN et la budgétisation des aides à l'investissement forestier fait peser une forte incertitude sur la pérennisation des financements accordés à la forêt. Interpellé sur ce risque par les députés lors des débats préalables à l'élaboration de la loi d'Orientation Forestière de 2001, le Ministre J. Glavany reconnaissait d'ailleurs le problème :

> « Maintenant, si vous voulez me faire jurer que cette ligne sera toujours dotée. Je ne puis sincèrement pas en prendre l'engagement. Aucun ministre ne le pourrait. Ce serait totalement irresponsable. Sur aucune ligne du budget de la nation une loi ne saurait faire prendre un engagement pluriannuel, ne serait-ce qu'à cause de la sacro-sainte règle constitutionnelle de l'annualité budgétaire. » (J. Glavany, Assemblée Nationale – 2e Séance du 29 MAI 2001)

Depuis lors, la tendance à la diminution des aides directes à l'investissement forestier se fait effectivement très largement ressentir. Au lendemain de la suppression du FFN et dans un contexte post tempête favorable à la sensibilisation du gouvernement et des parlementaires aux enjeux forestiers, les promesses de maintien d'un effort financier avaient semble-t-il été tenues comme en témoigne en 2001 le commentaire du Sénateur R. du Luart formulés au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi d'orientation sur la forêt :

> « Aujourd'hui, et depuis le vote de la loi de finances pour 2000 précitée, les concours publics à la forêt ne ressortent pas compromis par cette suppression. Outre l'allégement des charges imposées à la filière pour un montant de 350 millions de francs dû à la suppression des taxes forestière et de défrichement, les crédits

> budgétaires se sont accrus entre les lois de finances initiales pour 1999 et 2000, passant de 1.736,6 millions de francs à 1.927,2 millions de francs. » (R. de Luart, 2001)

Au cours des dix dernières années le plan chablis mis en place à la suite de la tempête Martin (1999) et le renforcement des cofinancements européens dans le cadre de la réforme de la Politique Agricole Commune[172] ont contribué à modifier les modalités de financement public des investissements forestiers et à rendre compliquée toute étude comparée, mais il semble que les moyens consacrés à la gestion forestière tendent à se réduire. A titre d'illustration voici un extrait des propos de P. Terrasse en 2004, rapporteur spécial « forêt » de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2005 :

> « Votre Rapporteur spécial s'inquiète de la forte baisse des crédits destinés aux travaux investissement, tant pour la production forestière que pour le soutien aux entreprises d'exploitation et de première transformation du bois. […] Certes, les contraintes budgétaires sont fortes, il n'en demeure pas moins que l'ampleur de la réduction des crédits consacrés aux investissements, qui constituent les dépenses d'avenir, conduit à s'interroger sur la volonté du Gouvernement de mener une politique forestière digne de ce nom. Les crédits d'investissement destinés à la production forestière diminuent en effet de 9,5 %. Cette évolution présente deux risques : une baisse des crédits consacrés aux opérations de reconstitution des parcelles forestières consécutives aux tempêtes de 1999 et une forte diminution, voire une absence de crédits, pour financer les autres opérations nécessaires à la production forestière, comme le boisement ou l'amélioration des peuplements forestiers. […] Il n'existe donc plus de véritable politique d'investissement forestier autre que celle en faveur de la reconstitution ».

Dans ce contexte, et certains que cette évolution est inéluctable, les propriétaires forestiers et l'ensemble des acteurs de la filière bois ont rapidement sollicité de nouveaux modes de financement et contribué à sensibiliser les élus nationaux à la nécessité de trouver une solution au financement de la politique forestière. Ainsi, à l'occasion des débats parlementaires relatifs à l'élaboration de la Loi d'orientation forestière de 2001, la proposition de mettre en place un « Plan Epargne Forêt », issue du rapport Bianco de 1998, a fait l'objet de vives discussions et a constitué un élément important du processus de législatif. Lors des débats à l'Assemblée Nationale le député P. Micaux a d'ailleurs estimé que ce dispositif fiscal constituait « l'un des nœuds gordiens du projet de loi ». La

[172] Sur la période 2000-2006 (correspondant à la période d'exécution du Plan de Développement Rural National mis en œuvre en application du Règlement de Développement Rural n°(CE) 1257/99) la moyenne annuelle des concours publics à la forêt (dépenses de l'Etat et de l'Union européenne) est de 429 Millions d'euros, dont 50 Millions d'euros de fonds communautaires (pris sur la dotation du Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, section Garantie). Les mesures spécifiques à la tempête concernant 35% des dépenses de l'Etat et 76 % des fonds communautaires. Cf. *Synthèse du rapport d'évaluation ex post du PDRN – Aides à la sylviculture et à la forêt* réalisé par MC2 Consultants et IF Consultants en Décembre 2008.

proposition ne figurait pourtant pas au départ dans le projet de loi déposé par le Ministre en charge de la forêt. Elle a été introduite en première lecture par F. Brottes, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale, et a rapidement fait l'unanimité auprès de l'ensemble des parlementaires. L'institutionnalisation d'un dispositif financier destiné à favoriser l'investissement forestier a ainsi été fortement politisée dans le cadre du processus législatif. Le travail politique mené dans ce cadre par les parlementaires a consisté à faire pression sur le gouvernement pour qu'il donne son accord sur le principe et qu'il contribue à l'élaboration d'un dispositif financier le plus favorable possible aux acteurs du secteur forestier. A cette occasion plusieurs élus ont notamment regretté le manque d'autonomie du ministère de l'Agriculture au sein du Gouvernement et interpellé le Ministre sur les blocages émanant du ministère des Finances :

> « J'observe que le Gouvernement ne nous suit pas sur la création du fonds d'épargne forestière destiné aux collectivités locales, puisqu'il a déposé deux amendements de suppression à ce sujet. Il y a ici un point de divergence fondamental entre le Parlement et le Gouvernement. […] Je crois à ce propos, comme le disait le président de la Fédération nationale de syndicats de propriétaires forestiers, sylviculteurs, M. Henri Planche-Guillon, que le ministre de l'agriculture est à l'écoute, mais qu'il y a encore de nombreux freins du côté de Bercy. » (J. Proriol, Année 2001. – N° 36 [2] A.N. (C.R)).

Sur le principe de promouvoir le levier de la défiscalisation pour stimuler les investissements forestiers, l'accord était donc unanime puisque dès la séance publique du 7 juin 2000, J. Glavany, ministre de l'agriculture, a indiqué que le Gouvernement était « favorable à la mise en place d'un plan d'épargne-forêt » mais qu'il n'avait « pas encore trouvé une solution technique qui soit suffisamment sophistiquée pour répondre à la demande ». Sur l'aspect technique, de nombreux échanges entre le gouvernement, les parlementaires et les représentants forestiers ont alors été nécessaires pour parvenir à proposer un dispositif qui fasse l'objet d'un large consensus. Le principe d'un Plan d'Epargne Forêt a été abandonné au motif qu'il était non adapté aux investisseurs institutionnels mais aussi sous la pression du Ministère des finances qui n'était pas très favorable à la création d' « un nouvel outil d'épargne administré »[173]. En revanche, l'idée de la mise en place d'un dispositif spécifiquement dédié aux forêt communales à été introduit et défendu par le Sénat sur la base d'une expertise mené par Y. Gaillard, sénateur et vice-président de la FNCoFor, en collaboration technique avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Ainsi, en 2001 il a été instauré d'une part le Dispositif d'Encouragement

[173] Entretien, responsable Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest, 2008.

Fiscal à l'Investissement en Forêt (DEFI Forêt), destiné à rendre attractifs les investissements forestiers pour les propriétaires mais aussi pour d'autres investisseurs potentiels, et d'autre part un Fonds d'Epargne Forestière consacré lui aux investissements des collectivités locales. A l'occasion de la loi de finances 2009, de nouvelles dispositions ont élargi la porté du DEFI en proposant des réduction d'impôts pour les contribuables investissant dans l'acquisition de forêt ou de parts de groupements forestiers, dans des travaux forestiers, dans la signature de contrats de gestion ou encore pour des propriétaires qui souscrivent à un contrat d'assurance (depuis 2011).

Ces nouvelles mesures fiscales forestières, venant s'ajouter aux anciens dispositifs d'exonération et de réduction d'assiette, vont pourtant à l'encontre du principe d'intervention publique défendu par les autorités budgétaires et fiscales qui, depuis le début des années 1990, tentent de simplifier le paysage fiscal, de supprimer les « niches fiscales » et de privilégier le recours aux subventions, plus faciles à réguler en masse financière (Barthod, 2001, p.22). Toutefois, ce recours à l'incitation fiscale dans le domaine forestier trouve sa légitimité auprès de ses défenseurs dans la « spécificité » des investissements forestiers et dans la nécessité de tenir compte de leur intérêt pour la collectivité. La réponse adressée par F. Brottes, rapporteur du projet de la Loi d'orientation forestière de 2001, à A. Lajoinie qui s'interrogeait, lors des débats parlementaires, sur le coût de ce dispositif fiscal illustre bien cette volonté d'extraire le débat forestier des contingences budgétaires à court terme :

> « Le rapporteur lui a indiqué que la diversité des instruments le rendait difficilement évaluable pour un parlementaire et a insisté sur l'importance vitale de ces dispositifs pour la forêt française dont l'avenir est en question. Celui-ci doit primer sur les considérations financières immédiates, puisque si rien n'est fait aujourd'hui, il en coûtera beaucoup plus cher demain à la collectivité nationale ». (Extrait du rapport N° 3054 fait au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi, modifié par le Sénat, d'orientation sur la forêt par F. Brottes, 15 mai 2001, p. 62.)

Ainsi, l'instrument fiscal devient le levier d'action privilégié en faveur de l'amélioration de la gestion de la forêt privée. Cette orientation est censée constituer une alternative aux aides directes et maintenir l'incitation pour les propriétaires à la réalisation d'investissement forestiers. Ce changement est totalement en cohérence avec la réforme administrative dans la mesure où la mise en œuvre des dispositifs fiscaux nécessite beaucoup moins de moyens humains que ne l'exigeait le suivi des dossiers FFN. En effet, ces dispositifs permettent non seulement d'alléger dans le budget consacré à la forêt la part des subventions directes

et ainsi de répondre aux problèmes financiers de l'ONF, mais aussi de diminuer les coûts de gestion de ces aides supportés par l'administration forestière dans un contexte de réduction des effectifs et de réorganisation des services déconcentrés. Néanmoins les changements opérés posent toujours avec acuité la question de l'efficacité incitative des mesures d'aide au financement de la gestion forestière. En l'occurrence, les problèmes liés au déficit de l'investissement forestier sont loin d'être résolus par ces mesures fiscales. D'une part, le montant des aides est jugé insuffisant au regard des coûts engendrés par les travaux forestiers. A l'occasion du Grenelle de l'environnement, le rapport du COMOP n°16 précisait ainsi à propos du dispositif DEFI « Travaux » qu' « en raison d'exonérations trop faibles par rapport aux coûts de ces travaux, la mesure n'est pas utilisée ». En outre, les mesures DEFI sont des déductions fiscales qui ne concernent que les personnes physiques imposables. D'autre part, les partisans de la mise en œuvre d'une politique plus volontariste en termes d'extension des surfaces productives ne trouvent pas de réponse dans ces changements qui maintiennent le clivage entre les propriétaires « passifs », qui disposent encore d'avantages fiscaux, et les propriétaires « actifs », pour lesquels le DEFI n'est qu'un substitut aux aides directes. L'élargissement du DEFI à un dispositif de type DEFI « contrat » va dans ce sens (c'est-à-dire inciter des propriétaires « passif » à déléguer la gestion de leur forêt), de même que les nouvelles exigences en matière d'attribution des avantages fiscaux (conditionnés à la réalisation effective des objectifs de gestion), mais cela est encore jugé insuffisant par beaucoup. Dans ce contexte, la question de la réinstitutionnalisation du financement des investissements fait encore largement débat au sein du secteur forestier et révèle l'existence de visions différentes des enjeux de l'économie de la filière.

b. A la recherche d'un modèle économique alternatif

Comme le notait G. Buttoud (1979), analysant les formes de mobilisation des propriétaires forestiers au XXe siècle, la question fiscale constitue depuis un siècle « le facteur essentiel de regroupement des propriétaires forestiers privés » (p. 296) et sa défense « reste solide et efficace en forêt privée » (p. 381). Aujourd'hui les représentants de la propriété forestière demeurent fortement attachés à la question de la fiscalité et convergent en ce sens avec les orientations proposées par les autorités gouvernementales. Même si cette évolution marque l'abandon progressif des aides directes, ils soutiennent cette politique fiscale. En effet ils ne croient pas en la capacité financière et politique des autorités publiques à proposer un système de subvention à l'investissement forestier qui soit viable sur le long terme. De plus

ils ont le sentiment par ce biais non seulement de s'affranchir d'une certaine forme de tutelle administrative liée à la dépendance aux subventions mais aussi de revendiquer la reconnaissance d'un statut professionnel à travers la création d'un environnement fiscal spécifique à l'investissement forestier. Cette posture qui consiste à porter la défense de l'autonomie de la forêt privée et d'assurer la sécurisation de son statut sur le long terme est fondatrice de la revendication syndicale de la forêt privée mais elle masque un certain nombre de contradictions et de distensions internes. Le directeur d'un CRPF commentait ainsi la position des propriétaires et l'évolution générale du financement de l'investissement forestier en ces termes :

> « Aujourd'hui c'est relativement limpide, on est en train de supprimer à peu près tous les outils d'accompagnement d'aide directe pour leur substituer quelques avantages fiscaux mais le tout dans un contexte qui est très très dangereux, alors les propriétaires ça leur plaît bien ça, mais c'est extrêmement dangereux puisque en même temps on sait très bien qu'on va devoir faire la chasse aux niches fiscales et on sait que la forêt recèle de quelques unes, moi je suis quand même un peu inquiet. Si vous déduisez des travaux une partie de votre impôt ce que vous faites en forêt, c'est vachement séduisant. Vous déduisez chaque année 500 ou 600 euros, mais quand vous bénéficiez d'une subvention à 50 ou 80 % sur des gros travaux et que vous faites le calcul, ce n'est pas du tout pareil. Ça vous rend moins … vous l'avez toute en une fois, mais je ne sais pas moi, vous faites 20 000 euros de travaux en forêt, si vous êtes subventionné à 60 % ça vous fait 12 000 euros, ça fait 20 ans d'exonération fiscale. Les gens comprennent pas qu'ils risquent de se faire un peu gruger puisque l'abandon des subventions c'est vrai que ça peut peser lourd à la fin. Moi je pense qu'il faut combiner les deux. Une vrai politique c'est une politique d'accompagnement directe, sous forme de subventions ou de prêts d'ailleurs, mais c'est aussi certaines exonérations fiscales. » (Entretien Directeur de CRPF, 2008)

Ces propos révèlent toute l'ambigüité du discours syndical en mettant en exergue le fait que la promotion du levier fiscal ne correspond pas forcement à l'intérêt direct des propriétaires. Lors d'un autre entretien, un agent de l'administration allait aussi dans ce sens en précisant qu'au cours des dernières années beaucoup de propriétaires avaient bénéficié de subventions (FFN puis aides liées à la tempête dans les régions concernées) et qu'ils avaient largement pris l'habitude de se faire financer directement une partie des investissements. En outre, le directeur du CRPF cité précédemment souligne aussi que le choix du tout fiscal fait peser un risque sur la pérennité des financements.

D'une part en effet le contexte est propice à la « chasse aux niches fiscales » et dans le cadre d'une remise à plat générale de la fiscalité en France, les propriétaires peuvent craindre que

l'Etat ne décide de supprimer quelques uns des avantages fiscaux qui leur sont accordés[174]. Les différents rapports réalisés sur les niches fiscales n'ont pas formulé de critiques fortes à l'encontre de ces mesures forestières[175] mais certains s'interrogent néanmoins sur l'efficacité d'un certain nombre de ces mesures fiscales à répondre aux objectifs de la politique forestière. En l'occurrence, la note de la Direction Générale du Trésor en date du 23 décembre 2010 a identifié quatre leviers d'action prioritaires pouvant être mobilisés pour améliorer le fonctionnement de la filière forêt-bois dont un qui suggère de faire évoluer la fiscalité dans le sens d'une incitation plus directe à « la gestion forestière et non seulement à la détention ». La DG du Trésor s'appuie notamment sur l'idée que la « fiscalité sur la détention des forêts est actuellement trop faible et n'incite pas à une gestion active des massifs forestiers ».

Cette posture n'est pas nouvelle et elle n'est pas soutenue uniquement par Bercy comme en témoigne ces propos d'un acteur industriel :

> « Ce qui rend les choses difficiles c'est l'essence même de l'investissement forestiers, pour la plupart des proprios c'est une caisse d'épargne, ils ont leurs économies là dedans et puis ils vendent quand ils ont besoin, ils ne vendent pas à l'optimum technico-économique, ils ne font pas beaucoup de raisonnement financier, c'est une gestion plus d'épargne et de défiscalisation. Tant que la forêt restera organisée, en particulier sur l'aspect fiscal comme un produit d'épargne et de défiscalisation, on n'aura pas un bon couplage entre la forêt et l'industrie et on n'aura pas de développement économique. C'est ça surtout, le poids des habitudes, il y a une tradition etc. après j'allais dire, toutes les conversations de salon et autres, c'est un milieu quand même excessivement fermentescible, c'est un milieu très traditionnaliste, et puis avec des gens qui détiennent ces patrimoines, qui sont quand même des gens âgés, d'une façon générale, ce n'est pas une critique que je fais, c'est un constat. Quand vous avez l'âge moyen des propriétaires à 70 ans, vous n'avez pas du tout la même vision de la gestion de votre patrimoine et la même vision économique que quand vous avez 30 ou 35 ans. C'est aussi finalement le peu d'institutionnels qu'il y a en forêt, ce n'est pas une fiscalité favorable aux institutionnels. Quand vous êtes une société classique [...] vous êtes fiscalisé à mort. [...] Vous n'avez rien comme avantages fiscaux, au contraire, vous êtes pénalisés par rapport à une activité normale. Ça c'est le lobbying de la propriété forestière, on est dans un lobbying des propriétaires privés en France, il y a d'un côté l'ONF, qui alors là est le paquebot qui navigue tout seul en ne

[174] Les avantages fiscaux accordés pour la réalisation d'investissements forestiers (DEFI) ont subi en 2011, une réductionconclusion de 10 % appliqué par la Loi de Finance sur un certains nombre de dispositifs.

[175] Cf. Rapport d'information réalisé par la Commission des finances de l'Assemblée Nationale sur les niches fiscales, publié en Juillet 2008. Dans le cadre du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales du 29 Août 2011, les principales mesures à destination des propriétaires forestiers qui ont été évaluées ont été jugées efficientes.

> regardant que son propre intérêt, et sans contraintes vraiment très fortes, pour rester excessivement soft, et puis vous avez la propriété privée. Mais la forêt détenue par des sociétés civiles n'existe pas en termes de lobbying. » (Entretien Industriel du bois, 2008)

A la lecture de cet extrait d'entretien on peut constater que la vision que porte cet industriel sur la capacité des dispositifs fiscaux à répondre aux enjeux productifs est aussi très critique. Il estime non seulement que ces mesures ne sont pas adaptées à la sociologie des propriétaires et pas en mesure de les inciter à adopter un comportement économique compatible avec les besoins industriels mais aussi qu'elles ne sont pas favorables à l'engagement des personnes morales dans la gestion forestière. A travers ces propos il ressort en outre qu'aux yeux des industriels la mobilisation des intérêts des différents types de propriétaires (ONF, institutionnels et particuliers) est très hétérogène et que globalement ce sont les particuliers qui imposent leur vision des choses. Or, selon l'industriel interrogé, la position des représentants de la forêt privée serait marquée de manière univoque par son conservatisme et sa vision « patrimoniale » de la détention de foncier forestier. Il est vrai que de manière générale et récurrente la position syndicale des propriétaires privés est de défendre les acquis fiscaux, néanmoins cette question de la fiscalité, et plus généralement de la promotion du dynamisme sylvicole et de l'investissement dans l'activité de production de bois, suscite encore et toujours des tensions au sein même des représentants des propriétaires privés.

L'opposition entre « sylviculteurs » et « propriétaires fonciers » s'inscrit dans la tradition de la représentation syndicale et témoigne de la forte diversité des intérêts portés par les détenteurs de forêts. La question de la fiscalité cristallise toujours l'opposition entre deux visions de la finalité de l'institutionnalisation du mode de financement de la gestion forestière, l'une serait portée par les industriels et les « propriétaires-producteurs », l'autre serait soutenue par une part importante des propriétaires qui demeure attaché au maintien du faible coût de la détention du patrimoine boisé. Ces derniers, encore très nombreux et majoritaires, sont soit peu intéressés par l'investissement forestier[176], soit tirent leurs revenus de la chasse, soit immobilisent spécifiquement du capital en forêt pour bénéficier de réductions fiscales.

Dans ce contexte, le travail de politisation visant à faire reconnaître le statut de sylviculteur – producteur et à obtenir la création d'outils fiscaux et financiers favorables à l'investissement se trouve considérablement limité. Les nouveaux outils fiscaux proposés

[176] Il faut rappeler que plus de 3.5 millions de propriétaires forestiers ont entre 0 et 4 ha de forêts, dont près de 660 000 entre 1 et 4 ha.

par l'Etat vont certes dans le sens des revendications des principaux représentants des propriétaires mais ils sont loin des attentes de certains et s'apparentent plus à des mesures compensatoires à la disparition des aides directes qu'à la définition d'une stratégie forestière favorable au développement de l'investissement forestier. En effet, les divers représentants des intérêts des propriétaires privés ont du mal à justifier de l'existence d'une attente collective forte pour ce type de dispositifs de la part des propriétaires dans la mesure où la conclusion de la plupart des enquêtes sur le sujet montre que « pour les propriétaires privés, la forêt est plus un patrimoine qu'une activité économique »[177] ou encore que « les propriétaires forestiers sont attachés à leur patrimoine mais peu motivés par son exploitation commerciale »[178]. En outre, la représentation de ces intérêts forestiers souffre d'un manque de cohérence et de légitimité au regard des autorités politiques et administratives. De manière générale les propriétaires privés sont peu syndiqués, l'enquête du Crédoc en 2010 indiquait que 26 % des propriétaires interrogés connaissent l'existence d'un syndicat, et il existe, au sein même des représentants, de nombreuses divergences de points de vue qui se traduisent par exemple par la non adhésion du Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest (SYSSO) à la Fédération Nationale ou encore par l'absence de rapprochement formel entre la Fédération Nationale et les autres intérêts de la forêt privée que sont par exemple la Société Forestière de la Caisse des Dépôts et Consignation ou l'Association des Sociétés et groupements Fonciers et Forestiers (ASFFOR) qui représente les investissements forestiers bancaires.

Par conséquent, les représentants de la forêt privée éprouvent des difficultés à porter un message politique fort auprès de l'Etat et à constituer un pouvoir intermédiaire susceptible de peser dans le débat public et de défendre une politique forte d'investissement forestier. Ils adoptent alors plutôt une stratégie de dépolitisation qui leur évite de mettre en avant l'opposition entre « propriétaires » et « producteurs » et les conduit à négocier sur un ensemble d'aspect techniques avec le gouvernement afin d'obtenir des ajustements à la marge sur les dispositifs financiers et de conserver un modèle d'intervention publique qui satisfasse le plus grand nombre. Cette posture contribue largement à entretenir la faiblesse du poids politique des propriétaires forestiers et ne permet pas de contrebalancer la volonté de l'Etat de réduire ses dépenses et de limiter le coût des mesures forestières.

---

[177] Extrait de l'introduction du numéro 90 de la publication Agreste – Primeur du Ministère de l'Agriculture de mai 2001, intitulée : « La forêt privée morcelée ».

[178] Titre de la publication du Crédoc - Consommation et Modes de Vie n° 228 - Avril 2010 réalisée par B. Maresca - R. Picard suite à une enquête menée auprès d'un échantillon de propriétaires de plus d'un hectare à la demande de la Fédération Forestiers privés de France.

En réaction à cette marginalisation politique de la problématique de l'investissement forestier, un ensemble de professionnels de la filière se sont mobilisés en 2010 pour dénoncer les carences de la politique française de gestion forestière et pointer tout particulièrement du doigt la faiblesse des investissements productifs. Ce travail de politisation conduit par différentes associations et organisations de professionnels associés aux travaux forestiers et à l'économie du bois a donné lieu à une campagne de presse en faveur d'une relance de l'investissement dans les plantations intitulée « De l'urgence de réinvestir en forêt ». Leur argumentaire en faveur d'une refonte du système d'investissement forestier (accroissement de l'aide publique et promotion de la plantation de résineux) s'appuie sur les faits suivants : « malgré sa troisième place européenne en surface, la forêt française fait preuve actuellement d'une productivité médiocre et bénéficie d'investissements qui sont parmi les plus faibles du continent ». L'inquiétude de ces professionnels vient du fait que d'une part les pépiniéristes ont vu leur activité réduite considérablement au cours des 15 dernières années (« En 15 ans, la quantité de plants forestiers plantés est effectivement passée de 110 millions à 28 millions par an hors pin maritime ») et d'autre part que les industriels du bois s'inquiètent de l'inadéquation de la ressource par rapport à leurs besoins, la ressource française est majoritairement feuillue alors que les industriels commercialisent des produits à base de résineux (« en ce qui concerne le bois construction (charpente, menuiserie), secteur en plein essor, les importations se sont élevées en 2008 à 514 millions d'euros […] »). Cette initiative a été relayée par les coopératives forestières (Union des Coopératives Forestières Françaises) et les scieurs de résineux (Fédération Nationale du Bois) lors d'un colloque organisé le 19 juin 2010 à la foire forestière internationale Euroforest sur le thème : « les besoins de l'industrie du sciage résineux et la nécessité de relancer le reboisement » et d'une intervention de Laurent Denormandie, président de la Fédération Nationale du Bois (FNB) le Lundi 27 septembre 2010 sur France-Info.

En réaction à ces prises de position, l'association France Nature Environnement (FNE) réagit vivement en dénonçant le fait que les professionnels du bois demandent à l'Etat de se substituer à la filière pour assurer l'investissement forestier. Voici les propos de F. Lefèvre, pilote du réseau forêt de FNE, faisant suite à la campagne des professionnels de la filière :

> « Pour FNE, cette campagne en faveur du « tout résineux » est l'aveu d'une impuissance et d'une incapacité à mobiliser plus de bois. C'est aussi une vision industrielle d'un « produire plus » qui rejette la diversité des rôles joués par la forêt. Elle fait reposer les risques d'investissement sur l'État et les propriétaires, sans pouvoir garantir à long terme les débouchés. C'est un marché de dupes. Cette

> campagne sonne le glas du « produire plus ». Elle marque la division entre forestiers et transformateurs et la rupture avec la société civile. » (F. Lefèvre, Communiqué de Presse FNE, le 5 Octobre 2010)

FNE estime en d'autres termes que c'est à la filière bois de s'adapter à la ressource et non pas l'inverse et que les propriétaires n'investissent pas en forêt car la rémunération des bois ne permet pas de financer les coûts de production des produits attendus par les industriels. Selon l'association, la politique nationale de promotion de l'investissement forestier doit viser non seulement à redonner aux propriétaires les moyens de mener une gestion économe de qualité mais aussi de rééquilibrer le rapport de force avec les industriels en leur donnant la capacité d'orienter le développement de la filière forêt-bois.

Comme en témoignent ces prises de positions, la mise en problème de l'enjeu de réinstitutionnalisation post FFN du modèle de financement du RI Gestion forestière est loin de faire l'unanimité. La question centrale est bien évidemment celle du rôle de l'Etat dans le soutien aux activités productives, pour les uns (industriels et entreprises sylvicoles) c'est à la puissance publique de compenser le manque de rentabilité de l'activité sylvicole et de soutenir l'économie de la filière, pour les autres (associations environnementales) c'est aux acteurs industriels d'adapter leur outil productif et de rémunérer l'investissement forestier par l'augmentation du prix des bois. Les propriétaires sont quant à eux dans une situation ambigüe. D'un côté, ils revendiquent une hausse du prix des bois, de l'autre, ils ne souhaitent pas renoncer aux soutiens publics et aux avantages acquis. Mais l'autre question sous-jacente dans ce débat est celle des modalités de détermination des orientations techniques promues par les investissements forestiers. Pour les industriels et entreprises sylvicoles, l'aide aux investissements doit être conditionnée à la mise en œuvre des itinéraires sylvicoles définis par les techniciens forestiers en accord avec les besoins des industriels, pour les ONGE, les choix techniques forestiers doivent être revus et repensés à la lumière des connaissances acquises par les scientifiques spécialistes du fonctionnement des écosystèmes forestiers. Là encore, les propriétaires se trouvent dans une position délicate, ils sont très attachés au maintien de l'identité technique forestière et plutôt hostiles à l'intrusion de scientifiques, souvent associés à la défense des principes écologistes, dans l'univers forestier, toutefois ils demeurent très réticents à l'idée de se faire imposer leurs choix de gestion par les industriels.

A travers les débats qui jalonnent le processus de réinstitutionnalisation post FFN on peut noter l'émergence de l'opposition entre deux visions qui contribuent à dépasser le clivage entre « sylviculteurs » et « propriétaires fonciers » mais qui témoignent surtout de la prise en

charge politique de la question de l'investissement forestier par d'autres acteurs que les propriétaires. Le clivage s'établit désormais autour de conceptions opposées de la trajectoire de développement à adopter dans le cadre d'une politique forêt-bois intégrée. La question de la régulation du RI Financement constitue ainsi la clef de voûte de la politique forêt-bois.

D'un côté, la majorité des acteurs de l'Industrie du bois plaident en faveur d'une adaptation de la ressource forestière nationale à la demande du marché du bois. En d'autres termes, la ressource feuillue est très abondante en France (51 % de la surface) mais il faut favoriser le développement de la plantation de résineux. Ils s'appuient notamment sur le constat que l'économie du bois en Europe est tirée par les produits résineux mais que l'industrie française est peu compétitive sur ce segment de marché et au regard des importations dont elles dépendent[179]. L'argument avancé est alors que le soutien public à l'investissement forestier doit être envisagé comme une forme de contribution indirecte à la compétitivité de l'industrie française du bois.

De l'autre côté, les associations environnementales, certains industriels et propriétaires, et des acteurs impliqués dans le développement des territoires ruraux (comme la FNCofor par exemple) font la promotion de la mise en valeur de la ressource feuillue et du développement d'une industrie du bois misant sur la valeur ajoutée et la qualité des produits. Or, la France a historiquement occupé le premier rang européen en matière de production de sciages feuillus mais depuis le milieu des années 1990 le tissu industriel a rapidement décliné et la récolte de feuillus a fortement baissée[180]. Sur cette base, il est défendu l'idée que l'investissement forestier doit être rémunéré par le prix des bois. Ceci nécessite non seulement de redéfinir les conditions du marché des bois et de l'approvisionnement des entreprises (labellisation sur l'origine des produits, circuits courts) mais aussi de cibler les soutiens publics sur l'aide aux entreprises de transformation des bois feuillus. Pour sortir de cette impasse, le travail politique de la plupart des acteurs sectoriels semble s'orienter depuis plusieurs années sur la mise en problème de la rémunération de l'ensemble des biens et services fournis par l'activité de gestion forestière. Un rapport publié en Avril 2009 proposant une approche économique de la biodiversité et

[179] Au plus fort de la crise économique, le déficit commercial sur les sciages résineux s'était réduit à 540 M€ sur l'année 2009, il s'alourdit de nouveau à 625 M€ en 2010. La reprise amorcée dès la fin de l'année 2009 de la demande intérieure s'est confirmée et les importations ont profité de l'insuffisance de compétitivité des scieries françaises : près de 3,5 millions de m3 ont été importés (venant principalement d'Allemagne, de Finlande et de Suède). Source : Le marché du bois en France. Situation actuelle et perspectives à court terme – Ministère de l'Agriculture – Comité du Bois – CEE-ONU – 69e session, Septembre 2011.

[180] Entre 1996 et 2006 la récolte commercialisée de feuillus (grumes) est passée de 7.8 millions de m3 à 5.9 millions de m3 et le nombre de scieries de feuillu a diminué de moitié sans effet de concentration industrielle.

des services liés aux écosystèmes[181] estimait ainsi que la vente de bois en forêt française générait environ 75 €/ha sur une valeur potentielle totale estimée pour l'ensemble des différents services écosystémiques de 970 €/ ha (fourchette de 500€/ha à plus de 2 000 €/ha)[182]. En s'appuyant sur cette expertise, les acteurs forestiers revendiquent donc la nécessité de repenser le financement de l'investissement forestier dans une perspective plus large et donc d'envisager l'institutionnalisation de dispositifs destinés à la reconnaissance (et à la rémunération) de cette diversité de services fournis par la forêt à la société.

* *
*

Depuis le milieu des années 1990 la politique forestière française a été confrontée à des changements importants de son environnement économique, politique et social qui ont été généralement perçus comme des éléments de contrainte et de remise en question des équilibres institutionnels en place dans le secteur. Ainsi, l'internationalisation des enjeux de protection et de conservation des ressources forestières, la mondialisation de l'économie du bois, ou encore la réforme de l'Etat ont donné lieu à des ajustements des modes de régulation des activités de gestion forestière. Le sens pris par ces changements peut être interprété comme le passage d'un ordre institutionnel « productif » à un ordre institutionnel « écologisation » (Cf. Figure 7, p. 269).

Sur la période considérée (milieu des années 1990 – 2012) la transformation de l'OI Gestion forestière ne s'est pas déroulée de façon linéaire et itérative mais elle été marquée par la succession de deux phases. La première (milieu des années 1990 – 2009) s'est traduite par une réinstitutionnalisation du RI Usages qui a consisté à « neutraliser » la pression environnementale émanant des débats sur la gestion durable. Sous le contrôle de l'administration forestière, ces changements ont en effet eu peu d'impact en matière de contraintes nouvelles pour les propriétaires (privés) car dans le même temps les moyens financiers (RI Financement) et d'accompagnement technique (RI Ressources Humaines) accordés par l'Etat à la gestion forestière se réduisent. Dans l'incapacité d'assurer une contre partie à d'éventuelles nouvelles formes de limitation du droit de propriété, il privilégie la responsabilisation des propriétaires par l'intermédiaire des systèmes de

[181] Rapport du Centre d'Analyse Stratégique intitulé « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », réalisé sous la présidence de B. Chevassus-au-Louis, Avril 2009.

[182] Les différents services écosystémiques évalués sont : services de prélèvement (bois et autres) ; services de régulation (fixation et stockage carbone, eau et biodiversité) ; services culturels (promenade et chasse). La valeur de stockage du carbone est estimée à plus de 400 €/ha.

certification privé (PEFC), par l'encouragement au regroupement de la gestion (coopératives forestières) et par le recours à la fiscalité plutôt qu'à l'aide directe (DEFI). La seconde phase d'écologisation de l'OI Gestion forestière qui se déroule depuis 2009 n'a pas encore donné lieu à des changements institutionnels importants mais elle correspond à une période de forte mise sous tension de l'ensemble des RI. Ainsi, le développement de l'économie verte provoque une remise en cause importante de l'efficacité de l'ensemble de la politique forestière. Cette fois la pression n'est pas centrée sur le RI Usages mais sur le RI Approvisionnement. L'enjeu est désormais moins d'organiser un système de gestion des ressources forestière que de structurer un système productif. La problématique de l'accroissement de la mobilisation du bois vient ainsi profondément redéfinir les rapports de force au sein du secteur et les conditions de leur régulation. On peut résumer ainsi les différents enjeux de réinstitutionnalisation de l'OI Gestion forestière :

- Au niveau du RI Usages, le problème est de définir les conditions de mise en adéquation des pratiques de gestion forestière avec les besoins industriels. Il s'établit en effet désormais une concurrence plus nette dans la formulation des orientations sylvicoles entre les différents industriels qui ne consomment pas les mêmes produits ligneux (bois énergie/ trituration vs bois d'œuvre ; feuillus vs résineux). Les propriétaires forestiers, comme les ONGE, étant eux davantage favorables à ce que l'industrie s'adapte à la ressource plutôt que l'inverse. Compte tenu de la lenteur du cycle sylvicole et du faible intérêt des propriétaires pour la valorisation économique de leur forêt, peu personne ne fait confiance aux principes du marché pour réguler cette forme d'adaptation de l'offre à la demande. De même aucune solution réglementaire n'est envisagée même si certains évoquent la possibilité de mettre en place une fiscalité différentielle entre ceux qui sont « actif » dans l'économie du bois et les autres[183]. Les perspectives de régulation de ce problème sont par conséquent davantage envisagées dans le cadre des RI Financement (dispositifs incitatifs) et RI Ressources Humaines (conseil technique aux propriétaires).
- Au niveau du RI Financement, le problème est toujours de compenser la faible rentabilité de l'activité de production de bois. Certains (comme le syndicat des sylviculteurs du sud ouest) plaident en faveur de l'institutionnalisation d'un environnement fiscal et financier adapté à l'activité forestière qui permette au propriétaire de garder son autonomie. D'autres (les coopératives forestières, les

[183] CF. Rapport de J.L. Peyron et P. Yvon paru en Mars 2011 et intitulé : « Pour une gestion forestière et une filière bois multifonctionnelle ».

industriels, la fédération national des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs) souhaitent la création d'un dispositif collectif d'aide à la sylviculture et à l'équipement des forêts. L'objectif notamment est d'institutionnaliser la rémunération des services forestiers considérés pour le moment comme non marchands. Ainsi en Juillet 2012, les interprofessions de la filière bois ont proposé un projet forêt bois pour la France fondé sur un financement en partie assuré par les fonds qui pourraient provenir de la mise aux enchères des quotas carbone des entreprises françaises (Cf. Chapitre 5).

- Au niveau du RI Ressources Humaines, le problème est maintenant principalement de favoriser la professionnalisation des activités de gestion forestière. Le but n'est définitivement plus de former les propriétaires mais de continuer à favoriser le système de la délégation de gestion. De nouveaux rapports de concurrence s'établissent alors entre les professionnels (coopératives forestières, experts forestiers et techniciens indépendants, exploitants forestiers... voire ONF) qui exercent, ou veulent exercer, cette activité au service des propriétaires. L'enjeu principal est de définir clairement la nature de cette activité dans la mesure où certains, comme les coopératives ou les exploitants forestiers, ont tendance à pratiquer à la fois la délégation de la gestion (activité de service) et le négoce de bois (activité commerciale).
- Au niveau du RI Approvisionnement, le problème est d'organiser les conditions de formation de l'offre en lien avec la demande et de rendre plus lisible les mécanismes de formation des prix. Dans un contexte où la demande tend à se concentrer et à augmenter alors que l'offre est très diffuse, les propriétaires comme les industriels sont confrontés à des difficultés. Les premiers voient le prix des bois fortement diminuer et ils sont en position de faiblesse pour négocier. Les seconds ont des frais de prospection qui augmente leurs coûts d'approvisionnement et les placent dans une situation d'incertitude sur les quantités, comme sur les qualités. Le marché des bois est soumis aux règles de la concurrence et aucune intervention directe de la part des pouvoirs publics n'est envisageable. L'objectif est donc de favoriser les contrats d'approvisionnement (ONF et coopératives forestières) et le regroupement économique de l'offre (action des intermédiaires de la gestion forestière).

Comme on peut le constater, l'OI « écologisation » est actuellement dans une situation de forte instabilité, chacun des RI est traversé par d'importantes tensions entre les différents

acteurs économiques et autour des enjeux de régulation. L'analyse des modalités du changement montre ainsi que les acteurs du secteur forestier sont principalement dans une dynamique de résistance au changement et d'adaptation aux contraintes imposées par les dynamiques trans sectorielles. L'OI Gestion forestière se caractérise en effet encore par son cloisonnement et par l'incapacité de ses acteurs à se positionner en amont des grandes dynamiques de changement et à porter le débat forestier dans les arènes extra sectorielles. Dans cette situation on a pu relever l'existence de deux types de travail politique. Le premier se déroule dans le cadre des enjeux de régulation des RI Approvisionnement et Usages, il correspond à un travail politique d'esquive. Le second, en lien avec les RI Financement et Ressources Humaines, correspond à un travail politique d'affrontement.

Tout d'abord, le travail politique conduit par les différents groupes d'acteurs, sur les questions d'approvisionnement et de régulation des usages, a la particularité de mener à des stratégies de dépolitisation ou de reposer sur des opérations de reformulation et de déplacement des problèmes publics. La finalité de ces postures est généralement de chercher à éviter certains rapports de force et à nouer des alliances ou des rapprochements avec d'autres acteurs dans le but de renforcer sa position. On a ainsi pu montrer comment les représentants de l'administration forestière et les propriétaires privés avaient dépolitisé la question de la gestion durable et l'avaient replacée dans le contexte national pour contourner le travail politique des ONG sur la scène internationale. En réponse à cette stratégie, les ONG ont d'ailleurs aussi contourné l'obstacle en replaçant l'enjeu de la gestion durable forestière au niveau de la phase de commercialisation des produits et en concentrant leur travail politique sur les distributeurs de produits forestiers et sur les consommateurs. De même, face aux enjeux d'accroissement de la mobilisation de bois, propriétaires forestiers et industriels se sont livrés à un travail de dépolitisation des problèmes d'organisation du marché des bois pour réorienter le débat autour des enjeux de financement de la sylviculture et de l'équipement des forêts, d'encadrement technique de la gestion forestière et de légitimité des aides publiques accordées aux acteurs de l'énergie. Il est intéressant de noter que ce travail politique d'esquive se retrouve plus particulièrement dans le cadre des enjeux de régulation des conditions d'approvisionnement de l'Industrie du bois et des modalités de contrôle des usages forestiers. On peut interpréter cette situation comme un marqueur des tensions que génèrent les relations d'une part entre les propriétaires forestiers et les industriels et d'autre part entre les propriétaires forestiers et les associations environnementales.

A l'inverse, dans le cadre de régulation des enjeux de financement et de gestion des ressources humaines liés à la gestion forestière, qui mettent en jeu principalement des relations entre les propriétaires forestiers et le système politico-administratif, on constate que la résistance au changement passe par l'action frontale et la politisation de l'implication de l'Etat dans la politique forestière. Les acteurs traditionnels du secteur forestiers (propriétaires, industriels) sont en effet plus familiarisés avec la négociation avec l'Etat qu'avec les autres formes d'intérêts organisés, intra et extra sectoriels. La caractéristique de ce travail politique est alors de s'inscrire en opposition aux différentes formes de réduction des moyens (humains et financiers) attribués par l'Etat en ayant recours à des arguments relatifs aux enjeux de compétitivité de l'économie nationale du bois, de développement des territoires ruraux, de reconnaissance des fonctions d'intérêt général assurées par la gestion forestière ou encore d'équité de traitement par rapport à d'autres secteurs comme l'agriculture. Toutefois, ce travail politique a aussi la particularité de révéler l'extrême hétérogénéité des intérêts sectoriels et le faible niveau de coordination et de convergence de l'action des différents acteurs collectifs. Comme en témoigne par exemple l'intrusion dans le débat sur la réforme du financement de l'investissement forestier de certains acteurs industriels et des associations environnementales. Les organisations collectives des propriétaires privés se retrouvent elles encore fortement limitées dans leur capacité d'action par leurs distensions internes et par leur faible niveau de représentativité. Seuls certains acteurs comme l'ONF ou la Fédération nationale des communes forestières (FNCoFor) ont fait preuve d'une bonne capacité de mobilisation collective. Ces derniers, au prix de nombreux compromis, ont notamment réussi à obtenir le maintien du régime forestier – fragilisé par les difficultés financières de l'ONF – en bénéficiant du soutien d'un grand nombre de parlementaires et en réussissant à extraire le problème public du strict champ sectoriel. D'autres, comme les coopératives forestières, bénéficient d'un contexte favorable au développement des intermédiaires de la gestion forestière, elles peuvent compter sur le soutien de l'administration forestière qui encourage leur développement et cherche à accroître leur influence au sein de la forêt privée et de l'économie du bois.

Pour finir, à la lumière de ces dynamiques sociopolitiques qui animent le secteur forestier on s'aperçoit que le régime forestier a connu quelques inflexions au cours des vingt dernières années.

En premier lieu, l'Etat demeure l'autorité principale qui établit les règles et définit les grandes trajectoires de la politique forestière. Pour l'ensemble des représentants des

différents intérêts sectoriels, il demeure en effet l'interlocuteur privilégié et il est la cible de la plupart des actions de mobilisation collectives. L'arrivée de la certification forestière a certes conduit à l'émergence d'une nouvelle forme d'autorité privée mais on a pu constater que son développement demeure largement conditionné par le soutien public que lui accorde l'Etat, en tant que propriétaire et prescripteur mais aussi en tant qu'autorité légitimant l'existence d'un tel dispositif.

En second lieu, on peut constater que le processus d'individualisation du registre d'action sectoriel s'est renforcé dans la perspective d'accroître la responsabilisation des propriétaires vis-à-vis de la gestion forestière. Il existe encore un socle important de dispositifs réglementaires mais l'évolution des instruments mobilisés pour orienter l'action des propriétaires va dans le sens d'une incitation à la mise en œuvre de bonnes pratiques et à la mobilisation des bois. Pour encadrer et accompagner cette individualisation, le développement des intermédiaires de gestion est encouragé et plusieurs dispositifs visent à favoriser les démarches collectives de regroupement des activités de gestion forestière.

En dernier lieu, force est de constater que la dispersion des intérêts sectoriels est toujours fortement prégnante dans les rapports de médiation sectoriels. Il semble même qu'elle se renforce avec la montée en puissance des intermédiaires de gestion forestière (coopératives et experts), des associations environnementales et l'intrusion plus formelle des représentants industriels dans le secteur. En outre, il n'existe plus comme auparavant de véritables comités consultatifs permanents qui structurent de façon formelle tant les échanges entre les différents groupes d'intérêts que les rapports de médiation avec l'administration. Ce dialogue sectoriel se déroule désormais, soit de manière interindividuelle et très informelle, soit de façon ponctuelle à l'occasion de séquences politiques (Grenelle de l'environnement, assises de la forêt, préparation des lois d'orientation sur la forêt et de modernisation agricole...) qui constituent systématiquement des périodes de tension peu propices à une médiation sereine. Des alliances à géométrie variable se nouent temporairement entre quelques groupes d'acteurs autour d'un problème particulier mais elles ont un caractère peu stable. Du côté de l'Etat, il existe souvent une réelle ambigüité dans le partage des compétences, d'une part entre le ministère des Finances et le ministère de l'Agriculture, et d'autre part entre le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture. Cette situation de dispersion des lieux d'autorité est un facteur qui contribue aussi largement à compliquer la mobilisation collective des intérêts sectoriels, à affaiblir leur poids politique et à limiter leur capacité de résistance ou d'initiative dans le cadre de l'évolution de la politique forestière.

Les conclusions que nous avons pu tirer ici sur les grandes dynamiques de changement de la politique forestière sont tributaires des limites relatives à l'adoption d'une focale d'analyse centrée sur l'échelon national. Afin de les affiner le chapitre suivant propose de déplacer le regard en direction de l'échelle infranationale.

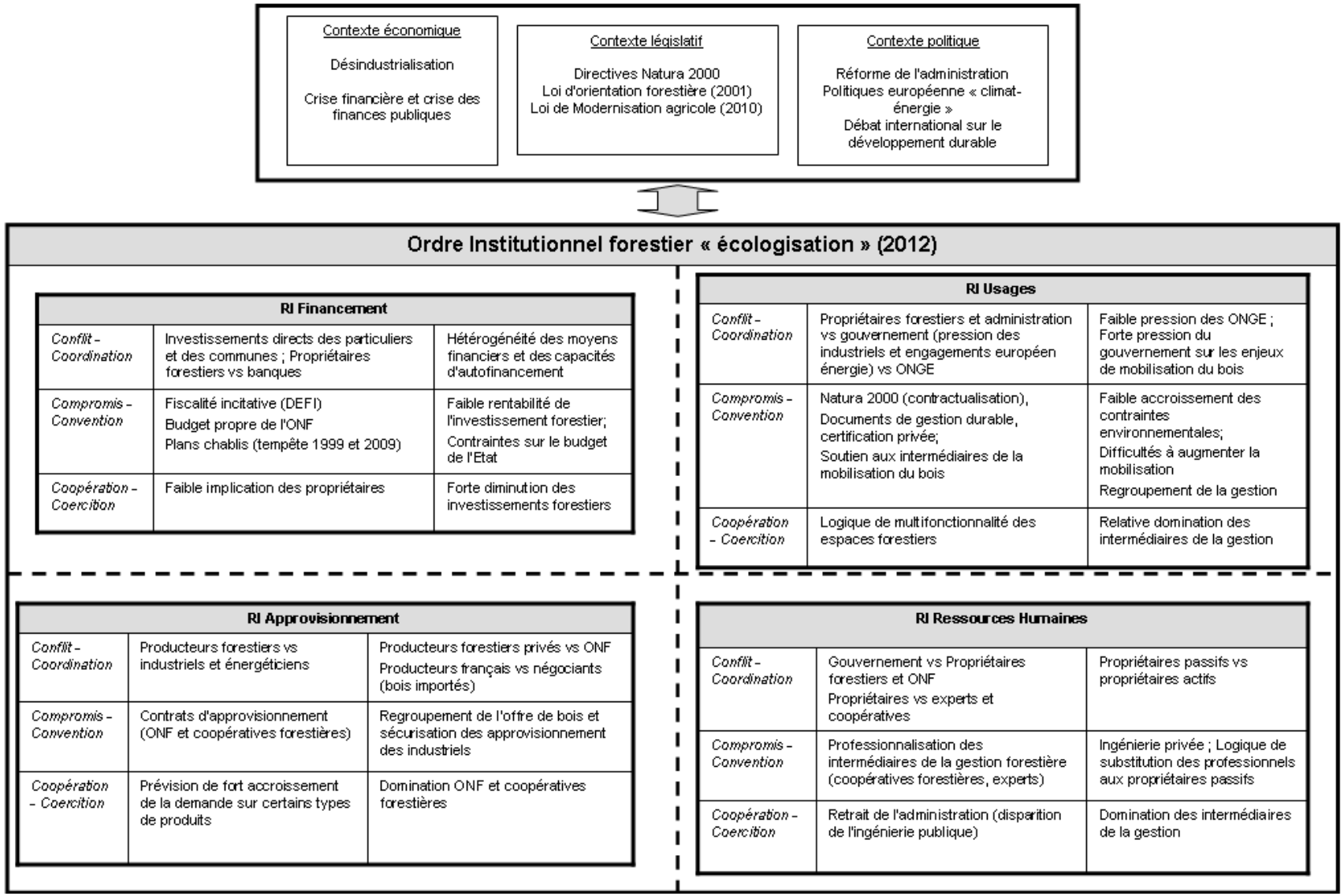


Figure 7 : L'ordre institutionnel forestier "écologisation" (2012)

Chapitre 5. Le blocage de la reterritorialisation de la politique forestière

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre 1, la construction de la politique forestière s'est largement appuyée sur la référence à l'échelon national. Après avoir permis à l'Etat d'assoir sa légitimité en matière de contrôle des espaces forestiers (mise en place du régime forestier en forêt publique et réglementation des défrichements en forêt privée), elle a servi de support à la conduite d'une politique axée sur la conservation, l'accroissement et l'amélioration de la ressource en bois. Les principes de la gestion administrée et autofinancée qui fondaient le modèle de régulation du secteur forestier des années 1950-1960 reposaient en effet largement sur une logique d'égalité et de solidarité nationale. La seule forme de différenciation qui caractérisait alors l'action publique dans le domaine forestier était sectorielle (au sein de l'espace national) et s'établissait par rapport à la nature de la propriété, voire à sa vocation productive. Dans le chapitre précédent, on a pu s'apercevoir que les changements qui s'opèrent depuis le début des années 1990 ne viennent pas fondamentalement remettre en cause cette polarisation nationale du rapport secteur-territoire de la politique forestière. L'échelle de gouvernement des Rapports Institués (RI) demeure l'échelle nationale et le travail politique conduit par les acteurs sectoriels repose encore largement sur des bases nationales. Néanmoins, depuis le début des années 2000, la reconfiguration de l'Etat forestier semble s'accompagner d'une relative remise en question de l'exclusivité nationale, et ouvre notamment des perspectives en termes d'institutionnalisation des échelles infranationales. Ainsi, certains acteurs infranationaux font leur entrée dans le débat sectoriel (collectivités territoriales, Fédération des communes forestières par exemple) et la référence « territoriale » devient très présente dans le discours des acteurs et dans les stratégies d'action publique déployées. La question qui se pose alors est de savoir quel est le processus politique à l'œuvre dans le secteur forestier qui explique l'émergence de ces échelles territoriales.

Bien évidemment, ces transformations s'inscrivent dans des dynamiques trans sectorielles, traduisant un « changement de nature de l'action publique » (Duran et Thoenig, 1996), qui échappent en grande partie aux acteurs forestiers mais s'imposent à eux au travers par exemple des politiques de décentralisation, d'aménagement du territoire ou de réforme de l'Etat mais aussi des politiques environnementales ou économiques. Il s'établit alors des

changements institutionnels qui conduisent non seulement à une reconfiguration des jeux d'acteurs et de leurs espaces d'inscription mais aussi à la production d'une nouvelle rhétorique de l'action publique (Faure et Muller, 2007). Toutefois, il est aussi nécessaire de considérer que ces évolutions constituent de nouvelles ressources et de nouvelles contraintes pour les acteurs sectoriels et qu'au lieu d'expliquer le phénomène d'institutionnalisation d'échelles sectorielles infranationales, elles ne font que le rendre plus problématique. Le problème en effet est autant de savoir quel est l'impact des changements d'échelles de l'action publique sur les acteurs sectoriels que de comprendre comment les acteurs sectoriels participent à l'institutionnalisation de ces changements d'échelles. En l'occurrence, il s'avère que les références à l'existence de la décentralisation, de l'amélioration de l'intégration de la forêt dans les actions de développement local et dans les dispositifs de protection de l'environnement font pléthore dans la littérature sur la gouvernance forestière mais dans quelle mesure cette rhétorique est-elle porteuse en France d'une transformation du régime sectoriel ? Et surtout, si ce régime sectoriel évolue dans le sens d'une dynamique infranationale de reterritorialisation, on peut s'interroger sur la nature du processus de changement en cours. L'enjeu ici est donc d'identifier les modalités du processus de reterritorialisation à travers son impact sur les formes d'autorité, les registres d'action et les structures de médiation afin de caractériser le type de changement institutionnel qui se produit.

A travers cette analyse du changement du régime sectoriel l'objectif est aussi d'envisager la manière dont le processus de reterritorialisation ouvre des perspectives de régulation nouvelles de l'OI Gestion Forestière. Sur la base des conclusions du chapitre précédent il s'agit notamment de s'interroger sur les conditions de politisation des enjeux économiques et environnementaux à l'échelle infranationale et sur les modalités d'une institutionnalisation plus poussée des rapports avec l'industrie du bois. De la même manière, il est nécessaire d'appréhender dans quelle mesure l'institutionnalisation des échelles infranationales contribue à renouveler le rôle des acteurs publics dans le cadre du gouvernement du secteur forestier.

Ce chapitre mobilise donc le cadre d'analyse du gouvernement du secteur forestier défini dans la partie 1 en mobilisant une entrée par le changement de régime sectoriel. La première partie traite donc du processus de reterritorialisation des formes d'autorité à travers l'analyse des conditions d'implication des collectivités territoriales, et plus particulièrement des conseils régionaux et généraux, dans le traitement des problèmes forestiers. La deuxième aborde la question du changement du registre d'action publique en

s'intéressant plus spécifiquement à la mise en œuvre des stratégies locales de développement forestier. La troisième propose de remettre en perspective l'évolution territoriale des structures de médiation à l'aune des conditions de politisation d'une catégorie « filière forêt-bois ». A travers cette analyse du changement du régime sectoriel l'objectif est aussi d'envisager la manière dont le processus de reterritorialisation ouvre des perspectives de régulation nouvelles de l'OI Gestion Forestière.

A. La cohérence sectorielle à l'épreuve de la dispersion territoriale de l'autorité publique forestière

Les constats qui sont fait sur l'efficacité de la mise en place d'un régime international sur les forêts sont généralement assez sévères. Ils estiment pour la plupart que cette gouvernance globale est quasi inopérante dans la mesure où les Etats ne parviennent pas à s'entendre sur l'établissement de lois internationales contraignantes (Humphreys, 2003, Gulbrandsen, 2004). Les critiques formulées sont d'autant plus fortes que d'une part les acteurs non-étatiques sont eux parvenus à mettre en place des instruments de gouvernance privés et que d'autre part en ce qui concerne les problèmes environnementaux de nombreux traités ont déjà été établis (Dimitrov, 2005). Face à cette situation, les grands discours internationaux, qui érigent en priorité absolue l'amélioration de la Gouvernance en vue d'une meilleure protection et gestion des forêts, sont face à une contradiction difficile à assumer. Récemment, pour tenter de dépasser cette contradiction et en réponse à la faillite de nombreux systèmes centralisés dans la gestion des ressources naturelles (Aoki, 2001), la question de la décentralisation a fait son entrée dans le débat. Alors qu'elle était, il y a encore peu de temps, relativement absente des grandes discussions forestières internationales[184], la décentralisation est présentée aujourd'hui comme un enjeu majeur de la qualité de la gouvernance et de la mise en place d'une gestion forestière durable (Blaser, et al., 2005, Anderson et Ostrom, 2008). S'il est évident que cette « promotion » de la décentralisation peut s'expliquer surtout par la volonté de résoudre les problèmes de corruption et le déficit démocratiques de nombreux pays en voie de développement, il est néanmoins indéniable que ce discours a aussi des effets sur les Etats plus « stables » des démocraties occidentales.

[184] Dans le cadre des propositions d'action du Panel Intergouvernemental sur les forêts (IPF, 1995-1997) et du Forum Intergouvernemental sur les Forêts (IFF, 1997-2000), la décentralisation n'est mentionnée qu'indirectement pour souligner la nécessité de développer les démarches participatives.

En France, la décentralisation est un processus continu de restructuration profonde du système politico-administratif français qui a débuté dans les années 1960 et a connu son apogée en 1982-1983. Selon P. Le Galès (2006) elle a conduit à « une nouvelle organisation des pouvoirs […], davantage pluraliste, fragmentée et différenciée » et comme le soulignait A. Faure (1994), elle a notamment induit des changements « dans la façon dont chaque secteur contrôle son rapport aux sphères de décision politique ». Beaucoup étudiée sous l'angle de la transformation de l'Etat (Duran et Thoenig, 1996, Thoenig, 2005) et de la reconfiguration des pouvoirs locaux (Balme, 1996, Faure, 1994, Le Galès, 1995), elle a générée de nombreuses réflexions sur les dynamiques de reconfiguration scalaire des conditions d'exercice et de légitimation de l'autorité politique (Douillet, 2003). L'analyse des changements consécutifs au transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales a aussi été propice à la mise en évidence des « métamorphoses de la régulation politique » (Commaille et Jobert, 1998b) et à l'étude de l'évolution de l'action des différentes autorités publiques, et de leurs interactions, dans le cadre traitement des problèmes publics. Depuis plusieurs années on assiste à la « fin du mythe décentralisateur » (Négrier, 2007, p.11) mais la question du changement d'échelle et de la redistribution de l'autorité publique demeure au cœur des enjeux de reconfiguration de l'action publique et notamment des transformations des politiques sectorielles (Muller, 1992, Nahrath, 2007). O. Mériaux (2005, p.28) insiste alors tout particulièrement sur la nécessité de « poser le principe de l'autonomie relative de la dynamique secteur-territoire par rapport à la question de la (dé)centralisation ». En d'autres termes il suggère que l'affirmation de nouvelles formes d'autorités infranationales ne préfigure pas la fin des logiques sectorielles, pas plus qu'elle n'annonce l'émergence d'un nouveau mode d'action territorial. Les conditions de basculement d'un mode sectoriel d'intervention publique à un mode territorial ne sont pas définies par le contenu ou les modalités du transfert de compétences, elles varient en fonction des domaines de politique et des contextes locaux. O. Mériaux utilise alors la métaphore rugbystique du cadrage/débordement pour appréhender la dialectique secteur-territoire en contexte de décentralisation. Le premier intérêt d'une telle approche est d'envisager l'émergence de formes d'autorité alternatives en dehors du strict cadre fixé par les mesures de décentralisation. Il s'agit là d'un élément fondamental pour l'étude de la politique forestière dans la mesure où elle demeure essentiellement une politique centralisée. Le second intérêt est d'envisager le phénomène de reterritorialisation d'une politique sectorielle à travers l'analyse du jeu d'interactions qui s'organise entre une forme d'autorité établie et une/ou des formes d'autorité émergentes. Certains interprètent alors la

décentralisation comme un affaiblissement de l'autorité de l'Etat dans nombre de domaines qui conduirait à une différenciation territoriale de l'action publique (Le Galès, 2003, Faure et Négrier, 2007), d'autres nuancent ces positions en soulignant l'existence de situation sectorielles très contrastées (Faure et Douillet, 2005) et en précisant que le contexte actuel est favorable à une réaffirmation de l'autorité étatique (Epstein, 2012).

Dans cette perspective, l'analyse de la redistribution infranationale des formes d'autorité dans le domaine forestier s'articule autour d'un double questionnement. Tout d'abord, on peut s'interroger sur les conditions de cadrage des politiques forestières infranationales par le secteur et sur les modalités éventuelles du phénomène de débordement territorial conduit par les collectivités territoriales. D'autre part on est amené à questionner les conditions de différenciation territoriale et de mise en cohérence de la politique forestière en lien avec le phénomène de dispersion territoriale de l'autorité qui accompagne la décentralisation.

1. Délitement du cadre sectoriel forestier et débordement territorial

La notion de cadrage d'O. Mériaux repose sur l'idée que la mécanique de transfert de « blocs de compétences » peut être interprétée comme « un instrument de cadrage des politiques locales, cadrage supposé s'opérer en répliquant à plus petite échelle les normes, les périmètres, les modes opératoires et les systèmes d'action des politiques sectorielles définies par l'Etat » (Meriaux, 2005, p.28). En réaction à cet effet de formatage sectoriel de l'action publique territoriale, les collectivités territoriales démontreraient des capacités de débordement susceptibles de reconfigurer la nature et le contenu de l'action publique dans un certain nombre de domaine. Comme nous allons le voir la politique forestière échappe largement à ce phénomène de cadrage consécutif aux politiques de décentralisation en revanche on assiste bien à une implication croissante des collectivités territoriales dans le domaine forêt-bois. En parallèle, la forme d'expression territoriale de l'autorité de l'Etat évolue sous l'effet de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) et des changements de la politique forestière. L'objectif ici est donc de s'intéresser aux modalités de recomposition de l'autorité publique forestière à l'échelle infranationale à travers les dynamiques de renforcement de la déconcentration de l'autorité de l'Etat et de montée en puissance des autorités décentralisées.

a. La déconcentration de l'autorité de l'Etat : une nouvelle forme de cadrage sectoriel ?

Le contexte juridique accorde peu de compétences décentralisées aux communes, aux départements ou aux régions en matière forestière. Les conseils régionaux disposent des compétences liées au développement économique et à la formation professionnelle. A ce titre, ils ont la capacité d'intervenir dans le cadre des politiques de soutien aux entreprises (entreprises de travaux forestiers et entreprises de la transformation du bois) et aux dispositifs de formation liés aux activités et aux métiers de la forêt. De plus, depuis 2002, la création des réserves naturelles régionales relève de la compétence des conseils régionaux. Les conseils généraux et les communes (ou leur groupement), disposent eux de compétences réglementaires relatives à la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie, à l'aménagement foncier et à la gestion du réseau routier. D'abord, les conseils généraux sont ainsi impliqués dans la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et forestiers. Ils ont le pouvoir de délimiter des zones à l'intérieur desquelles ils peuvent exercer un droit de préemption et mettre en place des Espaces Naturels Sensibles. Pour acquérir ces terrains et/ou en assurer la gestion ils prélèvent une taxe (Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles) sur l'octroi des permis de construire. Les conseils généraux sont aussi responsables depuis 2005 de la mise en œuvre des procédures d'aménagement foncier (dispositifs d'aménagement foncier agricole et forestier, d'échanges et cessions amiables d'immeubles ruraux et de mise en valeur des terres incultes), de la réglementation sur les boisements et ils ont, au titre du code de l'urbanisme, la possibilité de créer des Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN). Ensuite, concernant les communes et leurs groupements, leur pouvoir réglementaire sur les espaces forestiers s'exprime dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme (Schémas de Cohérence Territoriale et Plans Locaux de l'Urbanisme ou carte communale), et tout particulièrement à l'occasion du classement des Espaces Boisés Classés. Enfin, communes et départements sont respectivement responsables de la voirie communale et des routes départementales et nationales (les routes nationales d'intérêt local) et sont donc concernées par les problèmes relatifs au transport des bois.

On constate donc que le transfert de « blocs de compétences » consécutif aux lois de décentralisation ne constitue pas véritablement un instrument de cadrage des politiques forestières conduites par les collectivités territoriales. Elles ne disposent que d'une autorité très périphérique dans le domaine forestier mais dans le cadre de l'application de la clause

de compétence générale elles disposent d'un large espace de débordement territorial qui leur offre l'opportunité de renouveler « le contenu normatif et le substrat cognitif de la politique forestière » (Meriaux, 2005, p.28).

Dans ce contexte, le principal vecteur de cadrage de la politique forestière à l'échelle infranationale demeure l'action de l'Etat déconcentré. Mais comment évolue ce cadre sectoriel territorialisé sous l'effet conjugué de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) et des changements de la politique forestière ? Offre-t-il une base structurante à l'implication volontaire des collectivités territoriales qui constituerait une sorte de cadrage de second niveau à une pratique sectorielle décentralisée ?

Evolution de l'Etat déconcentré

L'espace de référence d'établissement des règles relatives au contrôle et à l'organisation des activités forestières à toujours été l'espace national dans le cadre du fonctionnement de l'Etat forestier. Celles-ci font néanmoins depuis longtemps l'objet d'adaptations locales afin de répondre aux spécificités et à l'hétérogénéité de la forêt française. On peut notamment rappeler par exemple que les réglementations sur les défrichements ou sur la défense des forêts contre les incendies comportent des modulations départementales, voire régionales. Il s'agit là d'un principe de déconcentration administrative qui permet certes de s'adapter aux spécificités forestières locales mais qui traduit aussi la reconnaissance institutionnelle d'une périphérie, ou encore d'un espace institutionnel infranational, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique centralisée (Charbonneau et Padioleau, 1980). Depuis le milieu des années 1980, cette tendance à la déconcentration s'est nettement renforcée et on a assisté à une réforme progressive de l'organisation et de l'action territoriale de l'Etat dans le domaine forestier.

A défaut d'un transfert de compétence aux collectivités territoriales on assiste donc à une reconfiguration du cadre territorial relatif à l'action sectorielle de l'Etat. Ce cadre territorial comporte une dimension opérationnelle et une dimension organisationnelle qui évoluent de manière simultanée mais pas vraiment de manière cohérente. La création des ORF et la mise en œuvre des programmes européens et des CPER, mais aussi la réforme des aides publiques aux investissements forestiers[185] en 2000 et l'abandon des seuils uniques, définis au niveau national, pour rendre obligatoire une procédure ou enclencher une action[186] ont

[185] Dans le cadre de cette réforme la responsabilité est notamment confiée au niveau régional d'arrêter les conditions techniques et financières de mise en œuvre des aides à l'investissement forestier, dans le cadre des priorités et du programme d'action des ORF.

[186] Depuis 2001, c'est au niveau régional ou départemental que sont désormais arrêtés les seuils concernant l'obligation de plan simple de gestion, ceux concernant le contrôle de la reconstitution après coupes rases ou coupes d'amélioration des futaies, la surface des

constitué les grandes étapes de la mise en œuvre d'un cadre opérationnel territorialisé de l'action de l'Etat dans le domaine forestier. L'Etat ne renouvelle pas la nature de ses procédures mais il confère à leur contenu une relative marge de manœuvre territoriale permettant de tenir compte de la diversité des configurations forestières régionales et départementales. Ces évolutions vont dans le sens d'un renforcement de la déconcentration administrative et d'un transfert de responsabilité en direction des services forestiers des directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt ((Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt et Directions Départementales des Territoires). Toutefois, la réorganisation administrative qui accompagne REATE, menée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), place les services forestiers dans une situation assez ambigüe et les confronte à des signaux relativement contradictoires. D'un côté, l'évolution de la politique forestière tend à maintenir le traitement des problèmes forestiers dans un cadre sectoriel assez délimité qui renforce leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques et maintien l'architecture verticale du réseau hiérarchique administratif. Cette posture est d'ailleurs soutenue par la politique budgétaire dans la mesure où la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), adoptée en 2001 et mise en œuvre en 2006, délimite de manière très claire le périmètre du programme forêt (n°149)[187] et confie aux administrations régionales la tâche de piloter les budgets opérationnels de programme (BOP). De l'autre, ils sont impliqués dans un processus de réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) qui incite à la transversalité, au dépassement des frontières sectorielles et à la recomposition des rapports hiérarchiques. La modernisation du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche (MAAP), affiche la volonté de conforter la responsabilité des services déconcentrés et de développer des compétences et des approches transversales et de synthèse[188]. Par rapport à d'autres administrations, le MAAP est relativement peu concerné par les mesures de décentralisation (transfert uniquement 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. A cela s'ajoute l'accroissement de l'importance des crédits européens dans le financement des mesures forestières qui tend à pousser à l'intégration de

bosquets soumis à la législation sur le défrichement, l'interdiction de reboisement après coupe rase dans les zones soumises à la réglementation des boisements, ou encore la mise en œuvre de certaines mesures de prévention des incendies de forêt.

[187] Les actions prévues dans le cadre du programme 149 de la LOLF sont les suivantes : Développement économique de la filière forêt – bois ; Mise en œuvre du régime forestier ; Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt ; Prévention des risques et protection de la forêt.

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

la forêt dans les politiques de développement rural et contribue à aligner les procédures forestières d'aide à l'investissement sur les procédures agricoles d'aide au revenu.

Hybridation de l'Etat territorial

Selon P. Bézes et P. Le Lidec (2010), cette dynamique d'hybridation de l'Etat territorial à la française n'est pas propre au secteur forestier, elle génère des tensions au sein de l'ensemble du système administratif entre une logique sectorielle/ministérielle et une logique intersectorielle/territoriale. Dans ce contexte, la « résistance » de la logique sectorielle tient en grande partie – pour une administration finalement assez peu stratégique comme l'administration forestière – à la cohésion de ses membres et à leur capacité (et volonté) à entretenir une certaine spécificité et une identité compatible avec les caractéristiques transversales du modèle hybride qui se met en place. Comme on a pu le voir précédemment, il se trouve que les services forestiers sont touchés par d'importantes baisses d'effectifs et par la perte de reconnaissance de leur compétence technique. La réinstitutionnalisation du mode d'encadrement de la gestion des forêts privées n'est en effet pas favorable à ces services qui voient leurs moyens d'action se réduire progressivement. Le niveau de résistance est variable suivant les régions et l'importance des enjeux forestiers mais la tendance globale est à la marginalisation des services forestiers dans les régions et à leur dilution au niveau des départements. Dans les services départementaux, la question forestière a tendance à se fondre dans le traitement des problèmes environnementaux alors qu'au niveau des services régionaux elle est de plus en plus absorbée par la problématique énergétique (bois énergie). On assiste donc à l'éclatement du cadre sectoriel qui se retrouve dans la fragmentation des différentes composantes du système administratif forestier. De manière schématique, il est éclaté d'un côté entre la forêt publique (ONF) et la forêt privée (CRPF) et de l'autre entre l'enjeu énergétique (DRAAF) et l'enjeu environnemental (DDT). Depuis les réformes des années 1960, l'administration forestière est confrontée à des problèmes de structuration et d'organisation interne mais jusque là elle se reposait sur la logique de corps et sur les rapports hiérarchiques pour maintenir une certaine unité. L'effet « tempête » entre 2000 et 2003 a ralenti le phénomène (gestion des dispositifs d'aide confiée aux services administratifs) mais on assiste aujourd'hui progressivement à une déstabilisation du cadre organisationnel territorial de l'action sectorielle forestière. Les administrations déconcentrées forestières se désagrègent sous l'effet de la REATE et de manière concomitante, elles voient aussi leurs relations avec les établissements publics (ONF et CRPF) se distendre. Face à cette situation, la lisibilité, l'efficacité et la légitimité du

cadre opérationnel territorial sont fortement remises en causes. Il existe ainsi un profond décalage entre les objectifs et le contenu de l'autorité territoriale de l'Etat dans le domaine forestier et l'organisation des moyens dont elle se dote pour l'exercer.

Par conséquent, l'évolution de la politique dans le domaine forestier ne conduit pas au cadrage des politiques forestières locales par le biais de la mécanique du transfert de blocs de compétences. La mise en problème public de la question du rôle de l'Etat dans la régulation des activités de gestion forestière est en effet encore fortement influencée par la crainte de la mise en péril de son intégrité face à la concurrence qui s'exerce sur l'usage de l'espace. Cette vision est très ancienne mais l'idée que l'Etat est le mieux placé pour garantir un socle de réglementations garantissant la protection de l'espace forestier (et maintenant sa gestion durable) face à l'urbanisation ou à l'extension des espaces agricoles est toujours sous jacente (RI Usages). De plus, la défense de cette approche nationale par l'Etat témoigne de la volonté de conserver les rênes d'une politique de gestion de la ressource nécessaire au développement d'une activité économique autour du bois (RI Approvisionnement). L'injonction au « mobiliser plus » qui a accompagné la politique de promotion des énergies renouvelable illustre la permanence de cette conception nationale de la filière bois qui justifie un guidage centralisé de la politique forestière. Un autre élément qui fait de la responsabilisation de l'Etat dans la politique forestière un enjeu important pour les parlementaires, comme pour les représentants d'intérêts sectoriels, est qu'il garantit son engagement financier. Beaucoup estiment en effet que seul l'Etat dispose des capacités politiques et financières nécessaires à la conduite d'une politique de soutien à l'investissement forestier (RI Financement). Enfin, le dernier argument, assez implicite mais qui explique aussi pourquoi la politique forestière n'a jamais pris le train de la décentralisation, est associé au problème du transfert de la forêt domaniale. Elle constitue un symbole fort de l'Etat forestier mais surtout elle est aujourd'hui gérée par un établissement public (l'Office National des Forêts) qui n'est pas transférable en l'état. Transformer radicalement le statut de l'ONF, et de ses agents, est pour le moment trop risqué politiquement et les collectivités territoriales n'ont pas encore la volonté d'hériter de cette charge.

Dans ce contexte, la reterritorialisation de la politique forestière est donc censée reposer plutôt sur un renforcement de la déconcentration administrative et une réaffirmation du rôle stratégique de l'Etat central. Toutefois, elle se traduit en réalité par un affaiblissement de l'autorité infranationale de l'Etat et du cadre sectoriel forestier. L'hybridation de l'Etat

territorial se fait en effet largement au détriment d'une administration forestière qui voit ses moyens humains et financiers se réduire mais qui surtout a perdu sa fonction de médiation entre les représentants sectoriels et le pouvoir politique.

b. L'affirmation progressive d'une autorité forestière décentralisée

L'affaiblissement de l'autorité administrative territoriale et du cadre sectoriel forestier sont propices à l'émergence de formes d'autorité alternatives. Ainsi, par rapport au modèle de cadrage/débordement défini par O. Mériaux, on se retrouve ici dans une situation où la politique forestière locale est très peu cadré par une politique sectorielle qui n'a pas vocation à être transférée aux collectivités locales et qui ne parvient pas à structurer les bases d'une forme déconcentrée d'autorité nationale. Les collectivités disposent donc de peu de repères pour développer des actions forestières et s'affirmer comme des autorités compétentes dans le domaine. Cependant, on constate que l'exercice de l'autorité publique en matière forestière par les collectivités locales ne se décline pas que dans le cadre défini par les transferts de compétence. Le contexte juridique de la décentralisation leur offre en effet la possibilité, à travers la clause de compétence générale, de mener des actions assez diverses en lien avec les enjeux économiques et environnementaux de leurs territoires respectifs. En 2007, un rapport des Ingénieurs du CGAAER portant sur l'analyse de l'action des collectivités territoriales en matière forestière faisait ainsi le constat suivant : « depuis le début des années 2000, la filière forêt-bois et l'action des collectivités territoriales à son égard évoluent rapidement » (Dervin, et al., 2007, p.8). Ils concluent alors, après avoir enquêté auprès de plusieurs collectivités territoriales, en ces termes : « les conseils régionaux soutiennent financièrement leur filière forêt-bois, de façon plus ou moins importante et différenciée d'une région à l'autre, en fonction des enjeux et du poids régional de la filière. Un renforcement sensible de leur soutien est même constaté au cours de la période 2000-2006 […]. Les conseils généraux, quant à eux, peuvent parfois plus que doubler l'intervention financière de la Région. Les communes peuvent également avoir un rôle très important pour la réalisation d'équipements de desserte et de gestion collective » (Dervin, et al., 2007, p.66). Pour expliquer cette évolution, le rapport mentionne un certains nombre de facteurs dont certains sont d'ordre « naturel » (tempête de 1999, crise pétrolière, réchauffement climatique) et d'autres sont liés à l'évolution des outils de la politique nationale comme la suppression du Fonds Forestier National, la mise en place des chartes forestières de territoire (CFT) et des plans de développement de massif (PDM), la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilité locales (mise en place des schémas

régionaux de développement économique) ou l'action des organismes de la propriété privée. Mais ils avertissent aussi que « le recensement plus fin des actions menées par les collectivités territoriales s'est avéré peu aisé à réaliser exhaustivement de façon harmonisée entre les différents conseils régionaux d'une part, les différents conseils généraux visités et les communes et leur groupement d'autre part. Cela s'explique à la fois par l'hétérogénéité des dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par les collectivités et par la plus ou moins grande transparence de ces dispositifs. Il est difficile pour l'Etat d'en avoir une connaissance complète » (Dervin, et al., 2007, p.67). A partir de ces éléments, qui témoignent certes d'une affirmation progressive de l'autorité des collectivités territoriales mais qui mettent aussi en évidence la faible lisibilité de leurs actions, nous nous appuyons d'une part sur l'enquête menée par l'ONF et la Fédération Nationale des Communes Forestières[189] et d'autre par sur l'enquête que nous avons conduite auprès des conseils régionaux pour analyser plus en détail les politiques forestières conduites par les départements et les régions.

L'action des conseils généraux dans le domaine forêt-bois

Les résultats de synthèse dont nous disposons pour interpréter l'enquête sur les politiques forestières des conseils généraux ne nous permettent pas de comparer les stratégies conduites par les différents départements mais ils offrent un panorama général de l'éventail de leurs actions en France (Figure 8). L'enquête révèle tout d'abord que sur le plan des ressources affectées, la part consacrée en France par les conseils généraux à la forêt est quatre fois moins importante que celle dédiée à la l'environnement. Il faut noter que l'importance des crédits consacrés à l'environnement (protection, gestion et ouverture au public) est liée à l'existence de moyens spécifiques dédiés aux Espaces Naturels Sensibles à travers la perception de la TDENS. Sur le panel, 87 % des départements ont instauré cette taxe au taux moyen de 1.07 %. En outre, les chiffres présentés dans la Figure 8 sont des moyennes, il s'avère que des différences importantes existent entre les départements (22 000 000 d'euros en Seine Saint Denis et seulement 2 000 euros en Creuse pour l'environnement et pour la filière forêt bois 4 000 000 d'euros dans les Vosges et 10 000 euros en Loire Atlantique), on retrouve même des départements qui consacrent plus de moyens à la filière forêt bois qu'à l'environnement (Meuse, Puy de Dôme, Vosges, Corrèze). Les actions environnementales, concernant ou non des espaces forestiers,

[189] Enquête menée par l'ONF et la FNCOFOR, en partenariat avec l'Assemblée des Départements de France, sur « Les politiques forestières des Départements de France ». 60 départements (soit 67%) ont répondu à l'enquête au cours du premier semestre 2008.

mobilisent donc quelques fois beaucoup de crédits et sont mises en œuvre dans la quasi-totalité des départements. En revanche, on s'aperçoit que les dispositifs de soutien à la filière forêt bois ne sont pas généralisés à l'ensemble des départements. Il existe en effet deux types de profil parmi les 80 % de départements du panel qui soutiennent financièrement des actions en faveur de la forêt et de la filière forêt bois. Certains n'interviennent que de manière très ciblée sur quelques actions, qui sont souvent inscrites à la marge des dispositifs en faveur du développement durable ou de l'aménagement du territoire, et n'élaborent pas un projet politique spécifique dans le domaine. Ces départements sont soit peu concernés par les enjeux forestiers (faible taux de boisement, économie du bois marginale), soit confrontés à des difficultés financières importantes. Ils se déclarent ainsi tous engagés dans des actions en faveur du développement du bois énergie et une partie de ces départements interviennent par le biais des cofinancements aux actions forestières conduites par le conseil régional ou les services de l'Etat. Quelques conseils généraux assez rares, comme ceux de la Nièvre, du Puy-de-Dôme et du Var, ont en revanche bâti une véritable stratégie politique sectorielle départementale et proposent un ensemble de mesures allant des aides à la sylviculture jusqu'à la promotion du matériau bois en passant par le soutien aux entreprises du secteur. Ainsi le Puy de Dôme « s'est engagé depuis 2006 dans une politique volontariste de soutien à la filière forêt-bois visant à réduire le handicap du morcellement de la propriété forestière privée, à intensifier la sylviculture, augmenter la récolte et créer des emplois »[190]. De même, de la Nièvre a élaboré un Plan bois en 2011 et le Var, après avoir mené pendant longtemps une action centrée sur la protection face au risque incendie élargit depuis 2011 son dispositif dans une dynamique de valorisation et d'exploitation de la forêt. Pour finir, on peut remarquer que la compétence que possèdent les départements en matière d'aménagement foncier est relativement peu exercée. Il semble même que les conseils généraux qui mènent une politique foncière active sur les espaces forestiers privilégient autant l'action incitative que les instruments réglementaires.

[190] Propos recueillis sur le site internet du conseil général du Puy de Dômes. http://www.puydedome.com/Foret_et_bois-_72375.html?1=1 – Consulté le 25/09/2012.

Filière Forêt bois				Environnement	
Moyenne des ressources affectées (Budget primitif 2007)					
440 925 €				2 004 501 €	
Action conduites par les conseils généraux et part du panel concernée (%)					
Aides à la sylviculture	40 %	Actions en faveur du foncier forestier	30 %	Interventions dans la gestion des espaces naturels	94 %
Aides à l'équipement des forêts	38 %	Réglementation des boisements	24 %	Politique d'acquisition de forêts	54 %
Soutien aux entreprises de travaux forestier	34 %	Aménagements fonciers	41 %	Ouverture des Espaces Naturels Sensibles au public	86 %
Soutien aux entreprises de transformation du bois	42 %			Mise en place d'un Plan Départemental d'Itinéraire et de Petite Randonnée (PDIPR)	97 %
Soutien filière bois énergie	80 %			Politique de protection des captages d'eau potable	51 %
Bois construction et promotion du matériau bois	26 %				

Figure 8 : Orientations des conseils généraux en matière de politique forestière et de mise en valeur de l'environnement

L'action des conseils régionaux dans le domaine forêt-bois

Par contraste, au niveau régional l'analyse des éléments obtenus auprès de 12 conseils régionaux dans le cadre de l'enquête menée en 2011 montre que les politiques menées dans la plupart des régions prennent un caractère sectoriel élargi assez marqué (Figure 9, p. 285). Ainsi la quasi-totalité des régions du panel interviennent à la fois au niveau de la sylviculture, de l'équipement des forêts, de la mobilisation des bois, de la transformation et de la valorisation (bois énergie et bois construction). Les dispositifs mis en œuvre ont tendance à privilégier, en lien avec la compétence des conseils régionaux en matière de développement économique, le soutien à l'investissement auprès des entreprises de la filière (entreprises de travaux forestiers, entreprises de transformation du bois). Toutefois les CR proposent aussi des mesures d'aide aux investissements forestiers en faveur des

propriétaires et dans ce cadre peuvent être amenés à définir leurs propres orientations sylvicoles. Trois conseils régionaux (Aquitaine, Rhône Alpes et Bourgogne) sont même engagés dans des réflexions (voire des actions pour la région Aquitaine) au sujet de la mise en place d'un marché carbone associé à la ressource forestière. Au-delà de cette apparente dispersion des actions, il semble cependant que de nombreuses régions concentrent leurs moyens financiers sur quelques catégories de dispositifs. En l'occurrence on relève dans notre panel que quatre conseils régionaux consacrent plus de 30 % de leurs soutiens financiers à la sylviculture (Picardie, Nord pas de Calais, Champagne-Ardenne, Ille de France) et trois plus de 45 % des aides au développement du bois énergie (Languedoc Roussillon, Basse Normandie, Franche Comté). Dans le domaine environnemental, tous les conseils régionaux annoncent mettre en place des actions mais les financements directs sont très rares, hormis au travers de la gestion des réserves naturelles régionales. Pour l'application de leur politique en faveur de la protection des espaces naturels, comme pour celle en soutien au développement de la filière forêt bois, les conseils régionaux s'appuient ainsi fortement sur le financement indirect d'actions au travers du soutien au fonctionnement de structures professionnelles et d'établissements publics. La plupart des régions financent les interprofessions régionales et les associations de certification PEFC, elles sont aussi nombreuses à apporter leur aide au CRPF, aux associations de propriétaires et d'entrepreneurs de travaux forestiers, aux Parcs Naturels Régionaux, au conservatoire du littoral, aux associations environnementales. On précisera notamment que beaucoup de conseils régionaux signent des conventions avec les CRPF et participent au financement, au travers des dispositifs PDM (Plan de Développement de Massif), de plusieurs postes de techniciens forestiers. Au final, le bilan de l'investissement financier total des conseils régionaux dans le cadre de leurs actions dans le domaine forêt bois est difficile à déterminer. Pour établir une comparaison avec les conseils généraux, et à partir des données dont nous disposons, on peut établir une moyenne de 2.6 millions d'euros/an par région. Il semble que sur la période 2000-2010 la tendance ait été à l'accroissement progressif de ces crédits mais qu'aujourd'hui ces moyens sont amenés à se stabiliser et à se recentrer sur un nombre moins important de mesure mais mieux ciblées.

Filière Forêt bois				Environnement	
Moyenne annuelle des ressources affectées					
2.6 millions d'euros				?	
Action conduites par les conseils généraux et part du panel concernée (sur 12 réponses)					
Aides à la sylviculture	11/12	Actions en faveur du foncier forestier	7/12	Interventions dans la gestion des espaces naturels	10/12
Aides à l'équipement des forêts	9/12			Politique d'acquisition de forêts	1/12
Soutien aux entreprises de travaux forestier	10/12			Ouverture des Espaces Naturels Sensibles au public	4/12
Soutien aux entreprises de transformation du bois	11/12			Initiatives marché carbone	3/12
Soutien filière bois énergie	11/12			Politique de protection de la ressource en eau	4/12
Bois construction et promotion du matériau bois	10/12				

Figure 9 : Orientations des conseils régionaux en matière de politique forestière et de préservation de l'environnement

Au regard de l'ensemble de ces éléments on s'aperçoit qu'en dépit du délitement du cadre sectoriel la forme que prend l'autorité des collectivités territoriales dans le domaine forestier repose en partie sur la base du modèle sectoriel défini par l'Etat forestier. En effet, plusieurs de leurs actions portent sur la mise en place de dispositifs financiers sectoriels de soutien à l'investissement forestier (RI Financement) ou à l'encadrement technique de la gestion forestière (RI Ressources humaines) qui viennent ainsi en complément, voire en substitution, de la politique nationale en se calquant sur les pratiques sectorielles. Ce formatage de l'action publique territoriale s'effectue principalement dans le cadre de procédures de cofinancement établies au travers des CPER et du PDRH. L'enquête auprès des conseils généraux révèle ainsi que 39 % des départements interviennent en complément

des crédits Feader[191], 24 % en complément aux crédits Feder[192] et 24 % interviennent dans le cadre des CPER. De même, les conseils régionaux définissent une part importante de leur programme d'intervention sur la base des mesures européennes et du CPER. On a ainsi établi, dans le cadre de la programmation 2007-2013 du CPER, que les montants régionaux programmés sur les mesures forestières sont supérieurs à ceux de l'Etat[193]. Il est difficile de définir précisément l'importance des actions régionales de substitution à l'engagement de l'Etat mais l'enquête révèle que pour la grande majorité des conseils régionaux (8 sur 12) l'évolution de l'organisation de l'Etat en région est jugée plutôt négativement et associée à une réduction des moyens. De plus 7 enquêtés sur 12 estiment que globalement l'Etat se désengage sur la politique forestière même s'ils sont 8 sur 12 à envisager leur action en complément de celles de l'Etat.

Néanmoins, au-delà de ce cadrage sectoriel, la diversité des actions forestières conduites par les collectivités territoriales met en évidence l'existence de tentatives de débordement territorial. Celles-ci se traduisent peu par la volonté de développer des formes nouvelles de régulation des usages forestiers (RI Usages). On constate à l'évidence que les actions visant à insérer davantage les problématiques forestières au sein des démarches d'aménagement du territoire sont peu développées. De même il s'avère que les dispositifs à visée sociale et environnementale demeurent relativement déconnectés des autres problématiques forestières[194]. La Bourgogne a mis en place une forme de contractualisation avec les propriétaires sur le massif du Morvan pour favoriser certaines pratiques sylvicoles mais ces initiatives originales restent rares. En revanche, les capacités de débordement territorial en lien avec les enjeux de développement de la filière forêt-bois semblent beaucoup plus importantes. Les conseils régionaux et généraux ont la volonté d'intervenir au niveau de la régulation du RI Approvisionnement, non pas en agissant directement sur le marché des bois, mais en favorisant les relations entre les acteurs de la gestion forestière et les industriels et utilisateurs de bois. Comme en témoigne leur implication grandissante dans des dispositifs associés à la mobilisation et à l'utilisation du bois énergie ou encore à

---

[191] Les aides du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui apportent notamment des financements pour améliorer les dessertes forestières, la valeur économique des peuplements et la défense de la forêt contre les incendies, sont déclinées dans le Programme de développement rural hexagonal (PDRH). Le montant des aides destinées au domaine forestier français pour la période 2007-2013 s'élève au niveau national à 199 millions d'euros (crédits d'État) et au niveau européen à 219 millions d'euros. Pour l'Hexagone, chaque région, en négociation avec le partenariat local et en fonction des enjeux locaux, a déterminé l'ouverture ou non des mesures du Programme de développement rural hexagonal (PDRH).

[192] Le FEDER (Fonds européen de développement régional) vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Il intervient sur le développement des entreprises en aval de la filière et soutient le développement et la compétitivité des entreprises en cofinançant leurs investissements.

[193] Pour 11 régions du panel, le total des montants CPER 2007-2013 programmés par les régions est de 66 millions d'euros contre 45 millions d'euros pour l'Etat.

[194] Par exemple, on constate que plutôt que d'essayer de signer des conventions avec les propriétaires, les collectivités préfèrent acquérir des forêts pour avoir la maîtrise foncière des territoires sur lesquels elles souhaitent investir en matière d'accueil du public.

l'utilisation de la ressource forestière locale dans le cadre du développement du bois construction, les collectivités territoriales contribuent fortement à l'élargissement du cadre sectoriel. Elles opèrent alors un reformatage du périmètre sectoriel qui se traduit non seulement par l'affirmation de leur fonction de production de politiques publiques (par exemple mise en œuvre de plans bois énergie régionaux et départementaux) mais aussi par la revendication d'une fonction de coordination. Cette dernière s'affirme notamment de plus en plus comme une composante fondamentale de l'autorité des conseils régionaux dans le domaine forestier. En l'occurrence ils sont des financeurs importants des interprofessions régionales et définissent leur action sur la base de contrats passés avec l'ensemble des représentants de la filière forêt-bois (Contrats de progrès ou programmes interprofessionnels). Cette ambition stratégique de contribuer à l'intégration de la filière forêt-bois à l'échelle de leur territoire respectif s'inscrit alors pleinement en accord avec les politiques conduites dans le cadre des Agenda 21, des Plans Climat Territoriaux, des Schémas Régionaux de Développement Economique et autres enjeux territoriaux transversaux. Ils doivent en effet justifier de leur engagement dans le domaine forestier auprès des élus locaux et des acteurs économiques et sociaux au titre notamment des problèmes de dynamisation de l'économie rurale et de développement durable.

En résumé, le formatage d'une partie de l'action forestière des conseils généraux et régionaux sur la base du cadre sectoriel national constitue un passage obligé pour acquérir une forme de légitimité sectorielle. Ce cadrage s'avère d'autant plus nécessaire que face au retrait de l'Etat, les acteurs professionnels et les propriétaires privés sont demandeurs d'un soutien public, même s'il faut souligner que les moyens financiers dont ils disposent restent très limités. Sur cette base sectorielle, les collectivités opèrent alors un débordement qui s'appuie cette fois sur la base d'une légitimité territoriale et qui consiste à redéfinir les frontières du secteur au prisme des enjeux de développement local. Un chargé de mission de conseil régional, interrogé sur la politique forestière régionale, insistait ainsi sur le fait qu'il pratiquait « une politique de filière et non pas une politique sectorielle ». Cette formule résume la volonté à la fois de se centrer sur le lien entre la gestion forestière et l'industrie du bois et de se démarquer de la politique de l'Etat qui a entretenu le cloisonnement entre l'amont et l'aval de la filière.

2. Recomposition territoriale de l'autorité publique et perspectives de différenciation

L'affirmation progressive d'une autorité publique décentralisée dans le domaine forestier ne fait aujourd'hui plus de doute. Au cours des quinze dernières années les conseils généraux et régionaux n'ont certes pas acquis beaucoup de compétences directement liées aux problèmes forestiers mais ils ont développé des dispositifs d'actions qui leur confèrent aujourd'hui une certaine légitimité dans le secteur. On se retrouve donc dans une situation de multiplication et d'enchevêtrement scalaire des lieux d'autorité qui pose des questions en termes de cohérence et de différenciation de la politique forestière. D'une part on peut effectivement se demander comment s'articulent ces différentes formes d'autorité et dans quelle mesure l'Etat, ou la région, sont en mesure d'opérer un recadrage sectoriel, ou territorial, des éventuels débordements opérés par les différentes collectivités. D'autre part, on s'intéressera au cas de l'Aquitaine afin de mieux comprendre le travail politique à l'origine des trajectoires de différenciation régionales et d'envisager le rôle joué par les acteurs forestiers régionaux dans la remise en question du régime sectoriel hérité de l'Etat forestier.

a. Le travail politique de reterritorialisation de l'autorité sectorielle: le cas de l'Aquitaine

La politisation de l'échelon régional en matière forestière relève davantage d'un ensemble de mobilisations et d'actions, plus ou moins disparates, conduites par quelques acteurs régionaux que d'un processus organisé sur la base d'un dispositif institutionnalisé. Dans cette perspective, on s'est plus particulièrement intéressé dans le cadre de nos enquêtes à la situation en Aquitaine. Certes, cette région fait figure d'exception dans le paysage forestier français. Néanmoins, elle constitue un observatoire intéressant pour saisir la particularité du travail politique dans le secteur forestier à l'origine de l'institutionnalisation de l'échelle régionale.

La volonté de différenciation du SYSSO

Depuis longtemps la défense d'un particularisme aquitain anime la scène publique forestière et contribue à mettre sous tension le modèle national. On ne reviendra pas ici sur l'histoire du boisement des Landes de Gascogne, ni sur la période du gemmage qui conduisit la région « du désert à l'âge d'or » (Sargos, 1997), mais on retiendra que ce qui constitue aujourd'hui le plus grand massif forestier français s'est développé sur la base de rapports ambigüe entre l'Etat et les intérêts socio-économiques locaux. Instigateur au milieu du XIX^{e}

siècle d'un grand projet de reboisement, l'Etat s'est en effet largement appuyé, tout en les contrôlant, sur l'initiative privée et l'implication économique des propriétaires pour remodeler l'espace rural landais et mener à bien une opération d'aménagement du territoire. Dans cette relation historique qui s'est nouée autour de l'objet forestier entre l'Etat et « le peuple des landes », certains y voient la manifestation d'une forme de domination politico-administrative (Antin De Vaillac(D'), 2008) qui aurait profondément ancré dans les esprit locaux une attitude de défiance vis-à-vis des autorités nationales. Mais on décèle aussi, dans cette histoire particulière, les fondements d'un discours technico-économique sylvicole qui alimente aujourd'hui largement l'argumentaire de ceux qui font la promotion de la notion moderne de « forêt cultivée ». Ce discours s'appuie en effet sur l'idée que la forêt des Landes de Gascogne constitue une exception française car elle est le résultat d'un engagement privé dans la conduite d'une activité productive individuelle. La mise en avant de cette relation indissociable entre l'initiative privée et le système forestier territorial dans son ensemble, au fondement du projet de boisement et par la suite de la montée en puissance de l'économie de la gemme, sert depuis les années 1950 de référence au modèle sylvicole landais. Elle permet notamment de légitimer la diffusion de principes sylvicoles et d'itinéraires techniques normalisés et la promotion d'un système forestier intégré à l'économie locale du bois. Dans ce contexte, le seul cadre pertinent pour réguler les usages forestiers est celui du massif et ce n'est que par la contribution de tous au projet collectif que les intérêts de chacun seront les mieux préservés. Les principaux porte-paroles de cet argumentaire sont les représentants syndicaux des propriétaires-sylviculteurs forestiers du sud-ouest (SYSSO). Ces derniers ont ainsi acquis au fil du temps (création du Syndicat en 1917) une légitimité auprès des propriétaires non seulement en défendant les intérêts individuels[195] auprès des autorités nationales mais aussi en contribuant à l'organisation d'un système collectif de défense des forêts contre l'incendie à l'échelle du massif. L'action du SYSSO repose alors en grande partie sur une stratégie de différenciation vis-à-vis des autres régions forestières française. Comme l'illustrent les propos de l'un de ses représentants, ce particularisme repose à la fois sur la mise en avant de l'existence d'une culture (aux deux sens du terme) forestière originale et sur l'adoption d'une posture critique vis-à-vis de l'Etat et de la conduite de la politique forestière national :

> « C'est l'histoire qui nous oppose [aux autres représentants des intérêts forestiers français]. Je dirais que dans le Sud Ouest on a une double histoire. D'abord il y a

[195] La défense de la fiscalité relative à la détention et à la transmission du patrimoine forestier est depuis de nombreuses années portée par le SYSSO. L'exemple le plus emblématique de la réussite de cet engagement fut l'adoption de l'amendement Monichon en 1959 (réduction des droits de succession), soutenu par le Sénateur de la Gironde du même nom.

> toujours eu les Girondins et les Jacobins, et puis ensuite la forêt des Landes de Gascogne, c'est le contraire historiquement de l'histoire de toutes les autres régions, d'ailleurs nous ne sommes pas considérés comme des forestiers ou que très récemment. Comme je le dis souvent, on n'appartient pas à la haute futaie nous. C'est la forêt cultivée de betteraviers ».
>
> « Evidemment, nous on ne partage absolument pas cette vision [que la politique forestière est une politique nationale, une et indivisible], mais dans les autres régions oui, c'est là où on est en opposition totale avec nos instances nationales. D'ailleurs on les a quittées, on n'est plus membre. Il y a une espèce de réaction légitimiste par rapport au pouvoir central qui nous dépasse complètement ». (Entretien représentant Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, 2008)

La mise en problème de la spécificité des enjeux forestiers sur le massif des Landes de Gascogne est ainsi portée par le SYSSO sur la base d'un argumentaire à la fois technique et politique. Ils politisent leur volonté d'autonomisation sur la base d'un discours critique sur la faible indépendance des autres représentants des intérêts des propriétaires vis-à-vis du pouvoir central et sur la vision nationale de la stratégie de développement forestier. L'argumentaire technique qui s'appuie sur la notion de « forêt cultivée » met en exergue l'action du sylviculteur dans la conduite des peuplements forestiers et la production de biens et services, marchands et non-marchand. Dans un contexte de montée en puissance des mouvements écologistes, la réhabilitation de cette notion s'inscrit en réaction aux concepts de « naturalité » et de « forêt naturelle » qui stigmatisent l'action néfaste de l'homme sur les écosystèmes. Par extension, cette notion de forêt cultivée a été mobilisée par le SYSSO pour faire la promotion de leur approche de la gestion durable qui consiste à mener une sylviculture active orientée vers la production de bois. Ils rejettent alors la notion de multifonctionnalité et de prise en compte de manière homogène sur le territoire national des enjeux d'usages multiples de la forêt en revendiquant la légitimité, économique et environnementale, d'une orientation prioritairement productive de l'ensemble du massif des Landes de Gascogne. Comme le confirment les propos d'un responsable de la coopérative forestière (CAFSA), il existe sur ce point une forte volonté de se différencier des autres régions :

> « La forêt vous savez c'est à la fois fonction sociale, environnementale et économique. Mais vous avez sur les régions plus ou moins d'importance par rapport à ces qualificatifs. C'est vrai que nous en Aquitaine, elle est d'abord économique. Même si on a le pot que en étant économique on a les 3. Si vous allez en Sologne, elle est d'abord environnementale et puis après elle sociale avant d'être économique. Vous avez des différences très fortes, 1 ha de landes en Sologne, absolument dégueulasse,

> sans rien, ça vaut aujourd'hui entre 12 et 15 000 euros, c'est-à-dire 10 fois plus qu'un ha de landes ici. Et pour uniquement être louée à des parisiens pour aller tuer 3 faisans. C'est des finalités très différentes. Quand vous êtes dans une fédé nationale de regroupement de tout ça, qu'elle soit économique ou professionnelle, on voit très bien les divergences des uns et des autres » (Entretien responsable CAFSA, 2008).

L'objectif pour le SYSSO est de valoriser le rôle social du producteur forestier en changeant l'image d'un massif forestier qui a souffert du débat sur l'exploitation intensive des forêts. A travers cette posture, ils s'inscrivent donc en rupture avec la stratégie nationale

L'argumentaire politique repose lui sur la mise en évidence du dynamisme de la forêt privée dans les Landes de Gascogne et de la capacité d'organisation collective des sylviculteurs qui contraste avec l'inertie des propriétaires et de leurs représentants dans les autres régions. Le SYSSO critique fortement le manque de volonté politique de l'Etat en matière forestière estimant ainsi que la dynamique de changement qu'il porte est largement bridée par l'autorité nationale. Or cette autorité est jugée illégitime dans la mesure où elle établit sa politique sur la base d'une représentation nationale (Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Privés) qui ne représente pas les intérêts des sylviculteurs des Landes de Gascogne : « la représentation nationale se sont des propriétaires qui ne sont pas producteurs forestiers. Je pense qu'ils n'ont pas besoin d'argent » (Entretien représentant Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, 2008). Ils contestent alors non seulement les dispositifs réglementaires nationaux mais aussi le système d'équité en matière de redistribution dans le cadre des mécanismes d'autofinancement. Le représentant du SYSSO, interviewé en 2008, explique qu'avec les autres représentants de la forêt privée : « Ca coince d'autant plus que comme on est dans ce système centralisé les plus gros contributeurs, on en a un peu marre de payer pour les autres et de se faire engueuler en plus » et le directeur du CRPF d'Aquitaine précise sur le sujet que le financement des CRPF[196] « est régionalisé selon des critères qui ne nous satisfont pas du tout, mais qui sont une règle qui fait que l'Aquitaine est considérablement désavantagée, c'est une redistribution avec péréquation préalable. Poitou-Charentes qui a 350 000 ha, nous on a 1.5 M d'ha et ils ont 80 % de mon budget. C'est le mal français de l'égalitarisme… ou le bien je sais pas » (Entretien directeur CRPF Aquitaine, 2008).

Bien évidemment, en adoptant une telle posture de différenciation, le SYSSO risque fortement l'isolement et la marginalisation dans le débat public, et par voie de conséquence

[196] Le financement des CRPF est assuré à 60 % par l'Etat et à 40 % par l'impôt foncier versé par les propriétaires.

peut mettre en péril sa crédibilité auprès de ses adhérents et de ses interlocuteurs. Certes, il peut compter sur le poids que lui confère son bon niveau de représentativité[197] au sein d'un massif qui contribue à plus du quart de la production nationale de bois. D'ailleurs, le représentant du SYSSO interrogé sur les conséquences de leur retrait de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers en termes de capacité de travail politique auprès des autorités nationales ironisait en ces termes :

> « Alors effectivement on a un problème de légitimité vis-à-vis de notre fédération nationale, nous on est qu'un syndicat du Sud Ouest, même si on est le plus gros et on produit beaucoup plus que les autres. A nous seuls, on représente 55% de la récolte nationale de la forêt privée, toutes essences confondues. Et si je ne prends que les résineux, cela fait 70%. Ce qui veut dire surtout que les autres ne font pas grand chose. Malgré ça évidemment, le directeur de cabinet du ministre ou le chef de service de la forêt, normalement il doit recevoir le président de la fédération nationale, mais bon il nous reçoit quand même aussi. C'est pour ça qu'on a créé l'Union Nationale de la Forêt Cultivée (depuis 2 à 3 ans) mais c'est pour faire joli dans le décor, on est membre fondateur et pour l'instant seul membre, mais il y a union nationale, pour les fonctionnaires qui lisent un tas de trucs ça suffit. Ceci dit, il y a une tradition longuement établie qui fait que le SYSSO a tjrs été reçu dans les ministères » (Entretien représentant Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest, 2008).

Toutefois, pour affirmer sa légitimité politique le SYSSO dépend aussi fortement des alliances territoriales qu'il peut sceller. L'enjeu pour ces représentants syndicaux est de ne pas s'enfermer dans une logique de défense d'intérêts qui pourrait paraître très micro-corporatiste. D'une part, leur posture est inévitablement source de tension avec les autres organisations de représentants des propriétaires régionaux qui peuvent lui reprocher sa volonté d'hégémonie sur un territoire assez hétérogène du point de vue forestier[198]. Ces derniers bénéficient de l'action du SYSSO et de la politisation de la spécificité de l'Aquitaine dans le cadre de la politique nationale mais ils sont aussi amenés à se trouver en situation de concurrence face aux financements publics régionaux et à la répartition des moyens d'encadrement technique. D'autre part, la légitimité de cette assise régionale dépend en grande partie du partenariat avec des industriels avec lesquels ils sont régulièrement en conflit sur la fixation des prix des bois. La politisation de l'échelon

---

[197] Le syndicat compte environ 6 000 adhérents représentant 600 000 ha de forêt sur les 60 000 propriétaires pour 900 000 ha que compte le massif des Landes de Gascogne (sur les départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne).

[198] L'Aquitaine est découpée en trois grands massifs forestiers : le massif Landais, le massif Dordogne-Garonne et le massif Adour-Pyrénées. Les deux derniers sont confrontés à des problématiques bien différentes du massif Landais. Le Syndicat des Propriétaires Forestiers de Dordogne (SPFD) et le Syndicat des Propriétaires Forestiers des Pyrénées Atlantiques (SPFA) sont membres de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Privés, mais ils appartiennent aussi, avec le SYSSO à Union des Syndicats des Sylviculteurs d'Aquitaine (U.S.S.A).

régional par le SYSSO nécessite donc un travail politique permanent afin de gérer les tensions entre particularisme de la situation du propriétaire forestier dans le massif landais et défense d'une identité régionale collective autour de l'enjeu de développement de la filière forêt-bois. Ainsi, prenant conscience très tôt de la montée en puissance du rôle des instances européennes (notamment en matière de risque incendie), le syndicat français s'est associé aux représentants des propriétaires espagnols et portugais pour fonder l'Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe (USSE). Ce groupe Européen d'Intérêt Economique (GEIE) fondé en 1989, a été la première organisation de propriétaires forestiers à siéger à Bruxelles et à mener un travail de lobbying en faveur de la forêt cultivée. A l'échelle nationale, le SYSSO a privilégié les alliances régionales et la logique de filière. Il entretient ainsi une forte proximité avec la Coopérative Agricole et Forestière Sud Atlantique (CAFSA)[199], qui compte sur le massif plus de 20 000 adhérents et réalise plus de 50 % des reboisements, occupe les postes clés des instances administratives du CRPF et développe des partenariats avec les représentants des industriels du bois organisés au sein de la Fédération des Industriels du Bois d'Aquitaine. Le SYSSO a été à l'initiative de la constitution d'une interprofession régionale en réussissant à convaincre des industriels, au départ plutôt réticents. Il a alors contribué à la constitution du Centre Interprofessionnels des Bois d'Aquitaine (regroupant les acteurs de la filière bois autour de la FIBA et du SYSSO) qui a notamment joué un rôle important dans le succès de la mise en œuvre de la certification PEFC en Aquitaine et dans la négociation en 1999 du Plan Chablis avec l'Etat suite à la tempête. Ce choix qui consiste à assoir sa stratégie de défense des intérêts des propriétaires forestiers sur des bases régionales confère au SYSSO une meilleure assise institutionnelle. La logique régionale et la dynamique de filière forêt-bois lui offre l'opportunité de disposer d'une base politique pour revendiquer une certaine forme de différenciation de la politique forestière et de disposer d'un relais politique supplémentaire qui vient en complément de la mobilisation des parlementaires locaux. Il reste malgré tout très attaché à l'identité liée au massif et à la logique forestière mais le syndicat a expérimenté les limites à l'autonomisation des massifs forestiers dans le cadre d'une politique nationale centralisée. Il mise donc sur l'échelon régional et la logique institutionnelle pour lui permettre de renforcer à la fois sa légitimité nationale, voire européenne, et son influence sur le massif auprès des sylviculteurs comme de ses partenaires industriels.

[199] Il est fréquent que des administrateurs de la CAFSA prennent des responsabilités au sein du SYSSO et inversement.

Les initiatives de l'Aquitaine dans le domaine forêt-bois

L'action du conseil régional d'Aquitaine est donc largement soutenue par les intérêts socioprofessionnels dominants de la région. Elle dispose d'une légitimité importante pour agir dans le domaine forestier et peut compter sur les acteurs de la filière forêt-bois pour l'appuyer dans la mise en œuvre de sa politique. Dans ce contexte, le conseil régional mène une politique active en faveur de la filière forêt-bois qui s'appuie sur une logique de contractualisation à la fois avec l'Etat dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région (2007-2013 : Grand projet n°5 « Soutenir la compétitivité des filières bois/forêt et agricoles ») et avec les représentants sectoriels régionaux dans le cadre d'un contrat de progrès de la filière forêt-bois-papier-ameublement. Il n'existe toutefois pas de politique forêt-bois spécifique et identifiée comme telle mais on retrouve des mesures à destination des acteurs du secteur forestiers et de l'industrie du bois dans le cadre de la politique du secteur « agriculture – agroalimentaire », de la politique de lutte contre le changement climatique, de la politique liée à la formation professionnelle, de la politique de la recherche et de la politique dédiée à l'économie et à l'innovation. Au total on peut estimer que la Région consacre environ 9.5 millions d'euros/an au secteur forestier (25 % d'aides à la sylviculture et aux travaux forestiers ; 30 % consacré au soutien aux activités de première transformation ; 30 % à la recherche et environ 15 % à la formation) et finance une grande partie de ses opérations en partenariat avec l'Etat et l'Europe (FEADER et FEDER). En comparant ce chiffre aux montants annuels consacrés par la Région Aquitaine entre 1984 et 1988 au secteur forestier, lors du premier Contrat de Plan Etat-Région, on constate que l'effort financier du conseil régional a presque doublé en 25 ans[200]. En complément de ces mesures qui s'inscrivent dans le périmètre du secteur forestier, les entreprises de la transformation du bois bénéficient du soutien (aides individuelles et aides collectives) du pôle de développement économique qui dispose d'un chargé de mission spécifiquement dédié à cette filière. A ce niveau, l'action du conseil régional est fortement cadrée par les contraintes qu'impose l'Union européenne en matière d'aides publiques aux investissements industriels. Comme le souligne le chargé de mission cet encadrement tend progressivement à se renforcer ce qui conduit l'autorité régionale à privilégier l'aide aux projets de recherche-développement :

[200] L'intervention de la Région Aquitaine en faveur de la filière bois entre 1984 et 1986 s'élève à 73.75 millions de francs, soit, après conversion en francs constants et en euros, un montant d'environ 5.6 millions d'euros/an. La répartition de ces aides à l'époque est estimée ainsi : 10 % reboisement, équipements forestiers et entreprises d'exploitation forestière ; 80 % aides directes et indirectes aux entreprises de la transformation du bois ; 10 % formation et recherche. Source : Comité économique et social d'Aquitaine, 1988.

> En matière d'encadrement on constate que les aides à l'investissement classique sont de plus en plus restreintes, il y a de moins en moins de communes zonées sur lesquelles on peut appliqué un taux d'intervention important sur de l'aide à l'investissement, en revanche, l'aide à la RetD n'est pas zonée, on peut l'appliquer aussi bien à la PME classique qu'au groupe, en Aquitaine, c'est une volonté du président, on a aussi la volonté d'accompagner au-delà des PME les groupes industriels, en imposant des contraintes aussi, c'est donnant-donnant. [...] On a une ressource Pin maritime qui n'est pas forcément la ressource idéale, à priori, en tout cas pour ce marché [bois construction], mais grâce à la RetD on peut peut-être mettre en place de nouveaux process de production, de nouveaux systèmes constructifs (technologies de collage, d'aboutage) qui peut permettre de dépasser les contraintes intrinsèques au pin maritime. (Entretien chargé de mission bois-papier-ameublement du conseil régional d'Aquitaine, 2008)

A travers ses propos, on constate que l'orientation de l'action du conseil régional se justifie autant pour des raisons de contrainte européenne que sur la base d'un choix politique. Il tente en effet de se positionner sur le créneau du soutien aux opérations de recherche et développement pour prendre une part active dans la politique économique. En l'occurrence il tente de faire valoir auprès de l'Etat sa capacité à identifier, sur la base de son expertise régionale (à la fois connaissance globale du marché et des problèmes spécifiques de concurrence des firmes et des filières), les besoins prioritaires pour le développement industriel et les acteurs ayant un effet structurant sur le reste de la filière. Comme on a pu le voir récemment dans le cadre du débat sur la création d'une Banque publique d'investissement (BPI), l'implication des régions dans le développement économique est régulièrement contestée[201], elles conduisent donc un travail politique important pour faire de leur proximité avec le tissu industriel un atout et non pas une contrainte. La critique qui leur est effectivement adressée repose sur le danger de leur rapport clientéliste avec les industriels. Pour répondre à ces critiques elles cherchent ainsi à définir un cadre d'intervention qui repose sur des considérations techniques (et non pas politiques) et qui participent au dynamisme de l'ensemble de la filière sur le long terme. Comme le soulignait ainsi le chargé de mission interrogé sur le rôle des conseils généraux : « Ils vont avoir une approche plus territoriale de leur intervention, beaucoup plus aménagement du territoire

[201] Voici les propos que tenais A. Rousset (président de l'Association des Régions de France et du conseil régional d'Aquitaine) dans une tribune au journal le Monde au sujet de la création de la BPI : « J'entends des esprits chagrins, parce qu'elle sera fortement régionalisée, craindre que nous investissions dans des "canards boiteux", comme si le sens des responsabilités ne pouvait être que parisien. Quel mépris, à la fois pour les entrepreneurs et pour les régions ! Les régions sont aguerries dans le domaine du développement économique, connaissent le monde de l'entreprise pour être en permanence au contact, et interviennent de longue date en investisseurs avisés » (Le Monde, Le Monde.fr, 04.12.2012 à 12h20)

[...] il est difficile d'anticiper leur décision, ils sont soumis plus directement avec l'élu ». A travers son soutien à la mise en place et au fonctionnement du pôle de compétitivité de la filière bois et son positionnement systématique en tant que co-financeur des projets de R et D, le conseil régional d'Aquitaine cherchent ainsi à s'affirmer comme « le coordinateur des aides au développement économique » et à être un acteur « incontournable » (propos du chargé de mission, 2008). Il veut ainsi faire valoir les atouts de la proximité tout en cherchant à se démarquer de l'image « territoriale » associée aux autorités infranationale. Le chargé de mission interviewé résumait ainsi sa vision des choses : « Je nous place au même niveau que l'Etat, même si l'Etat se désengage de plus en plus financièrement ».

Dans le domaine forestier et amont de la filière forêt-bois, on constate que depuis plusieurs années le soutien du conseil régional en faveur des propriétaires forestiers a nettement augmenté au travers de la mise en place de Plans bois départementaux et de son implication dans un dispositif original de soutien à l'investissement forestier appelé SODEF (Société de Développement de l'Economie Forestière). Les Plans bois départementaux, élaborés en partenariat avec les conseils généraux, consistent à adapter les aides sylvicoles aux particularités des différents massifs régionaux périphériques (Dordogne, Lot-et-Garonne et Pyrénées Atlantiques). A travers cette modulation territoriale de son intervention, la région cherche à atténuer les disparités entre le massif des Landes de Gascogne et les autres massifs forestiers. Il s'agit ainsi d'un dispositif qui ne renouvelle pas les pratiques sectorielles mais qui au contraire cherche à maintenir une forme de soutien direct au propriétaire que l'Etat tend à supprimer. La Région revendique néanmoins sa capacité à mener cette politique dans une perspective territoriale concertée en proposant le financement de mesures calibrées par les acteurs locaux en fonction de leurs besoins spécifiques. Dans le cadre de la SODEF[202] en revanche, le conseil régional contribue à pérenniser un système d'autonomisation des propriétaires vis-à-vis de l'investissement forestier. Depuis sa création, l'Etat et la région apportaient leur soutien à la SODEF (bonification et garantie des prêts) dans le cadre du Plan Etat-Région. En 2003, l'Etat s'est désengagé mais la région a continué à soutenir le dispositif. A travers cet exemple de la SODEF, on s'aperçoit que le conseil régional et les sylviculteurs portent conjointement la volonté de renouveler le mode d'intervention des autorités publiques dans le secteur

[202] Dans la perspective de développer le concept d'entreprise sylvicole, le SYSSO a créé la SODEF en 1992. Il s'agit d'une société anonyme (SA) qui regroupe plus de 800 actionnaires sylviculteurs et qui contribue à leur apporter des facilités et des moyens pour financer les activités liées à la sylviculture. Elle permet ainsi la mise en place de prêts bonifiés et gère un fond de garantie sylvicole pour couvrir les risques d'insolvabilité. Depuis 1995 la SODEF a mis en place 800 dossiers de prêts et financé sur 30 000 ha de forêt des travaux sylvicoles, des programmes de restructuration foncière et de l'achat de matériel.

forestier. La SODEF était un dispositif expérimental, la région jouait au départ un rôle complémentaire à l'Etat mais ce dispositif n'a pas été généralisé et son action s'est alors substituée à celle de l'Etat.

De son côté, le SYSSO cherche à obtenir un soutien politique dans le cadre de son projet structuration d'un environnement financier favorable à l'entreprise sylvicole qui ne dépende pas directement des aides publiques. Ils ont ainsi récemment, faute d'engagement de l'Etat dans ce sens, pris l'initiative de constituer en partenariat direct avec les banques et les assurances leurs propres produits financiers et assurantiels (Plan d'épargne forêt et Contrat d'assurance contre la tempête et l'incendie). Le conseil régional, quant à lui, développe deux pistes de différenciation de son action publique dans le domaine forestier. La première consiste à innover dans le domaine de l'ingénierie financière, la région cherche ainsi, dans le prolongement de la SODEF, à mettre en place des dispositifs alternatifs à l'aide directe afin de s'adapter à l'évolution des conditions de soutien public à l'économie promus par la réglementation européenne et de répondre plus efficacement aux besoins des entreprises[203]. La seconde repose sur la volonté de s'approprier le portage politique de la question de la prise en charge par les autorités publiques de la question des services dits « non marchands » de la forêt. L'Aquitaine a ainsi été à l'origine de la constitution d'un réseau européen des Régions sur la forêt qui a proposé en 2009 à l'occasion de la conférence de Copenhague sur le changement climatique une déclaration ayant vocation à mettre en évidence la nécessaire reconnaissance de l'utilité écologique et sociale des forêts et a rédigé une réponse en 2010 au livre vert de la Commission Européenne sur le thème « La protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique »[204]. Béatrice Gendreau, la conseillère régionale en charge de la forêt en Aquitaine, est en outre intervenu auprès du Parlement Européen le 29 juin 2010 lors de la Conférence sur la stratégie forestière dans l'Union européenne sur le thème : « Les services non marchands procurés par les forêts ». En application de cet engagement, le conseil régional d'Aquitaine a été à l'initiative de la création de l'association Aquitaine Carbone en association avec le CRPF, l'ONF et la Caisse des Dépôts. Cette association, mise en place dans le contexte post tempête, est destinée à passer des contrats avec les propriétaires forestiers qui effectuent des reboisements dans le but de leur acheter

[203] Par exemple, en 2009 le conseil régional d'Aquitaine a participé à la constitution d'un fond de garantie pour faciliter l'accès des entrepreneurs de travaux forestiers aux concours bancaires en limitant les garanties personnelles demandées au dirigeant et en réduisant le coût de la garantie.

[204] Ce réseau, associant Aquitaine, Aragon, Bourgogne, Catalogne, Emilie-Romagne, Hesse, Lorraine, Midi Pyrénées, Nord pas de Calais et Toscane, ont proposé une réponse commune au livre vert sous le titre : « Associer les régions pour une stratégie forestière européenne renforcée ».

des crédits carbone[205]. Pour le moment les actions de l'association sont uniquement financées par le conseil régional (à hauteur de 500 000 €) mais à terme il est envisagé d'ouvrir la possibilité de rachat de crédits carbone forestiers à d'autres financeurs. Il faut noter que cette initiative innove en matière de financement des investissements forestiers mais elle ne permet pas encore à la région de proposer de nouvelles formes d'usages de la forêt. En effet, le rachat des crédits carbone est simplement conditionné au respect du cahier des charges fixé par l'Etat dans le cadre du plan de reconstitution post tempête, aucune contrainte supplémentaire n'a été fixée.

L'exemple aquitain montre donc que l'espace régional peut être propice à une certaine forme de différenciation de l'action publique dans le domaine forestier. Une part importante de son intervention s'inscrit dans le cadre fixé par l'Etat (CPER et programmes européens) mais ne disposant ni des moyens financiers, ni des moyens administratifs et techniques de ce dernier, il cherche à réinventer une forme d'expression de son autorité dans le domaine forestier. Le débordement qu'il opère s'inscrit principalement sur la base d'une mise en problème public des lacunes de la politique sectorielle. Le constat du désengagement de l'Etat permet notamment au conseil régional de développer des compétences en matière de financement des activités sylvicoles et de répondre aux sollicitations des représentants des intérêts sectoriels régionaux. Ce rôle n'est pas forcément très gratifiant pour l'autorité régionale mais elle peut s'appuyer sur cette nouvelle légitimité pour travailler à l'institutionnalisation de dispositifs plus innovants. L'initiative sur le fond carbone illustre ainsi cette volonté de se différencier de l'action de l'Etat et de justifier de sa capacité à proposer une approche renouvelée du rôle des acteurs publics dans la régulation du secteur forestier. De la même manière, le conseil régional politise fortement la notion de filière forêt-bois pour déborder du périmètre administratif sectoriel défini par l'Etat et mettre en avant sa capacité à proposer une vision politique intégrée des enjeux liés au développement de l'économie forestière. Fort de sa compétence dans le domaine économique elle veut ainsi témoigner de la pertinence de l'échelon régional pour porter une véritable politique sectorielle. Ce faisant, le conseil régional inscrit la reterritorialisation de l'autorité publique dans le domaine forestier dans une véritable perspective de renouvellement de la logique sectorielle. Cette posture s'explique notamment par la forte pression qu'exercent les industriels et les représentants des propriétaires privés qui défendent cette approche sectorielle et s'opposent à toute forme de territorialisation qui

[205] Le but pour l'association est de revendre ces crédits sur le marché du carbone et d'utiliser les revenus pour investir dans des actions forestières à l'échelle régionale. Pour le moment ces crédits ne sont certifiés, l'association a initié une démarche visant à faire reconnaître ces crédits par un organisme indépendant.

pourraient venir concurrencer le modèle de sylviculture et de développement économique existant. A l'inverse dans beaucoup d'autres régions, le poids des acteurs locaux (collectivités locales, associations environnementales, ...) qui souhaitent se réapproprier les enjeux de gestion forestière et proposer une logique alternative à la logique sectorielle est plus fort (comme c'est le cas en Aquitaine dans les départements périphériques au massif des Landes de Gascogne). Dans ce contexte, le positionnement de l'autorité régionale devient plus ambigu, elle doit composer de manière plus subtile entre une logique territoriale et une logique sectorielle.

Les représentants socioprofessionnels et les élus locaux jouent donc un rôle non négligeable dans le cadre de la dynamique d'affirmation de l'autorité régionale en matière forestière. Ils constituent pour elle une ressource technique et un relais opérationnel très importants sur lesquels elle peut s'appuyer pour mettre en œuvre des actions nouvelles mais aussi une ressource politique importante de légitimation de son action. Deux facteurs très importants jouent notamment en la défaveur de l'autorité régionale par rapport à l'Etat. D'abord, elle dispose de moyens financiers et de capacités d'action moins importantes qui rendent de nombreux acteurs sectoriels sceptiques sur ses capacités à se substituer à l'Etat. Par exemple, entre 1999 et 2010, les acteurs publics et privés régionaux (tout particulièrement en Aquitaine) sont restés très prudents par rapport à leur volonté de se différencier de l'action de l'Etat au risque d'inciter davantage à son désengagement. Les deux tempêtes successives ont effectivement mis en évidence leur forte dépendance vis-à-vis de la capacité d'action des autorités nationales. Le représentant d'une coopérative forestière revenant sur le plan chablis de 1999 témoignait ainsi : « quand vous voyez que c'est l'Etat qui a financé à hauteur de 97 % toute la reconstitution tempête, les collectivités territoriales ne représentent que 3 %. Elles n'ont rien fait, elles s'enorgueillissent toutes mais c'est uniquement le ministère qui a payé, avec l'Europe, 50%, enfin ils ont réussi à faire passer ça au niveau de Bruxelles, ils se sont bien débrouillés » (Entretien responsable CAFSA, 2008)[206]. Ensuite, le phénomène de dispersion de l'autorité qui accompagne cette dynamique de reterritorialisation fait craindre aux professionnels du secteur à des problèmes de cohérence de l'action publique dans le domaine forestier.

[206] Depuis 2010, cet engagement national n'est plus garanti puisque l'article 68 de la Loi de Modernisation Agricole stipule que : « Pour les tempêtes intervenant à compter du 1er janvier 2017, les surfaces forestières considérées comme assurables contre le risque de tempête dans les conditions prévues au dernier alinéa du présent ne peuvent plus faire l'objet d'une prise en charge de l'Etat en matière de nettoyage et reconstitution des peuplements forestiers ». Ce changement de posture de l'Etat constitue une nouvelle étape de son désengagement qui augure probablement de perspectives nouvelles dans le cadre des rapports entre les acteurs forestiers et les autorités publiques décentralisées.

b. A la recherche d'une cohérence de l'autorité publique dans le secteur forestier

La multiplication des échelons de définition et de programmation de l'action publique dans le domaine forestier conduit à l'existence de deux types de problèmes de mise en cohérence. En premier lieu, le transfert de compétences réglementaires constitue un facteur de dispersion territoriale de l'autorité qui peut être mise sous tension dans la perspective d'un recadrage sectoriel de la politique forestière. En second lieu, l'exercice conjoint de compétences associées au développement économique et à l'aménagement du territoire pose la question de la complémentarité des formes d'autorité redistributive et de la convergence des différents dispositifs mis en place par chacun des acteurs publics.

Les contraintes et limites à la dispersion territoriale de l'autorité

La décentralisation de la politique forestière est, comme on a pu le voir précédemment, très limitée et la régulation sectorielle est donc peu confrontée au problème de la dispersion territoriale de l'autorité. Toutefois, le transfert de compétences périphériques peut malgré tout avoir des conséquences importantes sur la cohérence de l'action publique sectorielle. Tel est le cas par exemple du traitement de la question du transport des bois. En effet, la mise en place d'itinéraires de transport des bois ronds fixés par arrêté préfectoral départemental nécessite au préalable l'approbation des conseils généraux[207]. Toutefois, un certain nombre de départements (et de communes) s'opposent à la signature de ces arrêtés (Creuse et Haute-Vienne dans le Limousin ou Pyrénées-Atlantiques en Aquitaine), voire instaurent des contraintes à la circulation (tonnage autorisé en fonction du nombre d'essieux) différentes des autres départements. Pour lever ces blocages, les services du ministère de l'Agriculture, sollicités par les représentants de la filière bois, souhaiteraient que les arrêtés soient pris à l'échelle régionale mais ils craignent fortement la résistance des conseils généraux. Cette situation, qui pose d'importants problèmes à la mise en œuvre d'une politique nationale de mobilisation du bois, illustre combien la dispersion territoriale de l'autorité peut poser des difficultés et montre surtout l'absence de capacités de coordination entre l'Etat et les collectivités dans le cadre de la conduite d'une politique sectorielle. Elle explique aussi pourquoi les acteurs forestiers et l'administration sont réticents à ces transferts de compétence et à la gestion territoriale des enjeux liés à leurs activités. Ils disposent là d'un argument pour la mise en problème public de la réaffirmation d'une politique sectorielle forte.

[207] Cf. décret « bois rond » du 23 juin 2009 inscrit au code la route.

De la même manière, on rencontre des situations de mise en œuvre de politiques intersectorielles qui soulèvent ce problème de la dispersion de l'autorité et interrogent sur la cohérence des politiques sectorielles. Ces politiques intersectorielles, reposant sur la mise en place d'espaces fonctionnels de régulation qui dépassent les logiques sectorielles ont constitué des moteurs importants du transfert d'autorité associé au mouvement de décentralisation. Mais il s'avère aussi que ces politiques intersectorielles peuvent en retour mettre sous tension la cohérence intra sectorielle. Par exemple, les questions relatives à l'aménagement de l'espace rural ont très tôt fait émerger le problème de l'articulation entre les politiques agricoles et les politiques forestières (Gadant, 1987). Face à cet enjeu, les compétences associées à l'aménagement foncier et à la réglementation des boisements ont été confiées aux collectivités territoriales (Communes et départements). Toutefois, aujourd'hui, la mise en place du dispositif « Trame Verte et Bleue » (TVB) dans le cadre de la politique en faveur de la biodiversité s'accommode mal de cette forme de dispersion de l'autorité sectorielle en matière de régulation des usages forestiers. En effet, l'objectif d'assurer la constitution de grandes unités écologiques nécessite d'assurer la cohérence non seulement des politiques d'aménagement rural mais aussi des politiques de gestion forestière. Or il s'avère que les premières relèvent des collectivités territoriales et les secondes de l'Etat. Certes, il se pose de la question de la cohérence interne de l'autorité de l'Etat à travers l'articulation entre les actions des différents organes administratifs en charge de la forêt privée et de la forêt publique (ONF, CRPF, DRAAF, DDT), comme de la cohérence territoriale entre les actions des différentes collectivités, mais surtout il existe une problématique de cohérence au sein du secteur forestier. Comment faire en sorte que la politique de gestion forestière de l'Etat s'articule avec celles des collectivités en charge de l'aménagement foncier afin d'améliorer « la qualité écologique » des territoires forestiers ? Ce dernier aspect du problème est finalement très peu politisé mais il est au cœur des enjeux d'articulation entre secteur et territoire, il met notamment en évidence que la remise en cause de la logique sectorielle par différentes logiques territoriales (fonctionnelles ici) peut prendre un caractère contradictoire. Dans cette perspective, la solution préconisée est de confier la tâche au conseil régional, en partenariat avec l'Etat, les collectivités territoriales et les représentants des intérêts privés, de réaliser un Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) censé servir de référence à l'établissement notamment des documents d'urbanismes (PLU et SCoT). Pour le moment, l'Etat s'engage à conduire à travers l'ONF une action dans les forêts domaniales convergente avec les SRCE mais peu de propositions sont envisagées dans le cadre de la gestion des forêts privées. La première

remarque que l'on peut formuler est que ce dispositif n'institutionnalise pas de transfert de l'autorité réglementaire en matière de politique de la biodiversité puisque le SRCE n'est pas opposable aux tiers. La seconde remarque nous conduit à souligner qu'il ne concerne que l'aspect « cohérence de l'action des collectivités territoriales » et qu'il oblitère une partie importante de l'enjeu de régulation de la biodiversité, notamment celui qui a trait à la cohérence sectorielle forestière et à la coordination des différents dispositifs de régulation des usages forestiers. Cet exemple illustre le fait que les collectivités territoriales sont aussi confrontées au problème de la fragmentation de l'autorité dans le domaine forestier et à l'étanchéité des frontières sectorielles. De plus en plus de politiques publiques territoriales font émerger ce type de tension mais l'administration forestière, comme les représentants des intérêts sectoriels, conduisent un travail politique de résistance à ces actions intersectorielles de peur de se trouver marginalisés au sein d'instances de négociation plus ouvertes.

La faiblesse de la coordination et du partenariat entre les autorités publiques

La dispersion territoriale de l'autorité réglementaire est une conséquence directe du processus de décentralisation. Elle vient fortement remettre en question le modèle sectoriel national et centralisé et a donc toujours été envisagé comme une menace par les défenseurs de l'Etat forestier. Il s'agit en l'occurrence de l'argument principal en faveur du maintien de la compétence exclusive de l'Etat en matière forestière. En revanche, le partage de l'autorité en matière de compétence redistributive a très tôt été envisagé comme un changement inéluctable dans un contexte général de décentralisation et de mise en place de contrats de plan entre l'Etat et les régions. La loi du 4 décembre 1985 a ainsi institué les Orientations Régionales Forestières (ORF) portant sur la définition des enjeux régionaux de mise en valeur des forêts publiques et privées ainsi que sur ceux liés au développement du secteur économique qui en exploite et transforme les produits. Ces ORF sont destinées à offrir un cadre régional de référence à l'élaboration, et à l'approbation par les autorités compétentes, des documents de gestion (PSG et Aménagement forestier) établis à l'échelle de la propriété. La particularité de ces ORF étant qu'elles sont élaborées par des Commissions Régionales de la Forêt et des Produits Forestiers (CRFPF) composées de représentants des administrations déconcentrées, de responsables professionnels et syndicaux de la filière, de responsables associatifs et de représentants des collectivités locales. Ces instances régionales élaborent les ORF (qui sont arrêtés par le Ministre en charge des forêts, après avis des conseils régionaux et consultation des conseils généraux) et sont censées, de

manière plus large, concourir à « l'élaboration et à la mise en œuvre dans la région des orientations de la politique forestière » (Article R 4-1 du code forestier). En cohérence avec la Loi de 1964, qui avait créé les Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF), et la loi Defferre de 1982 sur la décentralisation, la loi de 1985 a ainsi contribué à institutionnaliser l'échelon régional, pas seulement comme forme de déconcentration administrative, mais comme espace de régulation intermédiaire et de concertation entre le niveau local et le niveau national. La finalité des ORF était en effet de servir non seulement de référence régionale à la réalisation des documents de gestion forestière mais aussi de fondement aux volets forêt-bois des contrats de plan passés entre l'État et les collectivités territoriales (Guillery, 1986). Toutefois, l'élaboration des ORF n'intervient que tous les dix ans environ, la CRFPF est présidée par le préfet de région et ses attributions sont très limitées. J.C. Monin, président de la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR), est ainsi très sceptique sur la capacité de cette instance à constituer un véritable lieu de proposition et de contrôle sur les objectifs et la stratégie forestière. Dans un rapport en 2003 sur la décentralisation et la politique forestière, il commente en ces termes l'action des CRFPF :

> « [elles] ont un rôle de conseil mais ne constituent pas des personnes morales. Leur composition a été progressivement élargie pour intégrer les acteurs de la société civile. L'importance de la représentation des associations est une avancée récente. Certains regrettent néanmoins qu'elles ne soient pas plus ouvertes sur le monde non-forestier. [Elles] gardent un caractère très administratif, même si elles évoluent vers un lieu de concertation avec la société civile. Le rôle de l'État y apparaît parfois confus, avec à la fois une fonction régalienne, des prérogatives liées à son statut de propriétaire et un rôle de garant des arbitrages dans la filière. […] La vie des CRFPF s'avère parfois très inégale et la plupart ne se sont réunies qu'à la faveur de la révision des Orientations Régionales Forestières. L'expérience montre que ces ORF peuvent être l'occasion de débats vivants et fructueux mais qui risquent de ne pas essaimer et se concrétiser dans les politiques locales de développement ou d'aménagement du territoire portées par les Conseils régionaux, faute de passerelles et de messagers » (Monin, 2003, p.39).

La réforme de 1985 s'inscrivait dans la logique de constitution de ce que F. Bezès (2005) nomme l'Etat Stratège et visait à tendre vers une séparation plus nette entre les fonctions de pilotage et de mise en œuvre opérationnelle de l'action publique dans le domaine forestier. Toutefois, à l'occasion de cette loi de 1985, comme de celle de 2001, l'Etat a bien réaffirmé l'importance de ses fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle mais il est resté très prudent sur les aspects participatifs et contractuels de la politique forestière.

Même s'il semble que les conseils régionaux sont de plus en plus impliqués dans le cadre de la programmation des volets forestiers des fonds européens (PDRH) et des CPER, il s'avère effectivement que la logique de contractualisation et de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales est peu développée. Ainsi, pour la période 2000-2006 la mise en œuvre du chapitre VIII relatif à la sylviculture du Règlement de Développement Rural s'est effectuée dans le cadre d'un volet forestier du plan national de développement rural (PDRN), élaboré par l'État, et non par la voie des DOCUP (documents uniques de programmation), conçus au niveau régional. Le rapport d'évaluation à mi-parcours de ce volet forestier soulignait d'ailleurs que : « les Régions se sont peu mobilisées sur le volet forestier » et que « la conception du PDRN et son fonctionnement privilégient une gestion centralisée au détriment de son ancrage régional »[208]. A l'occasion de la mise en place du PDRH et des CPER pour la période 2007-2013, un certain nombre de mesures forestières ont été insérées dans les volets régionaux mais les principales demeurent dans le socle national (notamment les mesures « productives » relatives à l'amélioration de la valeur économique des forêts et au soutien à la desserte forestière). De nouveau, dans plusieurs régions, les conseils régionaux et généraux ont été relativement peu impliqués dans ces programmations. Contrairement à ce qui se passe dans beaucoup de domaines, la reconfiguration de l'action territoriale de l'Etat dans le secteur forestier ne se caractérise donc pas par l'institutionnalisation d'une action collective, ni par la mise en œuvre de politiques constitutives (Duran et Thoenig, 1996). Les collectivités territoriales entretiennent certes des échanges réguliers avec les administrations déconcentrées, elles se mettent quelques fois d'accord sur un certain nombre de dispositifs en commun qui font l'objet de cofinancements, mais il s'agit encore d'un partenariat très informel, et donc très variable selon les contextes. Nous avons ainsi pu relever dans le cadre de notre enquête auprès des conseils régionaux qu'ils étaient nombreux à faire le constat qu'une part importante de leur action s'inscrivait dans une perspective de désengagement de l'Etat. Il n'existe pas de logique de co-production de la politique forestière à l'échelle régionale ou départementale, les compléments financiers qu'apportent les collectivités dans le cadre de l'action sectorielle ne répondent qu'à une logique d'adaptation au coup par coup de la politique nationale. On peut d'ailleurs faire le même constat en ce qui concerne l'articulation entre les actions des différentes collectivités territoriales. Il n'existe souvent pas de concertation et leurs politiques respectives sont peu coordonnées. La région Rhône

[208] Extrait de : Evaluation relative au chapitre VIII du RDR pour la France. Aides à la sylviculture et à la forêt – Synthèse du rapport final – Oréade-Brèche – p.13.

Alpes a identifié ce manque de lien entre les dispositifs et actions conduites par les différentes collectivités, elle tente ainsi au travers des Projets Stratégiques Agricoles et de Développement Durable (PSADER) d'améliorer la situation en incitant à l'engagement de démarches partenariales pour des projets collectifs dans le cadre de volets forêt-bois[209]. L'enquête auprès des conseils généraux révélait qu'ils sont 27 % à intervenir hors CPER dans le cadre de dispositifs communs avec les conseils régionaux et plusieurs exemples témoignent de la mise en place de formes de coordination des actions assez poussées mais force est de constater que la situation est très variable selon les régions.

Le bilan général relatif au niveau de coordination de l'action de l'ensemble des autorités publiques engagées dans le domaine forestier à l'échelle infranationale est globalement assez négatif, en tout cas très hétérogène. L'action des collectivités territoriales est en outre assez stérile en matière d'insertion de la problématique forestière dans le cadre de politiques plus transversales et leur participation à la déclinaison infranationale de la politique sectorielle s'inscrit plus dans une logique de substitution à l'action de l'Etat que dans une logique de construction politique d'une autorité intermédiaire. On assiste donc à un débordement territorial de la politique forestière désordonné et à un cadrage sectoriel non coordonné. A l'occasion des débats qui se sont tenus lors des Etats généraux de la forêt méditerranéenne, un intervenant soulignait qu'« au quotidien, tous les acteurs de la forêt méditerranéenne sont confrontés à « l'impertinence » des territoires et des compétences » (Avias, 2006, p.156). Cette situation est liée non seulement aux problèmes que rencontre l'administration déconcentrée de l'Etat et au manque de capacité dont elle dispose pour assurer l'animation infranationale de la politique sectorielle mais elle témoigne aussi de l'absence de travail politique en faveur d'une réorganisation du partage de l'autorité dans le secteur forestier. La territorialisation de la politique forestière est finalement peu concurrentielle (Bartoli et Mériaux, 2007) dans la mesure où la lutte pour la désignation de l'autorité légitime à assurer l'intégration territoriale de ses différents segments est peu exacerbée. La problématique de l'implication des collectivités dans l'action publique forêt-bois est en effet à ce stade plus centrée sur les enjeux d'amélioration de la coordination fonctionnelle que sur la structuration des relations de pouvoir.

En 1998, le rapport Bianco sur l'avenir de la politique forestière demeurait très flou sur la question de la décentralisation mais il voulait quand même « inciter vigoureusement à des actions forestières régionales » car il estimait que « la Région constitue un niveau pertinent

[209] En juillet 2012, 37 PSADER sur 45 validés ont un volet forêt bois.

parce qu'elle peut rassembler des moyens publics et privés importants, parce qu'elle peut adapter les actions à la diversité des territoires et parce qu'elle peut faciliter un dialogue plus concret entre élus, industriels, associations et citoyens. Certaines régions ont déjà commencé à le faire. Il faudra que l'Etat joue pleinement son rôle d'incitateur » (Rapport Bianco, 1998, p. 29). En 2009, le rapport Puech n'aborde pas du tout la question de l'implication des collectivités territoriales dans la conduite de la politique forestière, au chapitre gouvernance (Rapport Puech, 2009, p. 33-34) il ne mentionne que la stratégie de l'Etat et envisage l'évolution des formes d'autorité du régime sectoriel uniquement sous l'angle du partage avec des instances privées de régulation. Plusieurs raisons expliquent cette absence de politisation de la décentralisation de la politique forestière. D'une part, les collectivités territoriales s'engagent avec prudence dans le domaine forestier. En effet, elles ne disposent pas des ressources humaines ni de moyens financiers suffisants pour se substituer à l'Etat et hésitent donc à endosser trop de responsabilités vis-à-vis des acteurs socioprofessionnels. Au sein de l'association des Régions de France un groupe « forêt » a été créé en 2011 à l'initiative de l'Aquitaine mais il ne réunit encore que ponctuellement quelques représentants régionaux et a une vocation plus technique que politique. On peut ainsi se demander dans quelle mesure les régions pourront s'appuyer sur cette dynamique pour engager à l'échelon national une réflexion en matière de réorganisation du partage de l'autorité dans le secteur. D'autre part les autorités nationales conservent une vision très centralisée de la politique forestière qui est jugée comme nécessaire pour en assurer la cohérence générale et répondre aux objectifs de relance de l'économie du bois et notamment de développement de la filière bois énergie. La crainte de l'Etat est aussi que la dispersion de l'autorité soit propice à l'affaiblissement du contrôle public sur les forêts et leurs usages. G. Touzet (1998, p.56), ancien directeur général de l'ONF, présentait en ces termes les raisons de sa réticence par rapport à la montée en puissance de l'autorité régionale : « La prise de responsabilité à l'échelon local - principalement au niveau régional - pourrait faire éclater la politique forestière nationale. L'histoire montre que ce serait néfaste pour la pérennité de la forêt. Il ne faut pas sous estimer le fait que les groupes de pression risqueraient d'être beaucoup plus efficaces au niveau local qu'au niveau national et que, dans certaines régions, on pourrait arriver à la suppression de toute gestion forestière ». Cette vision nationale et centralisée de la politique forestière n'a jamais été vraiment remise en question et récemment, à travers la mise en place des Plans Pluriannuels de Développement Forestier (PPRDF) dans le cadre de la Loi de Modernisation Agricole de 2010, l'Etat a renouvelé cette volonté de rester le garant de la cohérence de l'action

publique à l'échelle régionale. Ces dispositifs confient la tâche aux préfets de région[210] de définir les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif d'accroissement substantiel des volumes de bois mobilisés à l'échelle régionale. Non seulement ce retour de l'Etat conduit à se poser des questions sur l'avenir de l'implication des collectivités territoriales dans la politique forestière, mais en plus il amène à s'interroger sur la légitimité des dispositifs d'action publique censés porter un projet forestier « territorial » en lien avec les enjeux de développement local.

[210] « Le plan pluriannuel régional de développement forestier est établi sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région en association avec les collectivités territoriales concernées. Il est préparé par un comité comprenant des représentants régionaux des chambres d'agriculture, des propriétaires forestiers et des professionnels de la production forestière, notamment les centres régionaux de la propriété forestière, des représentants régionaux des communes forestières, des organisations de producteurs et de l'Office national des forêts » Extrait de l'article 64 de la Loi de Modernisation Agricole de 2010.

B. Espoirs et désillusions associés aux logiques d'action territoriales

En France, la forêt a très tôt fait l'objet d'un traitement en termes de patrimoine. Du point de vue des économistes « classiques » la ressource forestière n'est pas un bien comme les autres et il n'est pas possible de lui appliquer les raisonnements économiques traditionnels sous peine de la voir se dégrader ou disparaître (Kalaora et Poupardin, 1998, Larrere et Larrere, 1997). Ainsi, elle n'est pas considérée uniquement comme un capital à accroître, les contraintes de son renouvellement et les services qu'elle rend à la collectivité imposent une logique économique basée sur la transmission et le temps long. Ce raisonnement largement partagé par les économistes français dès le XIX^{e} siècle a fortement guidé l'action des autorités nationales depuis le XVII^{e} siècle et contribué à forger les principes d'une vision patrimoniale de l'espace forestier. Cette logique d'action, héritée du colbertisme, fondée sur une approche patrimoniale a servi de base à la définition d'un intérêt général national et à la consolidation des frontières sectorielles. Son succès tient en outre au fait qu'elle a trouvé écho auprès des représentants de l'administration forestière (le corps forestier) qui s'appuyaient sur cette forme de justification pour légitimer leur mission et revendiquer un traitement spécifique des problèmes forestiers.

Depuis les années 1990, on assiste à l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux principes en matière de définition et de traitement des problèmes forestiers. Pour beaucoup, ces évolutions du discours forestier prennent leur source sur la scène internationale et s'inscrivent dans un processus global de diffusion du concept de développement durable (Arts et Buizer, 2009). Ces principes promus par les discours internationaux réhabilitent et légitiment notamment le local comme niveau de prise en charge des problèmes forestiers et de développement de formes d'action publique intersectorielles (Cash et Moser, 2000). Toutefois, ces changements sont aussi à imputer aux profondes évolutions de la science forestière qui développe depuis les années 1970 de plus en plus de travaux d'expertise pour analyser et prendre en compte dans la gestion forestière la diversité des caractéristiques écologiques des massifs forestiers (Cf. par exemple l'établissement systématique des catalogues de stations forestières[211]). Ces

[211] Les forestiers définissent les stations forestières comme des zones dont les conditions écologiques sont homogènes et sur lesquels il est possible de définir des recommandations en termes de choix des essences et de mode de traitement sylvicole à privilégier. Les

nouvelles visions de la gestion forestière ouvrent la porte à une reconsidération en profondeur des logiques d'action (et de leurs justifications) sur lesquelles repose la politique forestière. En effet, les enjeux forestiers sont présentés comme étant de plus en plus complexes dans la mesure où ils s'insèrent dans des problématiques renouvelées de gestion des ressources naturelles et de développement économique et social. Dans ce cadre le référentiel forestier doit s'appuyer sur des expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires qui contribuent à redéfinir la géographie des problèmes publics forestiers afin de prendre en compte leur insertion dans de multiples systèmes écologiques, économiques et sociaux (Schmithüsen, 2004). En tant que politique à « incidence spatiale » (Terribilini et Varone, 2004), la politique forestière est donc directement concernée par l'émergence de « nouvelles logiques d'action publique [qui] partent (plus) foncièrement (qu'auparavant) des problèmes collectifs à traiter et de leurs spécificités, tels que le périmètre adéquat, les acteurs concernés ou encore la perspective temporelle dans laquelle s'inscrit la résolution des problèmes » (Nahrath et Varone, 2007, p.236). L'évolution du discours forestier conduit alors à une remise en cause des frontières territoriales et sectorielles classiques qui servaient de support à la politique forestière nationale. Ainsi la politisation de la mise en place de nouveaux espaces fonctionnels[212] forestiers s'appuie sur une redéfinition des fondements idéologiques de la notion de patrimoine forestier et une grande partie de ces dimensions patrimoniales cristallisent des interdépendances écologiques, économiques et sociopolitiques à des échelles locales, ce qui contribue à alimenter la vision d'un patrimoine forestier local. Ces idées, portant les fondements d'un critique radicale de la politique sectorielle et centralisée, vont longtemps demeurer relativement marginales dans le domaine forestier en France. A titre de comparaison, la gestion de la politique de l'eau par bassin versant date de 1964, avec la création des agences financières de bassin, devenues des agences de l'eau en 1992. L'activation de ce concept « d'action publique territorialisée » dans le domaine forestier ne commence ainsi à prendre de l'importance qu'à la fin des années 1990 et il s'impose moins comme une alternative au traitement sectoriel des problèmes forestiers que comme un complément aux dispositifs existants, voire une solution aux limites qu'ils rencontrent. Dans cette partie on s'intéresse donc aux conditions d'émergence d'un registre d'action territorial (local) dans le secteur forestier en insistant sur l'importance de la mise en problème public de l'efficacité de

catalogues de stations forestières définissant les différents types présents sur un espace géographique donné ont été généralisés progressivement à l'ensemble du territoire national.

[212] S. Nahrath et F. Varone définissent un espace fonctionnel comme « le lieu transterritorial et intersectoriel où s'exerce le monopole légitime de la régulation de rivalités fonctionnellement interdépendantes ». (Nahrath et Varone, 2007, p.237).

l'action de proximité pour combler les lacunes de la politique forestière. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure l'individualisation du registre d'action sectoriel favorise, ou au contraire limite, les perspectives d'institutionnalisation d'une action publique territorialisée. A travers l'étude plus précise de deux types d'instruments (les chartes forestières de territoire et les plans de développement de massif) reposant sur des démarches collectives à l'échelle locale on cherche ainsi à identifier les nouvelles formes de justification de l'action publique forestière et à analyser leur éventuelle dimension contradictoire avec le registre d'action national.

1. La solution territoriale face aux problèmes sectoriels

L'individualisation du registre d'action, qui est une tendance qui s'est renforcée depuis la fin du XXe siècle, conduit à faire reposer la régulation des activités de gestion forestière sur des dispositifs qui tendent à responsabiliser les acteurs forestiers au travers d'instruments incitatifs. L'Etat conserve son rôle stratégique d'orientation et de définition de l'intérêt général mais il tend à se positionner davantage comme un partenaire de la gestion forestière que comme un « gendarme » qui sanctionne les mauvaises pratiques. Son objectif est de faire converger les pratiques individuelles afin de répondre aux enjeux collectifs nationaux associés à la conservation et la mise en valeur des espaces forestiers. Il légitime alors son action incitative auprès des propriétaires en se basant sur le principe qu'il est nécessaire de compenser l'effort que fournissent des acteurs privés à la réalisation d'objectifs définis dans l'intérêt général, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociaux. Toutefois, les résultats de cette politique incitative restent très mitigés et la situation est régulièrement jugée loin d'être satisfaisante au regard des objectifs nationaux. Les chartes forestières de territoire et les plans de développement de massif émergent dans ce contexte. Produits d'une sociogenèse différente, ces instruments apparaissent comme des solutions intermédiaires à l'amélioration de l'efficience de ces dispositifs incitatifs. Quels sont ainsi les espoirs qui reposent sur ces dispositifs et comment s'insèrent-ils dans le registre d'action du secteur forestier ?

a. Les constats d'échec des politiques forestières

Dans le chapitre précédent, nous avons mis en évidence que nombre de dispositifs d'action mis en œuvre dans le cadre de la politique forestière, et tout particulièrement de la régulation du RI Usages et du RI Approvisionnement, ne donnent pas entière satisfaction en matière de résultat et d'efficacité. Définis selon une logique d'action sectorielle, ces

dispositifs sont soit jugés inadaptés à la prise en compte d'enjeux intersectoriels soit considérés comme insuffisants pour répondre à un certain nombre d'enjeux sectoriels. Par exemple, en matière environnementale, la constitution du réseau Natura 2000 s'est heurtée au problème de la fragmentation sectorielle du dispositif de régulation des usages forestiers. Cette fragmentation est en effet la conséquence de la segmentation du dispositif institutionnel relatif à l'encadrement des pratiques de gestion forestière sur la base de la nature de la propriété. Dans la perspective d'établir de manière cohérente sur une zone donnée des règles de gestion et de conservation des ressources naturelles, la mise en œuvre de Natura 2000 s'est donc directement confrontée à la fois au problème de la compatibilité entre les instruments de planification forestiers (Aménagements forestier et plans simples de gestion) et les documents d'objectifs (DOCOB) établis sur chaque site et au problème de l'absence d'instruments de planification forestiers sur une partie de ces sites (cas des propriétés de moins de 25 ha d'un seul tenant). L'autre aspect de ces dispositifs d'action sectoriels qui pose aussi problème est qu'ils sont principalement conçus dans une logique de gestion sylvicole alors que Natura 2000 prévoit de développer une approche éco systémique de la conduite des peuplements forestiers (Chauvin et Piroche, 2004, Lepart et Marty, 2005). Dans le cadre de la politique sectorielle, la question de la protection de la nature était jusque là institutionnalisée sur la base d'une politique conservatoire qui s'appuyait sur des dispositifs juridiques forestiers (réserves biologiques dirigées et intégrales en forêt domaniale) et environnementaux (réserves naturelles, arrêtés biotopes…) de protection réglementaire. Comme on a déjà eu l'occasion de le mentionner dans le Chapitre 1 de cette partie, à l'occasion de mise en œuvre de Natura 2000, les acteurs du secteur forestier ont fait bloc pour éviter toute forme de remise en cause des fondements cognitifs et du contenu normatif du cadre institutionnel sectoriel. Ce problème de l'adaptation de la logique d'action sectorielle aux enjeux environnementaux n'a donc pas été politisée et peu de critiques frontales ont été faites sur l'efficacité de ces dispositifs. En l'occurrence il n'existe pas d'information sur le niveau effectif d'application des mesures nécessaires à la conservation des habitats dans les espaces forestiers. Les seules données existantes font état du taux de surface forestière concerné par la délimitation des sites[213] et les bilans de réalisation des dispositifs de gestion qui sont mis en avant ne concernent généralement que les actions mise en œuvre en forêt domaniale par l'ONF[214]. On dispose ainsi de peu

[213] Voir par exemple : « Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises métropolitaines – IFN et Ministère de l'Agriculture – Versions 2005 et 2010) ou encore « Le Point sur – Forêts et prairies abondent dans le réseau Natura 2000 – Publication du Commissariat général au développement durable – Service de l'observation et des statistiques – N°21 juillet 2009».

[214] Voir par exemple : « Le réseau Natura 2000 en France – Publication du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire – 2009 ».

d'éléments sur l'efficacité de la complémentarité entre le dispositif Natura 2000 et les instruments d'encadrement de la forêt privée. Pourtant, les remontées éparses d'expérience d'un certain nombre de sites Natura 2000 témoignent de réelles difficultés à impliquer ces forestiers privés dans la mise en place d'une gestion concertée et il semble que les exigences nouvelles qu'impose l'application des directives européennes en matière de conservation des ressources naturelles contribuent à questionner la pertinence des dispositifs sectoriels de régulation des usages forestiers.

La prise en compte des enjeux environnementaux par les instruments sectoriels pose des problèmes, mais leur capacité à répondre aux enjeux productifs n'est pas non plus jugée satisfaisante. Les conditions d'encadrement de la gestion des forêts privées, qui limitent l'obligation de réaliser un document de gestion aux propriétés de plus de 25 ha d'un seul tenant, contribuent en effet aussi à fortement limiter la portée des actions de développement forestier menées par les organismes de la forêt privée (CRPF, Syndicats de propriétaires forestiers, coopératives). Ces derniers déplorent le manque de gestion de la forêt privée française et cherchent à alerter les pouvoirs publics sur les conséquences de cette situation en matière de déficit de mobilisation de bois, de risque pour l'équilibre des peuplements forestiers, de contrainte pour l'aménagement du territoire et de dynamisme économique des espaces ruraux. Le problème est en réalité identifié depuis déjà très longtemps et ses causes sont aussi relativement bien connues. Ainsi en 1982 le rapport Duroure rappelait que : « Un tiers environ des forêts privées ne participent pas au circuit économique. Morcellement, petitesse des parcelles, absence de circuits économiques, méconnaissance ou manque d'intérêt des propriétaires sont autant d'éléments qui concourent à cette situation » (Rapport Duroure p.14). Face à cet enjeu de dynamisation de la forêt privée, de nombreuses mesures ont été prises à l'occasion des diverses « réformes » de la politique forestière sans qu'elles ne produisent beaucoup de résultats. Le récent Rapport Puech (2009) rappelait en effet que « Notre forêt est en expansion […]. Elle est deux fois plus étendue qu'il y a seulement un siècle et demi, assez riche en capital sur pied, sous-exploitée, et d'une grande diversité d'essences ce qui complique l'exploitation et la modernisation de l'aval. Par ailleurs 3,5 millions de Français se la partagent, richesse humaine certes, mais inconvénient aussi, forêt trop morcelée, les propriétaires sont assez difficiles à atteindre et ont pu oublier son potentiel économique ». Pourtant, la mise en problématique de cet enjeu a toujours fait l'objet d'un large consensus de la part des

gouvernements successifs, de l'administration et de la majorité des représentants professionnels.

Depuis plusieurs années la situation est en train d'évoluer dans la mesure où la politisation du problème de la sous exploitation de la forêt française, comme celui de sa contribution à l'amélioration de la conservation de la biodiversité, bénéficient largement d'une résonnance extra-sectorielle. La redéfinition des règles organisant l'usage de la forêt se heurte malgré tout au problème du chemin de dépendance hérité non seulement du compromis établi avec les propriétaires forestiers mais aussi du processus d'institutionnalisation de la gestion durable. Il est ainsi particulièrement difficile de renforcer les dispositifs réglementaires qui encadrent la gestion forestière à l'échelle de la propriété et encore plus de stigmatiser plus particulièrement un groupe par rapport à l'autre. L'expérience a en outre montré les limites des dispositifs incitatifs individuels censés encourager les propriétaires à pratiquer une gestion active et à jouer le jeu de l'exploitation des bois ou de la conservation des écosystèmes, ils constituent une population très hétérogène et pour une grande majorité s'intéressent peu à leur patrimoine boisé. Enfin, les problèmes de la sous exploitation de la ressource forestière et de la mise en œuvre de la gestion conservatoire concernent effectivement plus spécifiquement une certaine catégorie de propriétaires (les « petits » propriétaires) mais il se caractérise aussi par sa forte composante géographique. La forêt française est en effet hétérogène tant du point de vue des peuplements ou de la structure foncière, que des critères d'accessibilité des parcelles (pente, équipements en voies de dessertes …), de la culture forestière ou même des conflits d'usage. Dans cette perspective, l'institutionnalisation des « stratégies locales de développement » est envisagée comme une solution à l'articulation entre les différents usages forestiers et à l'augmentation des volumes de bois mobilisés. Comme le soulignent les termes du protocole d'accord établi lors du Grenelle de l'Environnement[215], il existe un consensus sectoriel autour du principe que l'atteinte des objectifs fixés par la politique forestière nationale passe par la mise en œuvre de « démarches territoriales concertées ». L'action publique territoriale est en l'occurrence présentée comme une solution pour améliorer l'efficacité des dispositifs incitatifs en s'appuyant sur les nouveaux outils de « gouvernance territoriale » afin de faciliter la mise en œuvre des dispositifs incitatifs et la sensibilisation des acteurs forestiers.

[215] Il faut rappeler que France Nature Environnement (FNE), la Fédération des communes forestières (FNCoFor), l'Office national des forêts (ONF) et la Fédération nationale des forestiers privés de France (FPF) ont signé, à l'occasion du Grenelle, un protocole d'accord visant à « produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité forestière, dans une démarche territoriale concertée et dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ».

b. Les sociogenèses des stratégies locales de développement forestier

Pour répondre à la problématique de mise en place d'une gestion durable de l'espace naturel et forestier et pour créer de l'emploi en milieu rural, le rapport Bianco (1998) préconisait l'établissement de contrats de territoire sur la base : un territoire, un projet, un contrat. Cette initiative faisait écho au débat alors porté par le gouvernement Jospin sur la mise en cohérence des actions publiques territorialisées et la valorisation des initiatives locales. Depuis plus de vingt ans, les gouvernements successifs s'inscrivent dans une trajectoire de renforcement de l'autonomie locale en matière d'aménagement du territoire mais à la fin des années 1990 il est fait le constat que l'Etat joue toujours un rôle prédominant dans les politiques de développement territorial (Dubois, 2009). Afin de renforcer l'implication des acteurs locaux la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) du 25 juin 1999 s'appuie alors sur l'idée de territoire de projet et sur la mise en avant de la contractualisation entre ces nouveaux territoires et l'Etat et la région. Le législateur a repris cette idée dans le cadre de l'élaboration de la Loi d'orientation forestière de 2001 en créant les Chartes Forestières de Territoire (CFT). Le texte législatif reste peu précis sur les conditions de mise en œuvre de ces chartes (périmètre, durée, objectifs) alors qu'une circulaire parue en anticipation de la loi établissait déjà un cadre à leur élaboration (Weiss, 2003). La loi reste ainsi relativement ambigüe sur les conditions de définition des caractéristiques de l'espace fonctionnel associé aux CFT, elle mentionne : « sur un territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis, une charte forestière de territoire peut être établie afin de mener un programme d'actions pluriannuel intégrant, le cas échéant, la multifonctionnalité des forêts locales » (Article L 12 – Loi d'orientation forestière 2001). Pourtant, la circulaire destinée à la mise en place expérimental des CFT soulignait qu'il s'agit d' « une approche innovante » qui « tend résolument à ancrer la politique forestière dans le cadre d'une politique d'aménagement et de développement durable des territoires, prenant acte de leurs vocations multiples et des attentes spécifiques des acteurs locaux » (Circulaire DERF/SDF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001).

La mise en œuvre de ces CFT inaugure une nouvelle forme d'institutionnalisation des relations entre d'une part l'Etat et les collectivités locales et d'autre part « les offreurs de biens et services que sont les propriétaires forestiers privés ou publics, et des demandeurs responsables, motivés par un ou plusieurs de ces biens et services, voire même par l'avenir global d'un territoire forestier » (Circulaire DERF/SDF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001). Les CFT ont en effet d'abord vocation à améliorer les conditions de mise en œuvre

et d'application des dispositifs de planification et d'encadrement des activités de gestion forestière. L'échelon territorial est, dans ce cadre, jugé comme plus efficace pour améliorer les pratiques de gestion individuelles et mettre en place des actions collectives favorables à la poursuite des objectifs de la politique forestière nationale. Ensuite, ces CFT doivent permettre un ajustement des modalités d'arbitrage entre les différents usages forestiers aux spécificités environnementales, économiques et sociales locales par l'intermédiaire de l'élaboration d'un « projet de territoire », discuté et négocié entre les acteurs locaux. La loi de 2001 précise en l'occurrence que « la mise en œuvre de la politique forestière peut être adaptée au niveau régional ou local, en accordant une importance différente aux trois fonctions susmentionnées [économique, environnementale et sociale] selon les enjeux identifiés au niveau régional ou local et les objectifs prioritaires des propriétaires » (Article L 1 – Loi d'orientation forestière de 2001). Ce projet territorial peut alors servir de support à l'élaboration de conventions entre offreurs et demandeurs de biens et services forestiers, voire « donner lieu à des aides publiques en contrepartie des services économiques, environnementaux et sociaux rendus par la forêt lorsqu'ils induisent des contraintes particulières ou des surcoûts d'investissement et de gestion » (Article L 12 – Code forestier).

La création de ces CFT est accueillie positivement par les acteurs du secteur forestier. Afin de ménager d'un côté la crainte des propriétaires forestiers de se voir imposer une nouvelle forme de zonage et de nouvelles contraintes et de l'autre la frilosité des élus locaux à assumer de nouvelles responsabilités, l'argumentaire du gouvernement et des parlementaires est fondé sur la « souplesse » du dispositif et sur le fait qu'il est laissé à l'initiative des acteurs locaux[216]. Ces CFT sont donc placées sous le signe du consensus mais l'adhésion des différents acteurs nationaux recouvre en fait des visées sensiblement différentes (Riethmuller, et al., 2003). Pour les agents administratifs ces dispositifs peuvent permettre d'améliorer l'efficacité et la portée des autres instruments de régulation des usages forestiers. Pour eux, la justification à l'intégration de la forêt et ses divers usages dans les politiques territoriales est que les conflits locaux fournissent des arguments pour servir de contre exemple à ceux qui contestent le bien fondé du concept de foresterie multi-usages (Barthod, 1996). Ils ne voient donc pas les CFT comme des lieux de remise en question de leurs pratiques mais plutôt comme une opportunité de lever un certain nombre de blocage qui limitent leur action. Le local est alors réhabilité comme un espace

[216] Cf. Rapport d'information de M. François Brottes, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la production, sur la loi d'orientation sur la forêt (n° 3355, 26 octobre 2001).

complémentaire d'action, qui s'insère entre l'échelle de la propriété et celle du département, et qui doit permettre de répondre au problème de l'efficience des dispositifs existants. L'intérêt des propriétaires forestiers pour les CFT réside quant à lui dans la perspective de voir facilitée la rémunération des services rendus par la forêt et les forestiers au titre des fonctions environnementales et sociales. Echaudés par la mise en place de Natura 2000 et interpellés par la reconnaissance par la loi d'orientation forestière de 2001 de l'enjeu associé à l'accueil du public en forêt, ils envisagent les contrats établis dans le cadre des CFT comme une réponse au problème de la rémunération des services non-marchand. En outre, ils espèrent que les CFT pourront permettent d'améliorer la sensibilisation des élus locaux aux enjeux forestiers et leur prise en compte à l'occasion des projets de territoire portés par les pays, les communautés de communes et les parcs naturels régionaux. La multiplication des démarches territoriales a en effet largement tendance à se faire sans concertation avec les représentants des intérêts forestiers, ces derniers ont alors le sentiment que la question forestière est souvent reléguée à la marge et soumise à des contraintes supplémentaires imposées par la mise en place des stratégies locales en matière de développement urbain ou de préservation de l'environnement. Enfin, pour un certain nombre d'élus locaux, et notamment pour les communes rassemblées au sein de la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCoFor), l'institutionnalisation des CFT constitue une formidable occasion d'acquérir une légitimité nouvelle au sein de la politique forestière.

La FNCoFor, qui regroupe des communes propriétaires de forêts, a été créée en 1933 et a développé une action de défense des intérêts des communes forestières auprès de l'Etat dans le cadre de l'application du régime forestier. Elle s'est ainsi régulièrement mobilisée pour limiter les coûts occasionnés par l'intervention de l'Etat dans les forêts communales, tenter de rééquilibrer le rapport de force avec l'ONF et fédérer les maires pour qu'ils s'investissent davantage dans la gestion de leurs forêts. Au cours des années 1990, la FNCoFor va aussi essayer de s'imposer comme une force de contestation dans le cadre des débats qui animent les changements de la politique forestière. Elle mènera notamment en 1994 des actions pour la défense du Fonds Forestier National et sera aux côtés des propriétaires privés lors de la mobilisation contre Natura 2000. En 2000, suite à la tempête de 1999, elle parvient à s'affirmer comme un interlocuteur important du secteur forestier et conduit auprès de l'Etat les discussions pour garantir les intérêts des communes dans le plan de reconstitution post-tempête. Portée par l'élan de cette légitimité nouvelle elle renforce son partenariat avec l'ONF et elle aspire à s'impliquer davantage dans la politique forestière. Dans ce contexte, les CFT apparaissent comme une opportunité pour la

FNCoFor de ne plus se positionner seulement comme un groupe de pression mais aussi et surtout comme un partenaire de l'action publique. Dès 2001, elle va jouer un rôle actif dans la promotion des CFT auprès des élus et s'impliquer directement dans la maîtrise d'ouvrage de sites pilotes choisis par le ministère de l'Agriculture pour expérimenter le dispositif. Sur la base de ces premières expériences, l'Etat leur confiera l'organisation des premières « Rencontres nationales des Chartes forestières de territoire » et elles prendront en charge l'animation du Réseau national des CFT et l'organisation des rencontres du comité national de suivi des CFT[217].

Cette rapide analyse de la sociogenèse des CFT révèle le travail de politisation qui a accompagné l'institutionnalisation d'une forme d'action publique territoriale dans le domaine forestier. Le développement de cet outil est présenté au départ comme une rupture dans la pratique sectorielle et il cristallise de nombreuses attentes en matière de réponse à la nouvelle trajectoire pour la politique forestière que propose la Loi d'orientation forestière de 2001. En outre, en confiant la mise en œuvre de ces CFT à la FNCoFor, l'Etat ouvre la porte de l'arène politique sectorielle à un nouvel acteur et enclenche un processus de reconnaissance de la diversité des enjeux forestiers locaux. A l'inverse, l'histoire des Plans de Développement de Massif (PDM) se caractérise par l'absence totale de politisation d'un dispositif associé à un enjeu pourtant fortement problématisé qui est celui de l'accroissement de la mobilisation du bois. En effet, les PDM sont des actions d'animation à l'échelle d'un massif forestier qui visent à enclencher une dynamique collective entraînant les propriétaires privés dans la mise en œuvre d'opérations de gestion et d'exploitation de la ressource forestière. A travers les enquêtes que nous avons réalisées, nous avons identifié la source de cette initiative au CRPF (Centre Régional de la Propriété Forestière) de la région Provence Alpes Côtes d'Azur en 1999. L'objectif de départ de l'organisme de développement de la forêt privée était de découper la forêt régionale en différents petits massifs afin de procéder à un travail d'animation ciblé sur les zones les moins dynamiques. Progressivement la démarche a été reprise par de nombreux CRPF dans d'autres régions de France et par le biais du bouche à oreille et de l'échange d'expérience il est devenu un outil spécifique de développement forestier. En 2004, la

[217] Le réseau national des CFT, institué par le CIADT du 3 septembre 2003, a pour but de favoriser les échanges, les réflexions et les propositions autour des stratégies forestières territoriales. Il réunit les acteurs - locaux, régionaux et nationaux - concernés par les CFT et toute autre démarche de développement forestier territorial. La FNCoFor qui anime ce réseau bénéficie du soutien du ministère de l'agriculture et de la DATAR. Au départ le comité national de suivi des CFT était composé autour d'un noyau dur (organismes forestiers – Forêt privée française et ONF -, ministères (MAP, MEEDDAT, DIACT), organismes ressources (Cemagref, ENGREF) mais progressivement sont associés des partenaires de projets inscrits dans la dynamique du Réseau. Source : http://portail.fncofor.fr/rewrite/article/1614/vie-du-reseau/reseau-des-cft.htm?idRubrique=179.

méthodologie PDM, qui connaissait des variations suivant les régions, a été stabilisée[218] et l'ensemble des acteurs de la forêt privée (Centre National Professionnel de la Propriété Forestière, les syndicats de propriétaires et l'Union des Coopératives Forestières Françaises) a commencé à communiquer sur cette nouvelle forme d'action. Leur argument en faveur des PDM repose alors sur le constat suivant : « Les interventions des députés et sénateurs dans les débats sur la loi sur le développement des territoires ruraux et la loi d'orientation agricole mettent en évidence la crise profonde que subit le monde rural. La forêt française couvre plus de 27 % du territoire national et la seule forêt privée plus de 19 % ; son exploitation, sa mise en valeur, les biens et services qu'elle rend constituent donc une composante majeure de la ruralité et ses acteurs doivent s'impliquer encore plus dans l'équilibre de l'aménagement du territoire » (Dossier de presse de La Forêt Privée Française du 16/09/2004). Ils présentent ainsi le PDM comme une « une initiative de progrès qui s'appuie sur des actions volontaires de développement en reléguant au second plan les approches réglementaires » (Dossier de presse de La Forêt Privée Française du 16/09/2004). Les organismes de la forêt privée, CRPF en tête, justifient donc de l'intérêt des PDM sur la base des enjeux forestiers nationaux mais aussi en référence aux enjeux territoriaux de développement et d'aménagement des espaces ruraux. L'action est donc nettement sectorielle – ciblée sur les propriétaires forestiers et mise en œuvre par les syndicats de propriétaires, les coopératives et les CRPF – mais sa portée se veut territoriale. A travers cette forme de légitimation, les acteurs de la forêt privée cherchent en effet à attirer les financements des collectivités territoriales. En outre, ils veulent convaincre les propriétaires et soulignent que la démarche va dans le sens de l'individualisation du registre d'action sectoriel en privilégiant l'incitation plutôt que la réglementation et en donnant une image positive associée au progrès de l'activité de gestion forestière. Au fil du temps, les PDM vont se multiplier et en 2007 le contrat d'objectifs Etat - CRPF/CNPF 2007-2011 intègre dans les missions des organismes de développement de la forêt privée la réalisation de PDM.

Les CFT et les PDM ont connu des trajectoires d'institutionnalisation différentes mais en 2010, dans le cadre de la loi de Modernisation Agricole, ces deux instruments ont été

[218] La démarche des plans de développement de massif concernent donc des massifs de forêt essentiellement privée, de surfaces variables (4 à 8000 hectares en moyenne), sur lesquels il est effectué un état des lieux (la forêt et son environnement), puis des propositions d'action et d'animation sont faites (desserte, rencontres individuelles, actions collectives de gestion) et enfin les actions sont conduites et accompagnées. L'idée générale du PDM est de concentrer les moyens d'animation par un technicien forestier sur un massif donné afin de favoriser le regroupement des opérations de gestion forestière et de commercialisation des bois.

explicitement reconnus comme des démarches pouvant bénéficier de l'appellation « Stratégie Locale de Développement Forestier » et pouvoir ainsi prétendre aux crédits européens au titre du FEADER. Ils constituent plus les marqueurs d'une forme de territorialisation du registre d'action publique sectoriel que la manifestation d'une remise en cause de ce registre d'action. Le travail politique qui a contribué à légitimer ces dispositifs s'appuie en effet très largement sur le principe de l'individualisation en mobilisant l'argument de l'effet de la proximité (Berthet, 2007) sur le renforcement de la responsabilisation des acteurs forestiers, destinataires de l'action publique et acteurs intermédiaires de sa mise en œuvre.

2. Désillusions infranationales et résurgences nationales de la politique forestière

Dans un contexte institutionnel qui semble relativement verrouillé par la faible marge de manœuvre dont disposent les autorités publiques pour imposer de nouvelles contraintes réglementaires aux propriétaires ou proposer des dispositifs incitatifs plus conséquents, l'émergence des CFT et des PDM au début des années 2000 porte de nombreux espoirs. Les CFT bénéficieront ainsi d'une publicité importante suite à la promulgation de la loi d'orientation de 2001, relayée par le réseau des communes forestières, et les PDM seront intensément soutenus par les organismes de la forêt privée et par les conseils régionaux. Malgré tout une part importante des acteurs forestiers (principalement les industriels) demeure sceptique sur l'intérêt de ces dispositifs. Ils interprètent la promotion de ces démarches comme une forme de renoncement de la part de l'Etat et de transfert de la responsabilité de l'échec de la politique forestière aux collectivités territoriales. Au bout de dix ans on peut ainsi s'interroger sur les résultats de ces dispositifs et sur leur conséquence en termes de reconfiguration du registre d'action publique sectoriel. A travers ces instruments, les références à la proximité et au partenariat local ont-elles été intégrées comme des composantes fortes de la légitimité de l'action publique dans le domaine forestier ?

a. L'évaluation des PDM et des CFT

Au cours des dix dernières années les PDM et les CFT ont connu un développement relativement important. Leur institutionnalisation en tant que Stratégies locales de développement forestier en 2010 témoigne d'ailleurs d'une certaine reconnaissance par l'Etat de leur pertinence en tant qu'instrument à part entière de la politique forestière. Toutefois, la question de la légitimité de ces dispositifs et de l'efficacité du soutien public

qui leur est accordé se pose assez régulièrement de manière plus ou moins implicite. Pour preuve, ils ont tous les deux déjà fait l'objet d'une évaluation alors que la plupart des dispositifs forestiers, pourtant plus anciens, n'ont jamais été ciblés de la sorte (pas d'évaluation spécifique des Plans Simples de Gestion par exemple). Les CFT ont été évaluées par le bureau d'étude Contrechamp en 2009 et les PDM en 2012 par l'Irstea (Institut national de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture)[219]. Dans l'ensemble, les résultats de ces expertises sont assez ambigus, la question de leur efficacité se pose toujours mais il semble pourtant que leur existence ne soit pas remise en cause. Toutefois, les problèmes rencontrés dans le cadre de leur mise en œuvre conduisent à s'interroger sur la pertinence de cette forme de territorialisation de l'action publique forestière.

Une efficacité contestable

Les objectifs que se fixaient au départ les promoteurs des évaluations des CFT (la Fédération Nationale des Communes Forestières en 2009) et des PDM (le Ministère de l'Agriculture en 2012) étaient d'apprécier les effets de ces dispositifs au regard des grands enjeux de la politique forestière nationale. Le cahier des charge stipulait ainsi pour les CFT que l'étude devait contribuer à évaluer d'une part dans quelle mesure les CFT améliorent la gestion durable des forêts et d'autre part ans quelle mesure les CFT contribuent à l'aménagement et au développement durable des territoires. Pour le ministère de l'Agriculture l'évaluation des PDM a pour objectif d'apprécier la contribution des plans de développement de massif mis en œuvre aux enjeux et objectifs de la politique forestière nationale, à la fois comme outils de mobilisation du bois et en tant qu'instruments de développement durable de la forêt et du territoire. A l'évidence, ces postures évaluative confirment la forte volonté d'intégration de ces outils, définis comme territoriaux, dans le registre d'action publique sectoriel et la nécessité pour eux de justifier de leur action sur la base du référentiel normatif national. Pourtant, il s'avère assez rapidement que l'exercice est difficile à réaliser mais surtout qu'il est particulièrement risqué pour les promoteurs des CFT et des PDM.

En préambule du rapport d'évaluation des CFT, le bureau d'étude s'empresse ainsi de souligner que « la démarche mise en œuvre relève d'une approche évaluative des projets

[219] Cf. « Rapport d'évaluation des Chartes Forestières de Territoire », ContreChamp, Décembre 2009 et « Evaluation de la contribution des Plans de Développement de Massifs Forestiers aux objectifs et enjeux de la politique forestière nationale », Irstea, Mars 2012.

locaux de CFT [...] elle ne correspond en aucun cas à une évaluation de la politique publique des CFT relevant de la compétence de l'Etat » (Rapport d'évaluation CFT, p.2). Il procède alors à une redéfinition du cadre de l'évaluation centré cette fois essentiellement sur les moyens mis en œuvre en abandonnant l'objectif d'évaluer les résultats. Ils justifient cette posture sur la base du manque d'indicateurs et de données disponibles pour quantifier les effets des CFT mais ils font surtout le constat que les questions évaluatives ne sont pas adaptés aux principes de fonctionnement de l'instrument. Selon eux « les CFT sont à considérer avant tout comme des outils concertés d'orientation ou comme des documents d'objectif, qui doivent favoriser dans un second temps la mobilisation de moyens nécessaires à la programmation et la mise en œuvre d'actions contribuant à l'atteinte des leurs objectifs » (Rapport d'évaluation CFT, p.15). Ces changements apportés par le bureau d'étude au cahier des charges défini par la FNCoFor illustre le profond décalage existant entre la nature du dispositif d'action publique et les critères qui sont mobilisés pour le légitimer. Pour la FNCoFor, cette évaluation avait pour but de justifier de l'intérêt du dispositif auprès de l'Etat et des collectivités territoriales qui le financent[220]. Le fait qu'elle ait cherché à se positionner uniquement par rapport au référentiel national, et donc à ne considérer que les enjeux nationaux comme critère de réussite des CFT, montre à quel point ces dispositifs restent profondément enfermés dans une logique d'action sectorielle. La reformulation des questions évaluatives constitue donc un premier aveu d'échec de la part des promoteurs de la CFT. Ne pas être capable d'apporter des éléments concrets (chiffrés) permettant de montrer la contribution des CFT aux objectifs d'accroissement de la mobilisation du bois ou de préservation de la biodiversité risque de fournir des arguments à ses détracteurs. Au final, la FNCoFor a accepté la reformulation des questions évaluatives et changé, en partie, de stratégie. A la suite de cette expertise, elle a en effet lancé en 2010 un nouvel appel d'offre visant à mettre en place « une expérimentation de l'action locale des CFT ». Dans le texte du cahier des charges il est ainsi précisé que : « les résultats [de l'évaluation de 2009] présentés lors des 3èmes Rencontres nationales des CFT ont pointé les limites d'une évaluation nationale d'un outil contractuel, relevant de l'initiative locale, et qui se concrétise par une diversité de pratiques et de projets ». La FNCoFor prend donc ses distances avec le référentiel national et tente d'élaborer ses propres critères d'évaluation en s'appuyant sur l'argument de la diversité des situations

[220] La phase de diagnostic et de lancement des CFT est financée par l'Etat. Le financement des actions conduites sur la base de cette première phase est assuré, de manière spécifique ou dans le cadre d'autres dispositifs (type Pôle d'Excellence Rural), de façon variable par l'Etat, les conseils régionaux, les conseils généraux, les fonds européens ou par autofinancement apporté par les structures locales porteuses de la CFT (Pays, Parc Naturel Régional, Agglomération ...).

locales. En outre, elle abandonne l'idée d'évaluation ex-post au profit d'une stratégie d'amélioration continue. L'enjeu est de taille pour la FNCoFor qui joue sa crédibilité politique au sein du secteur sur sa capacité à justifier de l'intérêt des CFT. La fédération s'est en effet beaucoup investie dans les CFT mais elle se trouve dans une situation assez inconfortable dans la mesure où d'un côté elle cherche à développer sa légitimité à l'échelle nationale auprès de l'Etat et des autres représentants des intérêts sectoriels et de l'autre elle est sollicitée par un certain nombre de ses adhérents qui souhaitent acquérir plus d'autonomie locale dans la régulation des enjeux forestiers.

Dans le cas de l'évaluation des PDM, le cahier des charges fixé par le ministère de l'agriculture est aussi uniquement basé sur le référentiel sectoriel national. Autant dans le cadre des CFT, la loi d'orientation forestière de 2001 avait dès le début contribué à restreindre la marge de manœuvre territoriale par rapport à ses exigences d'inscription au sein de la politique sectorielle, autant pour les PDM, l'émergence par le bas de l'outil et son institutionnalisation formelle à posteriori préfigure pourtant à priori d'une grande hétérogénéité des configurations et des logiques d'action. En outre, les PDM ont pour le moment été fortement financés par les conseils régionaux. De même que pour les CFT, les conditions de mise en œuvre de cette évaluation des PDM constitue un bon indicateur de la force d'attraction exercée sur les dispositifs territorialisés d'action publique forestiers par le cadre national et par l'Etat. Toutefois, à l'inverse de celui sur les CFT, le rapport d'évaluation des PDM a traité de front de la question de l'efficacité. Dans cette perspective, le ministère de l'Agriculture avait même spécifiquement précisé qu'il souhaitait qu'une méthode économétrique soit utilisée pour évaluer l'effet propre des PDM (c'est-à-dire définir évaluer la différence entre des zones comparables avec et sans PDM). Le bilan de cette évaluation s'avère globalement assez décevant au regard des critères sur l'amélioration de la couverture des plans simples de gestion ou sur les volumes prélevés en forêts. Or la question de la mobilisation constituait le point crucial de l'évaluation, l'Etat était principalement intéressé par cet aspect des PDM. Le seul effet propre significatif attribué aux PDM est associé à la réalisation de chemins de desserte forestière. Concernant les autres indicateurs (efficacité de la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux, sur le développement de la filière, sur l'insertion de la problématique forestière dans le territoire) il apparaît difficile de tirer des conclusions faute d'informations pertinentes sur le sujet. La grille de lecture fondée sur le référentiel sectoriel fournit donc au final peu d'arguments en faveur de ces dispositifs d'action. Ce constat n'est pas une surprise pour les opérateurs principaux des PDM que sont les CRPF et les coopératives forestières. Le

rapport d'évaluation montre en effet que la question de l'évaluation de ces dispositifs se pose depuis plusieurs années à l'échelle régionale sous la pression des financeurs. Il apparaît ainsi que les conseils régionaux poursuivent globalement les mêmes objectifs que l'Etat, ils attendent des PDM qu'ils accroissent les volumes de bois mobilisés. Le CRPF et les coopératives se sont donc déjà confrontés localement à cette exigence de résultat. Ils sont alors nombreux au CRPF à regretter le fait que les PDM se soient au fil du temps retrouvés absorbés par le référentiel sectoriel et par l'objectif d'accroissement de la mobilisation de bois. Selon eux au départ le PDM est pourtant un outil à vocation large de développement forestier, selon les situations il est destiné à améliorer, sur une zone définie, la connaissance de la forêt privée, l'équipement du massif, la sensibilisation des élus locaux ou encore le regroupement de travaux et de chantiers sylvicoles. En le « vendant » uniquement comme un outil de mobilisation du bois, le risque est effectivement de lui faire perdre toute légitimité. Dans la plupart des régions le CRPF est pourtant très attaché à cet outil qui en réalité correspond à une nouvelle forme d'organisation de son travail d'animation auprès des propriétaires de la forêt privée. Avec la réduction des effectifs et des moyens qui lui sont assignés, les PDM ont été une opportunité pour les CRPF de bénéficier de financements complémentaires (par les conseils régionaux notamment) et de maintenir des effectifs de techniciens sur le terrain.

On peut résumer les enseignements tirés de ces séquences évaluatives de la sorte : les CFT et les PDM sont évalués sur la base de leur contribution au renforcement des dispositifs de régulation des RI Approvisionnement et Usages alors que leur effet se traduit en réalité au niveau des enjeux de régulation des RI Financements et Ressources Humaines. Il existe donc un fort décalage entre les objectifs nationaux qui leurs sont assignés et les actions qu'elles mettent en œuvre à l'échelle locale. Cette situation contribue fortement à poser le problème de leur efficacité, de leur légitimité et plus généralement de l'intérêt des actions de proximité.

Des visions différentes de l'intérêt de la proximité

La volonté affichée des autorités publiques (Etat et conseils régionaux) d'évaluer l'intérêt des CFT et des PDM au regard du référentiel sectoriel national confirme le fait que la justification de ces dispositifs territoriaux s'inscrit pleinement dans le cadre du registre d'action publique forestier et de sa logique d'individualisation. L'objectif qui leur est assigné est bien de contribuer à l'amélioration des résultats des autres dispositifs sectoriels en misant sur les avantages accordés par la proximité en termes d'efficience de l'action.

Néanmoins, on a pu voir précédemment que l'efficacité de ces dispositifs était loin d'être avérée. Cette situation contribue-t-elle à remettre en question la légitimité accordée à l'action de proximité ou bien peut-on considérer, comme le fait T. Berthet (2007, p.47) pour les politiques de l'emploi et de la formation, que désormais, malgré tout, la proximité offre un répertoire de légitimation qui innerve toute l'architecture des dispositifs forestiers ? Pour répondre à cette question, nous allons comme lui envisager au travers des expériences CFT et PDM le développement de la proximité à travers trois dimensions : la territorialisation, l'individualisation et l'association croissante d'acteurs privés.

Tout d'abord, la problématique de la territorialisation portée par le développement des CFT et des PDM s'inscrit dans le prolongement de la question de la dispersion des formes d'autorité abordée précédemment. Les enjeux principaux étant ici d'une part la définition des conditions d'implication des communes, des organisations intercommunales et des Parc Naturel régionaux dans la régulation des enjeux forestiers et d'autre part l'organisation des relations entre ces acteurs publics locaux et les autorités départementales, régionales ou nationales. La mise en œuvre des PDM et des CFT correspond ainsi à la légitimation de l'action publique localisée par la mobilisation de deux logiques de proximité différentes en rapport avec cette dimension institutionnelle de la territorialisation. Dans le cas des CFT, l'ambition est de réhabiliter les communes et leurs groupements dans leur statut d'autorités publiques concernées et impliquées dans le traitement des problèmes forestiers. Elles sont en effet dans cette perspective jugées comme des lieux de décision plus proches des acteurs (propriétaires forestiers, usagers, acteurs impliqués dans l'économie du bois) et donc propices à la résolution d'un certain nombre de problèmes comme les conflits d'usages liés aux espaces forestiers, la sensibilisation des propriétaires aux enjeux de la gestion forestière ou encore l'amélioration des rapports entre les industriels et les propriétaires forestiers locaux. Ce renforcement des compétences forestières des autorités locales est donc censé se concrétiser dans le cadre des CFT au travers de contrats passés avec l'Etat ou les conseils généraux et régionaux. La logique de proximité institutionnelle sur laquelle s'appuient les PDM est par contre sensiblement différente. L'enjeu porté par ces dispositifs est moins d'accroître la responsabilité des autorités locales que de résoudre les problèmes posés par les compétences et les capacités d'entrave à la politique sectorielle dont elles disposent. Par rapport à l'objectif de mobilisation du bois, il s'agit notamment dans le cadre des PDM de les inciter à faciliter les opérations d'exploitation forestière et de transport des bois.

Ensuite, il s'avère que le rapport entre la proximité et la logique d'individualisation de l'action publique forestière n'est pas non plus le même dans le cas des CFT et des PDM.

Pour les premiers dispositifs, le rapprochement des espaces de mise en débat et la logique de construction d'un projet territorial concerté porte l'ambition d'accroître la responsabilisation des acteurs sectoriels, et non sectoriels (associations locales, usagers divers, élus locaux ...) en améliorant non seulement leur connaissance des enjeux forestiers et territoriaux, mais aussi leur niveau de réappropriation des objectifs fixés à l'action publique. A l'inverse, les PDM véhiculent une vision critique de la logique d'individualisation. Leur travail de proximité consiste ainsi à tenter de s'affranchir du manque d'implication des acteurs forestiers (et notamment des propriétaires privés) en s'appuyant sur l'action collective et la délégation de responsabilité.
Pour finir, les PDM, comme les CFT, sont effectivement fortement propices au partenariat et à l'implication plus forte des acteurs privés. Dans les PDM, le développement des acteurs privés est privilégié au niveau de la mise en œuvre de l'action publique. Dans le cadre de la délégation de responsabilité évoquée plus haut il leur est offert l'opportunité de bénéficier de l'animation locale pour accroître leur emprise sur la gestion forestière et l'organisation du marché des bois. Les coopératives forestières sont par exemple fortement associées aux PDM afin de bénéficier de leur compétence techniques et de leurs réseaux de commercialisation pour accroître l'efficacité des opérations de mobilisation du bois. En revanche les CFT font davantage la promotion d'un partenariat visant à accroître la participation des acteurs privés locaux à la prise de décision et réciproquement à faciliter la prise en compte des orientations définies par les acteurs publics dans les actions des opérateurs privés.

Ces deux visions sensiblement différentes de l'intérêt de la proximité portées par les deux plus importantes expériences d'action publique forestière localisée témoignent de l'ambigüité profonde qui existe au sein du registre d'action de la politique forestière. D'un côté les CFT incarnent une vision renouvelée (ou au moins amendée) du registre d'action publique qui porte les germes d'une redéfinition des conditions d'élaboration et d'expression de l'intérêt général dans le domaine forestier (implication des acteurs locaux, logique intersectorielle, valorisation locale de la ressource), de l'autre, les PDM s'inscrivent dans la continuité d'une régulation centralisé des problèmes forestiers et d'une définition stato-centrée de l'intérêt général. Pour tenter de dépasser cette contradiction les promoteurs de ces outils ont proposé et mis en œuvre en 2010 un projet destiné apporter de la clarté et à identifier la spécificité de chacun des dispositifs. En plus des CFT et des PDM, l'étude traitait aussi des Plans d'Approvisionnement Territoriaux (PAT) qui sont

portés par la FNCoFor depuis 2007. Le PAT s'inscrit dans le cadre du Programme "1000 chaufferies bois pour le milieu rural", mis en place par la FNCOFOR et soutenu par l'ADEME. Il s'agit d'un outil d'aide à la décision permettant aux élus d'un territoire (PNR ou Pays) de déterminer les investissements nécessaires pour accroître la mobilisation de bois et optimiser la logistique. La conclusion de cette expertise contribue à désamorcer le problème de la concurrence entre ces différentes démarches en problématisant leur complémentarité plutôt que l'éventuel antagonisme de leurs logiques d'action. La CFT serait consacrée à la définition d'une stratégie territoriale, elle interviendrait préférentiellement en amont des PAT et des PDM, ces deux outils étant qualifiés de plus opérationnels. La réalité du terrain est pourtant tout autre et dans de nombreuses régions ils ont plutôt tendance à entrer en compétition auprès des élus qui souhaitent s'engager dans une démarche de développement local valorisant les enjeux forestiers. Derrière cette compétition ce sont bien deux registres d'action qui s'affrontent, l'un porté par la FNCoFor et l'autre par le CRPF. Pourtant l'une comme l'autre des logiques de proximité montre ses limites. Les CFT n'ont pas pu s'appuyer sur une véritable politique de contractualisation avec l'Etat pour pousser la territorialisation plus en avant et le manque de compétences et de moyens des acteurs publics locaux grève leur légitimité et leur capacité de portage de projet forestiers territoriaux. De plus, la faible structuration locale des intérêts privés autour des enjeux forestiers affaiblit fortement la portée du dialogue territorial et il apparaît souvent que les CFT sont largement récupérées par les acteurs traditionnels du secteur (Buttoud, et al., 2011). De même les PDM se heurtent encore souvent à l'opposition des élus locaux et la mise en œuvre d'actions uniquement centrées sur les enjeux de mobilisation du bois limite leur champ d'action. En outre, l'application du principe de la délégation de responsabilité et le développement du partenariat privilégié avec les coopératives forestières suscite de nombreuses critiques. Certains estiment que ces actions de mobilisation ne s'inscrivent pas dans la durée (par de structuration du marché des bois et pas de gestion forestière de long terme) et d'autres (exploitants forestiers et experts) remettent en question la légitimité d'une action financée par des fonds publics qui privilégie un opérateur au détriment des autres.

Dans ce contexte, la proximité est loin de devenir le registre dominant en matière de régulation des enjeux de gestion forestière mais elle en reste une composante non négligeable. Cette situation s'explique en partie par le travail politique conduit par leurs différents promoteurs. Pour défendre les CFT, la FNCoFor a fait de l'outil un symbole de la prise en compte des enjeux locaux et des collectivités locales (communes et EPCI) dans

le cadre de la politique forestière. En parallèle elle s'attache aussi à présenter la CFT comme un outil « clé en main » pouvant s'intégrer au démarches de projet territorial « généralistes » (Chartes de Pays et de Parcs Naturels Régionaux par exemple). Elle joue ainsi sur les deux registres, sectoriel et territorial, pour politiser le problème du maintien des CFT. La justification des PDM, portée par les CRPF, s'appuie quand à elle sur un travail de dépolitisation. Leur objectif est en effet de faire reconnaître le PDM comme un outil technique de développement forestier qui leur permet de mieux assurer l'ensemble de leurs missions. Cette posture a aussi pour but de réaffirmer qu'ils demeurent les plus compétents et les plus légitimes pour assurer ce rôle d'animation de la forêt privée[221]. Il paraît ainsi aujourd'hui difficile d'envisager la totale remise en question de démarches d'action publiques localisées, elles sont et resterons une dimension marginale du registre d'action forestier mais les grandes perspectives d'évolutions semblent plutôt s'orienter vers un renforcement de sa dimension nationale. Il paraît ainsi aujourd'hui difficile d'envisager la totale remise en question de démarches d'action publiques localisées, elles sont et, du moins à court terme, resterons une dimension marginale du registre d'action forestier. En même temps, notre recherche montre que les grandes perspectives d'évolutions s'orientent plutôt vers un renforcement de sa dimension nationale.

b. Le retour en force de la logique nationale

La dynamique actuelle de réhabilitation de l'argumentaire productiviste et de problématisation des enjeux d'approvisionnement de l'industrie bois et des installations énergétiques conduit à redonner du poids au travail politique en faveur de la mobilisation du bois. Soutenues de manière nettement plus appuyé par les industriels, mais aussi sous l'effet d'une pression de plus en plus forte exercée par le gouvernement et par la dynamique interministérielle qui anime les politiques de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique, des pistes de changement institutionnel commencent à émerger. Le sens pris par ce changement est porté par la volonté de redonner à la politique sectorielle une véritable capacité d'orientation des activités de gestion forestière dans le sens des objectifs fixés à l'échelle nationale. Dans ce contexte c'est la logique nationale qui redevient le registre dominant en matière forestière. Le débat qui anime alors ce processus de réinstitutionnalisation du registre d'action publique s'articule autour de la question de l'individualisation. Pour certains, l'individualisation est un échec et elle a montré ses limites,

[221] Dans certaines régions, le conseil régional n'exclue pas en effet de financer des prestataires privés pour assurer l'animation des PDM qu'il finance.

une grande partie des propriétaires ne s'impliquera jamais dans les activités de gestion forestière. Pour d'autres, les limites de l'individualisation sont liées au manque d'engagement de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique sectorielle.

La remise en question du principe d'individualisation

Le principe d'individualisation de l'action publique dans le domaine forestier est fondateur du compromis entre l'Etat et les représentants des intérêts des propriétaires privés. Ces derniers invoquent le code civil qui leur octroi le droit de disposer librement de leurs biens forestiers pour s'opposer à toute forme de contrainte collective pouvant peser sur les activités de gestion forestière. Depuis les années 1960, un équilibre s'est établi entre les exigences de respect du droit de propriété et ses limitations justifiées au nom de l'intérêt général sur la base de deux grands socles réglementaires que sont l'interdiction de défricher et l'obligation de réalisation d'un Plan Simple de Gestion pour les propriétés de plus de 25 ha d'un seul tenant. Les autres formes de régulation des activités de gestion forestière pour la forêt privées reposent alors sur des dispositifs incitatifs qui relèvent d'une logique d'individualisation de l'action publique. Depuis les réformes Pisani, cet équilibre n'a pas évolué alors que le problème de la faible efficacité de ce système sur le dynamisme d'une grande partie des propriétaires forestiers est posé depuis longtemps. L'argument productiviste, qui a prévalu tout au long de la deuxième partie du XX^{e} siècle, a en effet fortement contribué à mettre l'accent sur la nécessité d'améliorer la mise en valeur économique de la forêt française. Il s'appuyait sur l'ambition de développer l'industrie du bois et de répondre au problème de déficit de la balance commerciale nationale en matière de produits dérivés du bois. Fortement associé à la politique de filière qui tentait alors de se structurer, cet argument était soutenu par l'idée que l'amélioration des performances économiques de l'industrie du bois dépendait très largement d'une meilleure intégration amont-aval de la filière.

Dans la plupart des rapports établis sur la politique forestière depuis 1945, un objectif ambitieux d'accroissement des volumes de bois mobilisés à l'échelle nationale a été en effet fixé. Néanmoins, le débat sur la question du manque d'implication des propriétaires forestiers en France n'a jamais conduit à une remise en question du droit de propriété, ni à l'instauration d'un régime obligatoire (autre que le cadre réglementaire lié au défrichement) concernant les conditions de gestion et de cession des biens forestiers pour les propriétés inférieures à 25 ha d'un seul tenant. De même, aucune opération foncière d'envergure (à l'image de ce qui s'est fait en agriculture) n'a permis de restructurer l'espace forestier et de

réduire un morcellement qui ne cesse de se développer. Cette absence de remise en question de la responsabilisation des « petits » propriétaires forestiers au regard d'un enjeu qui est identifié comme relevant de l'intérêt général (entretien de l'espace forestier et mise en valeur économique de la ressource) traduit-elle la crainte des différents gouvernements et des parlementaires de susciter l'émoi auprès d'un électorat assez large (plus de 3.5 millions de propriétaires) ? Est-elle la conséquence d'une sorte de compromis tacite entre l'administration et les représentants des propriétaires forestiers qui suggèrerait que l'entrave à la liberté des propriétaires n'est pas acceptable au-delà d'une certaine limite ? Ou enfin est-elle liée à la crainte de l'administration de ne pas pouvoir mettre en œuvre des mesures qui nécessiteraient des moyens de contrôle et d'encadrement trop importants ?

Chacun de ces éléments en faveur d'un blocage du changement contribue certainement en partie à expliquer pourquoi la logique d'individualisation de la gestion forestière est restée le registre dominant de la régulation du secteur. Toutefois, on peut aussi avancer l'idée que le blocage, ou au moins la relative inertie politique sur la question, est liée aussi fortement au manque de résonnance extra sectorielle du problème. En résumé, il semble en effet que la problématique de l'accroissement de la mobilisation de bois en forêt n'a jamais fait l'objet d'un processus de politisation inscrit dans une perspective trans-sectorielle qui puisse être en mesure de dépasser les résistances de la forêt privée. Le compromis des années 1960 s'est ainsi maintenu sur les bases d'une logique institutionnelle visant en priorité à préserver la ressource existante et à accroître ses capacités productives. La règle en matière de gestion forestière, comme l'esprit de l'application de la règle, sont d'ailleurs jugés comme « un péché originel » datant de plusieurs siècles, ils conduisent les forestiers à capitaliser en forêt plutôt qu'à pratiquer une sylviculture dynamique[222]. Pourtant depuis quelques années la situation semble évoluer et la logique d'individualisation se retrouve fragilisée.

Depuis le début des années 2000 l'argument environnemental est en effet porteur du renouvellement de la mise en problématique du manque de dynamisme de la gestion de la propriété privée. D'une part, comme on a pu le voir précédemment, la garantie de gestion durable de la forêt s'appuie principalement sur la mise en œuvre des documents de planification de la gestion proposés ou imposés par le code forestier et dépend donc directement de leur taux de couverture. Même si pour nombre de scientifiques et

[222] « Depuis 6 siècles et demi, toute la réglementation forestière a été bâtie pour limiter les abus dans des forêts appauvries et contrôler les coupes. Aujourd'hui en France, alors qu'on a beaucoup capitalisé, la sédimentation de cette réglementation, comme un « péché originel », fait qu'à l'échéance d'un aménagement ou d'un plan simple de gestion, on constate le retard d'application… par crainte d'un dépassement » (Ballu, 2008, p.16).

d'associations environnementales l'effet sur la qualité environnementale des forêts de ces documents est contestable, pour l'administration et pour les organismes de la forêt privée, l'importance de leur diffusion témoigne du degré de prise en compte de la multifonctionnalité des forêts. D'autre part le processus d'écologisation que connaît la filière bois depuis la fin des années 1990 conduit nettement aujourd'hui à redonner du poids et un nouvel élan à l'argument productiviste en l'associant aux arguments environnementaux relatifs aux enjeux du changement climatique et de la transition énergétique (Cf. Rapport Julliot, 2003). Récemment cet enjeu est redevenu l'élément clé de la stratégie forestière nationale suite notamment au rapport « Pour mobiliser la ressource de la forêt française » publié par B. Roman-Amat et JM. Ballu en 2007 et au discours du Président de la République à Urmatt (19 Mai 2009) qui a fixé comme objectif de sortir de nos forêts 12 millions de mètres-cube (Mm3) de bois supplémentaires d'ici 2012 et quelques 20 Mm3 en 2020. On constate en effet aujourd'hui, que la mise en avant de la contribution de la filière bois – en tant que matériau ou énergie renouvelable – aux défis environnementaux est indissociable de l'argumentaire en faveur de l'accroissement de la mobilisation du bois et porte donc les fondements d'une remise en question du registre d'action publique forestier fondé sur le principe d'individualisation.

Vers un durcissement des conditions de régulation des usages forestiers ?

Le volet forestier de la Loi de Modernisation Agricole de 2010 (LMA) marque ainsi une rupture dans la dynamique d'évolution du registre d'action publique. En premier lieu, il confirme la volonté de l'Etat de dépolitiser la notion de proximité afin de recentraliser la politique forestière. Certes la LMA institutionnalise les Stratégies Locales de Développement Forestier mais elle leur confère une finalité beaucoup plus opérationnelle que stratégique et les inscrit dans une perspective productive assez marquée. La conception de l'intérêt de la proximité est alors dominée par l'idée que l'action à l'échelle locale est favorable à l'amélioration de l'efficience des dispositifs sectoriels mais surtout qu'elle peut permettre de renforcer le principe de la délégation de responsabilité et le rôle joué par les acteurs privés dans le développement forestier. En outre, à travers la mise en place des Plans Pluriannuels de Développement Forestier (PPRDF), la LMA met fin à la logique de décentralisation et de transfert partiel aux autorités locales de la capacité de définir certaines orientations de la politique forestière. Le PPRDF identifie donc les massifs forestiers insuffisamment exploités et en analyse les causes, sélectionne les massifs prioritaires et définit un programme d'actions prioritaires permettant une mobilisation

supplémentaire de bois. Or, l'ensemble des Stratégies Locales de Développement Forestier doivent être en cohérence avec ce PPRDF, ce qui limite considérablement leur marge de manœuvre et compromet les perspectives de voir des « projet territoriaux » émerger.

En second lieu, le volet forestier de la LMA marque une évolution dans la manière de concevoir le principe de responsabilisation des propriétaires forestiers. L'Etat semble se réapproprier l'enjeu de mobilisation du bois et ouvre la voie à un durcissement des conditions de régulation de la gestion forestière. La LMA a ainsi élargi l'obligation de réalisation d'un Plan Simple de Gestion aux propriétés de plus de 25 ha sur un même secteur géographique (et non plus d'un seul tenant)[223] et elle a introduit des mesures visant à conditionner les avantages fiscaux à la réalisation effective des objectifs fixés par les documents de gestion. Mais les pistes actuellement explorées pour renforcer cet encadrement sont nombreuses. Ainsi, l'ADEME a commandé une étude au consortium BIO Intelligence Service/ONF International pour réaliser un « benchmark » des politiques publiques menées à l'étranger en faveur de la mobilisation de la biomasse. Cette étude a permis de mettre en lumière des « dispositifs intéressants en matière de lutte contre le morcellement, d'animation, de communication et de formation des propriétaires forestiers ou encore de maintien de la capacité d'investissement de ces derniers ». Parmi ces mesures, on retrouve notamment « l'instauration d'une interdiction de morceler les parcelles de moins de quatre hectares (Suisse), la création d'un cadre d'adhésion obligatoire des propriétaires privés à une structure de type association professionnelle (Autriche, Finlande) ». Il s'agit d'un ensemble de réflexions visant non pas à transférer à la collectivité la responsabilité de la gestion forestière mais à contraindre de manière plus forte les propriétaires forestiers à assumer cette responsabilité. L'idée avait été timidement introduite en 2001 dans le cadre des débats de la Loi d'orientation forestière[224] mais elle a s'est renforcée suite notamment au discours d'Urmatt[225].

Comme en témoignent ces récentes évolutions, la politisation du problème de dynamisation de la gestion de la forêt privée semble bénéficier de sa dimension trans sectorielle. Ainsi, les mesures prises à l'initiative du gouvernement dans le cadre de la LMA sont le résultat d'un processus de politisation qui repose largement sur la référence à la légitimité de l'action

---

[223] Ce changement implique que 10 000 propriétés supplémentaires (1.2 millions d'ha) sont soumises à l'obligation de réaliser un PSG.

[224] Le texte initial prévoyait que l'article L.5 relatif aux droits et devoirs des propriétaires mentionne une obligation de prélèvement. Lors des travaux parlementaires il a été suggéré de supprimer cette mention et de se limiter à l'obligation de poursuite de l'objectif général de « sage gestion économique ».

[225] Dans le discours prononcé à Urmatt le 19 mai 2009, le Président N. Sarkozy, soulignait : « Alors, je pose une question, même si je sais que c'est sensible. A quoi cela sert il de soutenir de la même manière par des aides ou des exonérations fiscales celui qui exploite sa forêt et celui qui laisse dormir ce capital ? Ecoutez, ce n'est être désagréable avec personne, nous voulons mobiliser la richesse de la forêt ».

volontariste de l'Etat dans le cadre des enjeux environnementaux liés au changement climatique. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, B. Le Maire (Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, en charge des forêts) explique ainsi que : « Les mesures proposées dans le troisième titre de la loi ont pour objectif de permettre à l'agriculture et à la forêt d'assurer leur durabilité, dans des territoires préservés et plus largement de contribuer à ce que la France puisse répondre aux enjeux environnementaux et au défi du développement des énergies renouvelables ». De même, on s'aperçoit que c'est l'ADEME, sur la question de la mobilisation de la biomasse à des fins énergétiques, qui porte l'organisation d'une réflexion générale sur les conditions d'encadrement de la forêt privée. Le sens pris par cette dynamique de réinstitutionnalisation s'inscrit donc pleinement dans une perspective d'accroissement de la mobilisation du bois en vue de favoriser le développement d'une économie verte à travers l'objectif économique de mise en valeur de la ressource forestière.

Les réactions du secteur à l'orientation fixée par l'Etat

La plupart des acteurs du secteur forestier sont favorables à cette orientation de la politique forestière portée par l'Etat. Ils adhèrent dans leur grande majorité à l'objectif du « produire plus » (la FNCoFor par exemple s'est engagée dans le cadre du dernier contrat Etat/ONF/FNCoFor à soutenir les actions en faveur d'une mobilisation supplémentaire de 200 000 m^3/ an) mais ils émettent néanmoins un certains nombre de réserves sur les modalités d'action proposées.

Les représentants des propriétaires forestiers sont dans une position délicate vis-à-vis des nouvelles formes de contrainte qui viennent renforcer l'obligation de gestion définie par la loi de 1964 (création du PSG). Ils peuvent difficilement s'y opposer au risque de perdre toute crédibilité aux yeux des professionnels de la filière et des politiques étant donné que depuis de nombreuses années ils portent un discours en faveur du dynamisme sylvicole et du développement de l'économie du bois. D'ailleurs leur réaction au discours d'Urmatt témoigne de cette posture : « Cette proposition [de conditionner les exonérations fiscales à la gestion effective de la forêt] tend vers une véritable gestion patrimoniale, dynamique et durable, de forêts privées à ce jour non gérées. Il n'en demeure pas moins que la notion d'exploitation effective reste à être précisée car elle doit être adaptée ou doit pouvoir évoluer en fonction des conditions du marché » (Fédération Nationale des Syndicats de Forestiers Privés - Communiqué de presse du 19/05/09). Ils ont alors tendance à

dépolitiser la question en orientant leur travail politique sur les modalités de mise en œuvre de ces objectifs et à porter leurs revendications sur le problème de la mise en œuvre des mesures en plaidant notamment en faveur d'un allégement des contraintes administratives qu'implique ce durcissement des contraintes[226].

Au niveau de la FNCoFor, la réaction à la mise en place des PPRDF va être plus forte et les conduire à adopter une posture radicale destinée à politiser le problème des conditions d'encadrement et d'appui à la gestion des forêts communales (RI Ressources humaines). Dans une motion adoptée par son conseil d'administration le 6 décembre 2011, la FNCoFor invite ainsi ses membres à se retirer du processus PPRDF dans toutes les régions. Celle-ci critique vivement non seulement le fait que le PPRDF entame un processus de recentralisation de la politique forestière, mais surtout les conditions dans lesquels le texte de loi accorde aux chambres d'agriculture une reconnaissance dans le domaine forestier, y compris public. Le volet PPRDF de la LMA de 2010 prévoit en effet de confier aux chambres d'agriculture le financement d'une partie des actions de mobilisation des bois prévus dans les PPRDF à travers l'utilisation des moyens dont elle dispose au titre de la perception de 45 % de la Taxe sur le foncier Non Bâti (TFNB). Il ne s'agit pas d'une nouvelle forme de répartition de la taxe[227] mais la FNCoFor souhaite profiter de l'occasion offerte par la mise en place des PPRDF pour politiser le mode de répartition de cette taxe d'une part et l'implication des chambres d'agriculture dans l'animation de la forêt des collectivités d'autre part. Elle estime ainsi qu'il n'est pas normal que les communes forestières contribuent au financement de la TFNB à hauteur de 30 % et qu'ils (la FNCoFor) n'en « récupèrent » que 5 %. Elle demande le droit de disposer des 25 % restant pour améliorer son travail d'appui aux collectivités. En outre, elle juge illégitime l'intervention des chambres d'agriculture en forêt publique, arguant du fait que la loi (Article L.121-3 du code forestier) à confiée cette mission à un opérateur unique qu'est l'ONF. Ainsi, la FNCoFor voit d'un mauvais œil la concurrence exercée par les chambres d'agriculture dans le domaine du conseil et de l'animation de la forêt des collectivités, elle souhaite demeurer l'interlocuteur privilégié des communes forestières et limiter toutes formes de remise en question du régime forestier. A noter que sa position est ambigüe, elle

[226] A titre d'exemple, ils ont demandé au gouvernement de supprimer l'obligation de délivrance, tous les dix ans, d'un justificatif de réalisation effective (en termes d'exploitation) des documents de gestion pour l'exonération de l'ISF au prétexte qu'il faisait doublon avec l'attestation de gestion durable, exigée elle aussi tous les dix ans. Cf. Question écrite N° 124720 posée au Gouvernement par le député J. Le Guen, Question publiée au JO le : 20/12/2011 page : 13183 - Réponse publiée au JO le : 06/03/2012 page : 2040.

[227] Le code forestier, dans ses articles L. 221-9 et L. 141-4, établit les taux de reversement du montant total de la Taxe additionnelle à la Taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) à 50 % (9 M€) pour le Centre national de la propriété forestière (CNPF) et à 5 % (0,9 M€) pour la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), les 45 % (8.5 M€) restant sont destinés aux chambres d'agriculture.

conteste le caractère « centralisateur » du volet PPRDF de la LMA mais elle se mobilise politiquement[228] pour prendre la responsabilité de sa mise en œuvre.

Enfin, dans le prolongement de la posture volontariste de l'Etat, qui annonce des ambitions importantes de mobilisation supplémentaire de bois, les interprofessions « de la filière forêt-bois française » s'unissent pour proposer en juillet 2012 aux autorités publiques un « projet Forêt Bois pour la France ». Elles adhèrent à l'objectif national mais souhaitent que des moyens en conséquence soient mis en œuvre. Ce projet est tout d'abord l'occasion pour ces acteurs de se réapproprier les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis à l'occasion du grenelle de l'environnement en matière de mobilisation supplémentaire. Il faut rappeler qu'à échéance 2020, le grenelle prévoyait une mobilisation supplémentaire de biomasse de 30 Mm^3, dans le cadre des assises de la forêt organisées par le ministère de l'Agriculture les acteurs forestiers s'accordaient sur un objectif de 20 Mm^3, le projet Forêt Bois de 2012 prévoit lui 17.5 Mm^3 et il précise que sur ce volume, 3.5 Mm^3 correspondent à du bois d'œuvre. Ensuite, il propose un ensemble d'actions portant d'une part sur la gestion de la ressource et son exploitation et d'autre part sur la valorisation du bois (notamment bois construction). Un ensemble de mesures, essentiellement financières, sont recensées et chiffrées afin de contribuer à l'augmentation de l'investissement forestier, à l'amélioration de l'équipement des massifs, au soutien aux entreprises de la filière bois et à la conduite d'opérations de recherche et développement. Le budget nécessaire à la mise en œuvre de ce projet est estimé à 250 M€/an en 2014 pour atteindre 600 M€/an en 2020, et se maintenir à ce niveau par la suite. Sa particularité est de solliciter un financement basé à plus de 50 % (en 2014) sur les ressources (potentiellement) disponibles dans le cadre des nouvelles modalités européennes de mise aux enchères des quotas carbone des entreprises françaises. L'argument des interprofessions est que l'impact global de la filière forêt-bois en matière d'atténuation du changement climatique est de 22 % et montera à 30 % d'ici 2020. Ils estiment donc qu'il est légitime de revendiquer 25 % des montants annuels des revenus des enchères. A noter qu'en complément de ce Fond Forestier Stratégique Carbone (FFSC), les acteurs de la filière demandent un financement de l'Etat à hauteur de 9 %, du FEADER de 12 % et des collectivités de 2 %, le reste étant financé par les professionnels. Cette initiative des organisations interprofessionnelles de la filière forêt-bois a fait l'objet d'une campagne médiatique et a tenté de s'appuyer sur le calendrier électoral (post élection présidentielle) pour rappeler à l'ancien candidat socialiste, nouvellement élu, ses engagements durant la

[228] Au cours du 1er trimestre 2012, dix députés (de droite comme de gauche) ont interpellé le gouvernement pour appuyer les revendications de la FNCoFor par l'intermédiaire de questions écrites. Ils ont obtenu une fin de non recevoir.

campagne en faveur de la filière[229]. Toutefois, il s'avère que de nombreux secteurs sont en concurrence pour l'accès à ces fonds et il semble que les choix politiques à venir ne soient pas en faveur du projet des acteurs forêt-bois.

La question de l'affectation des crédits carbone est toujours en suspend mais le contenu de cette initiative est fortement révélateur du consensus qui existe au sein du secteur sur la volonté du maintien du caractère national du registre d'action publique et du renforcement de la responsabilisation individuelle des propriétaires forestiers. Il s'agit là d'un nouveau modèle de Fond Forestier National qui présente l'avantage de tirer ses financements, non pas de l'économie du bois mais du marché du carbone. La légitimité nationale du registre d'action repose de la même manière sur la capacité de l'Etat à arbitrer l'allocation des ressources financières. En outre, l'objectif annoncé est que les propriétaires forestiers deviennent des « forestiers producteurs » afin qu'ils deviennent « des interlocuteurs de la filière ». L'une des justifications à cette individualisation du registre d'action est donc aussi de redonner du poids politique au secteur forestier vis-à-vis des autorités publiques, et implicitement vis-à-vis des industriels. Dans une optique de consensus, la question du renforcement des contraintes à la gestion forestière n'est pas abordée, le projet interprofessionnel se centre principalement sur la mise en problème du financement et évite toute forme de polémique relative au faible engagement des propriétaires ou à l'organisation du marché des bois. Dans ce contexte la référence à la proximité demeure largement encore associée à la question de l'amélioration de l'efficacité des dispositifs. Il faut toutefois noter qu'un élément du projet aborde la question des « politiques territoriales » (circuits courts, bois énergie « rural ») mais comme un facteur à prendre en compte et dans une perspective « d'optimisation des circuits logistiques ». Cette formulation montre que l'objectif est de contenir ce type de logique forestière « locale » ou pour le moins de les rationaliser dans la perspective des objectifs nationaux.

Pour finir, on constate que ce projet forêt bois témoigne d'une profonde évolution dans le mode de représentations des intérêts sectoriels. Pour la première fois le travail politique auprès des autorités nationales est unifié, non seulement au sein du secteur forestier mais aussi entre le secteur forestier et l'industrie du bois. La politisation de la notion de « filière

[229] Le Président Hollande, interrogé par les forestiers privés lors de la campagne électorale à la Présidentielle avait répondu sur ce point : « La forêt absorbe plus du quart du CO2 produit par la France. Elle doit donc bénéficier d'une grande partie de ce fonds qui pourrait alimenter un fonds national d'investissement dans la filière : replantation, investissements stratégiques, recherche et développement. Une telle évolution impose une concertation avec les acteurs économiques de la filière et la mise en place d'un plan stratégique de longue échéance pour revigorer l'économie forestière autour de notre production nationale. » Source : http://www.foretpriveefrancaise.com/conference-environnementale-2012-la-foret-et-la-filiere-bois-les-oubliees-347895.html.

forêt bois » offre ainsi à travers l'organisation interprofessionnelle une nouvelle dimension à la médiation sectorielle.

C. Politisation de la « filière forêt-bois » et évolutions de la médiation sectorielle

La réflexion sur le changement d'échelle du gouvernement forestier implique de tenir compte des nouveaux enjeux de médiation qui résultent de l'évolution des rivalités, des rapports de forces et des interdépendances entre les acteurs se déployant dans les territoires et entre les territoires. Ces médiations jouent un rôle majeur dans le processus politique d'adhésion et de confiance des gouvernés en direction des gouvernants (Hajer, 2003, Warren, 1999). Mais elles permettent aussi aux acteurs sectoriels d'entretenir des relations avec les autorités publiques et de prendre part au processus de légitimation et de politisation de l'action publique. Elles se déploient au sein de une ou plusieurs scènes politiques territoriales selon des modalités qui dépendent des caractéristiques du régime politique, mais aussi, de plus en plus, des modes d'action publique et des processus de formation des décisions. L'ouverture d'un dialogue plus large sur lequel se fondent les nouvelles formes d'action collective et la critique portant sur le pouvoir relativement monolithique de l'État conduit à une redéfinition de ces pratiques démocratiques. L'espace politique du débat et de la confrontation des intérêts divergents est censé s'ouvrir à des acteurs de plus en plus nombreux et variés, qui revendiquent alors des ajustements des processus de décision et de distribution du pouvoir. Par exemple, l'enjeu environnemental, qui marque profondément la question de la gestion des ressources naturelles et des espaces forestiers, a tout particulièrement suscité des débats en faveur d'un tel renouvellement démocratique (Dryzek, 1995, Meadowcroft, 1999). Dans ce contexte, l'accroissement de la décentralisation des pouvoirs et la mise en œuvre de dispositifs locaux d'action public sont généralement présentés comme des opportunités de renouveler le format de la médiation et le mode de formulation de l'intérêt général (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Dans le cadre du traitement des enjeux forestiers plusieurs alternatives existent en matière d'organisation du dialogue social et d'ouverture de l'espace de décision. La médiation au sein du secteur forestier s'est historiquement fondée sur la base d'une part de la consultation par l'administration des représentants des intérêts organisés au sein d'arènes spécialisés (comités consultatifs) et d'autre part de l'intervention directe ou indirecte (par la voie des députés et sénateurs) de ces différents acteurs sectoriels auprès du gouvernement. Cette configuration est aujourd'hui fortement remise en question à travers l'affaiblissement des structures administratives, la revendication d'un certain nombre de groupe d'intérêts à

participer au débat sectoriel et le constat, par les représentants forestiers eux-mêmes et par les autorités publiques, de la faible lisibilité (et efficacité) de la médiation sectorielle. Tout d'abord, la disparition du Fonds Forestier National (et des comités consultatifs associés) et la diminution des capacités d'action de l'administration a considérablement réduit les espaces de négociations entre les intérêts sectoriels et l'Etat[230]. Récemment la mise en place des Plans Pluriannuels de Développement Forestier et des cellules biomasse à l'échelle régionale a contribué à réactiver ce type de médiation. Les représentants des propriétaires et des industriels sont associés au PPRDF mais ils sont absents (officiellement) des cellules biomasse. Ensuite, l'ouverture du débat sur la gestion durable dans le secteur forestier a suscité des attentes de la part notamment des associations environnementales en termes de participation aux arènes de discussion. Un strapontin leur a été accordé au sein du Conseil Supérieur de la Forêt et des Commissions régionales mais elles sont exclues du comité d'élaboration des PPRDF. Elles sont vivement invitées à s'impliquer dans le cadre des chartes forestières de territoire mais leurs capacité de structuration à cette échelle locale sont très limitées, les associations critiquent donc vivement cette forme d'éviction implicite du débat forestier[231]. Le constat est effectivement que dans le cadre du processus de reconfiguration des structures de médiation il est laissé peu de place à l'ouverture des arènes forestières à de nouveaux acteurs non professionnels (associations de protection de la nature, associations d'usagers des espaces forestiers ...). Au contraire, les changements qui se profilent tendent à privilégier non seulement l'organisation des intérêts des acteurs du secteur forestier (représentants des propriétaires, organisations professionnels de la gestion forestière) d'une part et de l'industrie du bois d'autre part mais aussi et surtout la mise en cohérence du dialogue inter sectoriel dans une perspective interprofessionnelle. Comme nous allons le voir maintenant, cette évolution repose très largement sur la politisation de la notion de filière forêt-bois. Cette dynamique n'est pas nouvelle mais elle a longtemps échouée à porter un renouvellement des structures de médiation liées aux enjeux forêt-bois. Néanmoins, depuis quelques années, comme en témoigne la proposition de « projet forêt-bois pour la France présenté en juillet 2012, il semble que la logique interprofessionnelle s'impose progressivement comme une nouvelle forme stabilisée de

[230] La principale instance de dialogue sectorielle est restée le Conseil supérieur de la Forêt des Produits Forestiers et de la Transformation du Bois (associant représentants politiques et administratifs) à l'échelle nationale et les Commissions Régionales de la Forêt et des Produits Forestiers (préfet et représentants administratifs) à l'échelle régionale. Nous avons déjà souligné que ces arènes étaient souvent jugées peu efficaces en termes de médiation.

[231] L'association France Nature Environnement commentait en ces termes les conditions de leur implication dans le débat forestier régional : « associer la société civile uniquement à l'échelle locale des SLDF, alors même que ces stratégies doivent s'inscrire dans les PPRDF qui auront été définis sans elle et avec un objectif affiché de mobilisation du bois, risque d'aboutir à une faible implication du monde associatif dans les processus ».
Source : http://www.fne.asso.fr/fr/themes/question.html?View=entry&EntryID=269.

dialogue sectoriel qui pose tant la question des modalités d'articulation entre la partie forestière et industrielle que celle de l'inscription territoriale des processus de médiation.

1. Les problèmes de politisation la de la « filière bois »

Au début des années 1970, les économistes du Laboratoire d'Economie Forestière de Nancy introduisent, dans le cadre d'un travail d'analyse économique et de recueil de données statistiques, la notion de filière bois pour qualifier l'ensemble constitué par la sylviculture, l'exploitation forestière et les industries de transformation. Ils caractérisent alors cet ensemble économique en ces termes :

> « Depuis le stade où la matière première est encore vivante, à l'état d'arbres sur pied en forêt, jusqu'à ceux où le bois a pris une forme définitive quasi-irréversible ou s'est confondu avec d'autres matériaux, c'est-à-dire où il passe soit en consommation finale, soit en consommation intermédiaire dans la fabrication de produits qui ne dérivent pas essentiellement de lui, le bois subit des transformations de natures très diverses, mettant en jeu des entreprises plus ou moins spécialisées » (Guillon, 1974, p.259).

L'objectif de l'étude était notamment de « proposer un schéma permettant de clarifier le problème de la place de la forêt et de son produit principal, le bois, dans l'économie nationale » (Guillon, 1974, p.259). Cette définition donnée à la filière bois et cette manière d'appréhender l'industrie du bois à travers les flux qualitatifs et quantitatifs, en quantités et en valeurs, de bois et de produits qui en dérivent, entre les entreprises demeure toujours d'actualité. Ainsi en 2008, d'après le Service des études et des statistiques industrielles (SESSI) du Ministère de l'Economie, l'industrie bois comprend les activités de l'exploitation forestière, des scieries, de l'industrie papetière (fabrication de pâte à papier, de papier et carton, d'articles en papier carton), du travail du bois (imprégnation du bois, panneaux, charpentes et menuiseries, emballages, articles en bois) et de l'ameublement en bois[232]. Elle fait l'objet tous les deux ans[233] d'un dossier sectoriel (« Le bois en chiffres ») qui regroupe les données du SESSI, pour la partie industrielle, et celles du Service Central des Enquêtes et Études Statistiques (SCEES) du Ministère de l'Agriculture pour la partie exploitations forestières et scieries. Pour le SESSI, la filière bois, aussi appelée xylo-industrie dans l'édition de 2000, constitue un ensemble hétérogène et éclaté au regard : des différents métiers qu'elle recouvre, de la nature des approvisionnements, des différentes propriétés physiques recherchées dans le matériau, de la dimension des entreprises qui la

[232] On peut noter que les statistiques du SESSI ne tiennent plus compte de l'activité sylviculture.
[233] Le SESSI a arrêté ces publications en 2008, depuis 2009 l'interprofession France Bois Forêt réalise des notes de conjoncture trimestrielles sur la filière bois.

composent, des rythmes des intervenants et du marché final (SESSI – Le bois en chiffres – édition 2000). Néanmoins, la filière est présentée dans sa cohérence à travers l'identification des différents produits issus du bois et des flux qui composent les différentes étapes de leur transformation (Figure 10).

L'origine de la notion de filière bois est donc principalement statistique, elle sert de référence pour le regroupement d'un ensemble de données micro et macro économiques nécessaires à la caractérisation d'une sous-partie de l'activité artisanale et industrielle française. La justification de l'utilisation de cette logique d'agrégation porte sur l'existence d'un flux physique entre l'ensemble des unités économiques. Toutefois, le recours à cette notion de filière bois ne se limite pas au domaine technique de l'analyse statistique et économique, elle est aussi très largement mobilisée par les pouvoirs publics comme par les acteurs économiques et les propriétaires forestiers qui lui associent un certain nombre d'enjeux collectifs et politiques. Pendant longtemps la notion de filière bois va néanmoins s'avérer peu efficace à la construction d'une identité sectorielle, voire intersectorielle (Cf. Chap.1). L'Etat se fait le promoteur de démarches collectives mais les logiques individuelles restent dominantes dans un contexte de faible convergence des industriels autour des enjeux associés à la politisation de la filière bois.

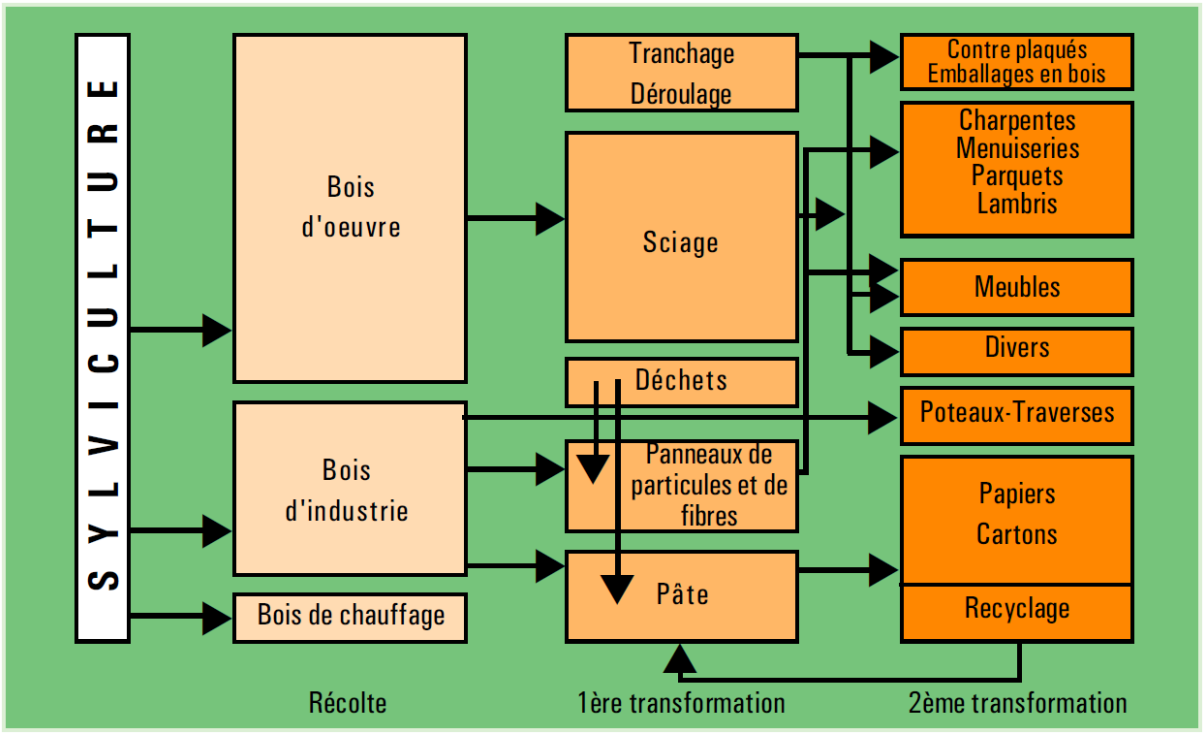


Figure 10 : La filière bois (SESSI – Chiffres Clés – 2000)

a. Une filière bois sous tension

A l'instar de la plupart des activités industrielles, la filière bois est sollicitée au lendemain de la seconde guerre mondiale par l'Etat pour s'inscrire dans un processus de modernisation qui doit relever le défi de la sécurisation sur le sol national des moyens de production (Stoffaes, 1980). Un des leviers qui est mobilisé pour favoriser cette amélioration du tissu économique passe par la mise en œuvre d'actions collectives. En l'occurrence, la filière bois va bénéficier de la mise en place du Fonds Forestier National qui au-delà de l'aide individuelle à l'investissement prévoit le financement d'actions collectives. Il s'agit là de la première véritable tentative, initiée par l'Etat, d'organisation d'une logique de filière associant les acteurs du secteur forestier et de l'industrie du bois.

La mise en place d'un système de financement spécifiquement dédié aux actions collectives forêt-bois et alimenté par une taxe fiscale portant sur les produits forestiers date de 1935 (Encadré 7, p. 346). Cette première taxe, de 2%, portait alors sur les coupes d'adjudications de bois dans les forêts soumises au régime forestier et était affectée « à la revalorisation des produits forestiers et à la recherche de débouchés nouveaux pour le bois ». En 1953, cette taxe fusionne avec une taxe de 0.5 % établie en 1940 et avec celle de 1946 portant sur les produits d'exploitation forestière et de scierie qui a institué le Fond Forestier National. Ainsi créée, la Taxe unique sur les produits forestiers, fixée à un taux de 3.5 % porte, outre sur la valeur du bois sur pied, sur la valeur ajoutée apportée par l'ensemble des opérations d'exploitation forestière et de commercialisation des bois ronds ainsi que la première transformation de sciage (Morin, 1987). L'affectation de cette taxe a toujours été essentiellement (près de 95 %) en faveur du compte spécial du trésor dédié au Fonds Forestier National (FFN). Ce dispositif dédié principalement au financement des investissements forestiers a aussi largement servi au soutien des actions collectives associées à la promotion du bois et au développement de la filière ainsi qu'au financement des programmes d'investissement en faveur des entreprises d'exploitation forestière et des scieries.

La taxe unique sur les produits forestiers a permis en effet de financer le fonctionnement de l'Institut pour le Développement Forestier (IDF) et du Centre Technique du Bois (CTB). Ce dernier avait vocation de recherche et d'animation au niveau de l'exploitation et de la transformation des produits forestiers à l'exclusion du secteur des pâtes, papiers et cartons. En 1983, il devient le Centre Technique du Bois et de l'Ameublement (CTBA) et il reçoit une part de la taxe parafiscale du Comité de Développement des Industries Françaises de l'Ameublement (CODIFA) qui vient compléter le FFN et rééquilibrer la

participation de l'aval de la filière au fonctionnement d'un établissement intervenant pour tous les industriels de la transformation du bois. Les papetiers de leur côté financent aussi par l'intermédiaire d'une taxe parafiscale un Centre Technique du papier, en charge des aspects technologiques, et ont participé en 1962 à la création de l'Association Forêt Cellulose (AFOCEL) qui est chargée de mener des études techniques afin d'améliorer les conditions d'approvisionnement des papeteries. Dans le domaine de la promotion du bois peu d'actions sont menées, il s'agit pourtant d'une attribution du FFN mais les moyens qui y sont consacrés sont très limités et peu d'actions d'envergure sont conduites en faveur de l'amélioration de l'image du bois en France. Ce n'est qu'en 1989, à la demande des professionnels, que sera créé le Comité National pour le Développement du Bois (CNDB) qui va principalement travailler à la promotion du bois dans la construction. En plus de ces actions à visée collectives, le FFN va participer à partir de 1966 au financement d'un plan de modernisation des scieries et des entreprises d'exploitation forestière. A titre d'illustration, en 1984, 24 % du budget d'investissement du FFN était consacré aux prêts pour les exploitants forestiers et les scieries et 63 % aux dépenses pour le reboisement et l'équipement des forêts[234]. L'objectif de ces aides, qui étaient dispensées sous forme de prêts ou de subventions, était d'accélérer le mouvement d'industrialisation des scieries.

Il a déjà été souligné que l'action du FFN avait été dans sa globalité unanimement saluée par les acteurs forestiers. Ce dispositif a permis de dégager des moyens d'action très importants. Néanmoins, cet outil a aussi constitué un profond révélateur des nombreux obstacles à l'organisation d'une véritable logique de filière, tant les tensions entre les différents acteurs seront fortes et les logiques individuelles primeront sur les enjeux collectifs. Tout d'abord, le fonctionnement du FFN a mis à jour les tensions entre les propriétaires forestiers et les scieurs. Les représentants de la FNB (Fédération Nationale du Bois – représentant les scieurs et les exploitants forestiers) sont en effet devenus dans les années 1990 très réfractaires au maintien de la taxe forestière qui était accusée de peser fortement sur leur compétitivité. La non déductibilité de cette nouvelle taxe forestière a mis fin au mécanisme de lissage du coût du financement FFN et réveillé le débat sur le niveau de la filière affecté par la répartition de la charge de financement du FFN, comme le précise C. Barthod (2001, p.15) : « le passage d'une taxe déductible tout au long de la filière, relativement indolore, à une taxe non déductible modifia considérablement le contexte dans lequel, traditionnellement, les forestiers et les industriels disputaient pour savoir sur qui

[234] Entre 1966 et 1986, le FFN a consenti près de 1000 prêts aux scieurs et exploitants forestiers pour un montant total d'environ 250 Millions d'euros (1 Milliards de Francs 1986) (Pot, 1987).

reposait, en fin de compte, la charge réelle de la taxe: les producteurs forestiers ou le consommateur final. Désormais la question se posait en termes de compétitivité sur un marché concurrentiel très internationalisé. Les industriels du sciage n'eurent de cesse de faire prendre conscience à leurs partenaires qu'ils subissaient des charges auxquelles leurs concurrents étrangers n'étaient pas assujettis, et qui étaient du même ordre que leurs marges d'autofinancement, pénalisant ainsi gravement la modernisation du secteur ». La structuration d'une dynamique de filière sur la base d'une dépendance financière entre les différents segments a ainsi montré ses limites dès que le contexte économique s'est dégradé. Ensuite, le FFN a renforcé l'effet de polarisation de la filière autour des acteurs de la gestion forestière et de la première transformation du bois. Les autres industriels, et notamment les papetiers, ont toujours manifesté la volonté de conserver leurs propres systèmes de financements collectifs. La réforme menée dans les années 1990 qui a élargie le financement du FFN à l'ensemble des entreprises du bois et du papier, carton a d'ailleurs été à l'origine d'une forte mobilisation des représentants papetiers et contribué à l'implosion du dispositif. Seule l'évolution du CTB témoigne d'un rapprochement entre les différentes parties de la filière forêt-bois. Ce dernier a d'abord opéré un élargissement en direction de l'industrie du meuble puis en 2007, ce qui était alors le CTBA, a fusionné avec l'AFOCEL pour devenir l'Institut technologique FCBA (forêt, cellulose, bois-construction, ameublement) et en 2009, la création d'une taxe affectée sur les produits de la seconde transformation du bois implique toutes les entreprises de la filière (sauf scieries et exploitants forestiers) dans le financement de cette structure dédiée aux actions de développement technique et économique. Toutefois, ces opérations de concentration des financements et d'élargissement des contributeurs au fonctionnement du FCBA s'inscrit moins dans le cadre d'une dynamique interprofessionnelle concertée que dans un contexte de réforme du financement des centres techniques industriels pilotée par l'Etat. En effet, les taxes parafiscales et les aides d'Etat qui alimentaient le fonctionnement de ces centres ont été régulièrement remises en cause par la Commission européenne au titre de la politique européenne de la concurrence. En 2001 la France a ainsi pris la décision de supprimer les taxes parafiscales (en 2004) et mis en place le système de taxe affectée. Pour la taxe unique sur les produits forestiers et la taxe papetière, leur suppression anticipée en 2000 a conduit l'Etat à prendre en charge, sous forme de dotations budgétaires spécifiques, les financements du CTBA et de l'AFOCEL. Ainsi, l'évolution du FCBA est principalement motivée par la volonté de l'Etat d'une part de faire des économies d'échelle et de réduire les coûts de fonctionnement de structures dont il est le principal financeur (fusion CTBA et

AFOCEL) et d'autre part de transférer progressivement la charge de financement du budget de l'Etat vers les taxes affectées[235].

Enfin, le FFN a montré les limites à la capacité de l'Etat de contribuer à l'organisation d'un cadre de médiation sectorielle et intersectorielle propice au dialogue social et à la mise en cohérence des intérêts corporatistes. Le FFN était un instrument d'autofinancement qui avait pour vocation de dégager des moyens pour mener des actions sur le long terme en faveur du développement de l'économie du bois. Toutefois, géré principalement par les services forestiers du Ministère de l'Agriculture, ce dispositif n'a pas réussi à s'extraire des contingences financières de court terme et n'a pas été en mesure de porter une véritable stratégie industrielle capable de dépasser les conflits d'intérêt internes à l'industrie du bois. Le financement des investissements répondait ainsi à une logique de guichet et il était difficile pour les agents administratifs de s'extraire de ce système et de faire évoluer les modalités des dispositifs d'aide sans risquer une levée de bouclier de la part des représentants professionnels. Par exemple, à la fin des années 1980, il est fait le constat que les aides aux scieries ont certes permis de moderniser le tissu d'entreprises mais elles n'ont pas contribué à améliorer l'adaptation qualitative et quantitative de l'offre à la demande. Le souhait de l'administration est alors de mettre fin aux prêts FFN aux scieries et de développer un système de subvention plus sélectif permettant de cibler les aides publiques sur des projets industriels ambitieux en matière de gain de valeur ajouté sur les produits. Un agent de la Direction des forêts précise en outre qu' « à partir du moment où l'on cherche à mettre en place une véritable logique industrielle, il n'est plus très satisfaisant que l'Etat entre en concurrence avec le marché, en se faisant prêteur sans avoir les moyens du banquier » (Pot, 1987, p.111). Mais les représentants de la FNB vont vivement s'opposer à cette suppression des prêts comme en témoigne les propos de son président en 1987 : « Des interventions énergiques ont dû, en effet, être faites auprès du ministère de l'Agriculture pour que les prêts puissent continuer à être octroyés, à côté des subventions, la Fédération Nationale du Bois considérant que le libre choix entre ces deux types d'aides devait être laissé aux entreprises bénéficiaires, alors que la Direction des Forêts avait manifesté clairement sa volonté de supprimer en 1987 le système du prêt au profit de la seule subvention » (Nanty, 1987, p.173).

[235] En 2005, les dotations du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Industrie assurent près de 50 % du budget de l'AFOCEL (3 Millions d'euros sur 6.8) et celles du Ministère de l'Agriculture assure 25 % du financement du CTBA (6.5 Millions d'euros sur 24). On peut rappeler qu'en 1987, le CTBA bénéficiait de 7.8 Millions d'euros de financements du FFN sur un budget total de 20 Millions d'euros. En 2011, le FCBA touche une dotation ministérielle totale de 8 Millions d'euros et un financement CODIFAB Bois (Taxe affectée produits bois) de 1.1 Millions d'euros pour un budget total de 31.6 Millions d'euros.

De la même manière il s'est avéré que l'Etat, en tant que pilote du FFN, n'a pas été en mesure de porter une stratégie d'investissement forestier qui réponde aux enjeux d'amélioration des conditions d'approvisionnement des entreprises. Un responsable papetier évaluant la politique de reboisement menée par le FFN au regard des attentes des industriels faisait ainsi le constat suivant : « Il y a donc eu création de ressource, d'une ressource extrêmement abondante, mais il n'y a pas eu beaucoup de corrélation entre la politique de reboisement et la politique industrielle. […] si le reboisement a créé des ressources en bois extrêmement importantes, celles-ci sont trop souvent dispersées et éloignées des centres de consommation, qui au demeurant risquent de rester limités au regard des quantités de bois qu'il va bien falloir se mettre à exploiter » (Touzet, 1987, p.79). Dans la conduite des dispositifs de soutien individuel le manque de l'organisation d'un dialogue en amont des décisions témoigne aussi de l'éclatement des structures de médiation. L'Etat n'est pas l'instigateur d'un esprit de filière dans la mesure où il entretien largement cet éclatement à travers la multiplication des comités consultatifs.

Au final, le FFN n'a pas été en mesure de générer un effet d'entraînement au sein de la filière bois permettant de structurer un espace de dialogue entre les différents intérêts forestiers et industriels offrant l'occasion de développer une vision collective des enjeux relatifs à la gestion et à la mise en valeur de la forêt. Au contraire, il est resté un outil de financement des investissements individuels et à contribué à entretenir la vision segmentée des problèmes de la filière. Cet échec s'explique en partie par l'attitude de l'administration forestière qui a peu contribué à la structuration d'un espace de médiation commun. A travers la constitution de différents comités dédiés à l'orientation des investissements forestiers, elle a associé les propriétaires et les acteurs industriels au pilotage du FFN mais ces arènes étaient plus des lieux de défense des intérêts corporatistes que des espaces d'élaboration d'une véritable politique forêt-bois. La tendance qu'a pu avoir l'administration forestière à s'approprier le dispositif FFN s'explique notamment par le fait qu'elle l'a utilisé comme une ressource financière venant compléter son budget de fonctionnement. Les industriels ont ainsi régulièrement dénoncé ce qu'ils nommaient « un détournement d'affectation des recettes d'une taxe collectée et acquittée par les professionnels du bois au profit de certains services publics » (Nanty, 1987, p.172).
Toutefois, l'échec de la structuration du dialogue collectif au sein de la filière bois s'explique aussi par les difficultés que rencontrent les acteurs industriels à porter un travail politique commun en faveur de la reconnaissance de l'industrie du bois. Ce tissu

économique demeure en effet très hétérogène. Il se montre alors incapable de converger autour de problématiques industrielles communes susceptibles de jeter les bases d'une action collective permettant de fédérer les acteurs autour des enjeux spécifiques à l'industrie du bois.

Encadré 7 : Le financement des actions collectives de recherche, de développement et de promotion de l'industrie bois

1935 : Taxe sur les coupes d'adjudications de bois dans les forêts soumises au régime forestier. Le produit de cette taxe était affecté à la revalorisation des produits forestiers et à la recherche de débouchés nouveaux pour le bois.
1940 : Taxe en faveur des organisations professionnelles (sous le régime de Vichy).
1946 : Taxe alimentant le Fonds Forestier National (taxe sur les produits d'exploitation forestière et de scierie).
1953 : Taxe unique sur les produits forestiers regroupant les trois précédentes. L'assiette recouvre la valeur du bois sur pied et la valeur ajoutée issue de la transformation (du sciage seulement). Financement notamment du Centre Technique du Bois (CTB).
1955 : Création d'une pré affectation spécifique de la taxe unique à un Fond de promotion (appelé « Fond de propagande »).
1957 : Intégration de la taxe unique dans le FFN.
1958 : Taxe parafiscale sur les pâtes, papiers et cartons. Financement du Centre Technique du Papier, participation aux actions du FFN et financement de l'Association Forêt cellulose (AFOCEL) qui sera créée en 1962.
1971 : Taxe parafiscale ameublement. Financement du Comité professionnel de Développement des Industries Françaises de l'Ameublement (CODIFA) et du centre technique des industries de la mécanique (CETIM).
1983 : Part de la taxe parafiscale du CODIFA utilisée pour le financement du CTBA et de l'AFOCEL.
2000 : Suppression des taxes parafiscales et financement du CTBA assuré par une dotation budgétaire de l'Etat.
2005 : Reconnaissance de l'Interprofession France Bois Forêt et création d'une Contribution Volontaire Obligatoire. Elle concerne tout l'amont de la filière (du propriétaire forestier aux scieries et entreprises d'emballage du bois, en passant par les pépiniéristes).
2005 : Remplacement de la taxe parafiscale ameublement par la taxe ameublement.
2007 : Fusion du CTBA et de l'AFOCEL et création de l'Institut technologique FCBA (forêt, cellulose, bois-construction, ameublement).
2009 : Taxe affectée sur les produits bois (deuxième transformation) vient compléter la taxe ameublement. Le CODIFA est rebaptisé CODIFAB (Comité professionnel de Développement des Industries Françaises de l'Ameublement et du Bois). Pour l'ameublement 24 % et 6 % du produit de la taxe sont respectivement affectés au FCBA (Forêt Cellulose Bois et Ameublement) et au CETIM (centre technique de la mécanique). Pour les industries du bois 30 % du produit de la taxe sont affectés au FCBA.

b. La perte de résonnance politique des arguments de la filière bois en France

La seconde moitié du XX[e] siècle fut qualifiée de tournant productiviste pour le secteur forestier et l'industrie du bois, les autorités publiques se sont alors mobilisées en faveur des enjeux économiques du secteur forestier et les acteurs économiques sont entrés dans l'ère industrielle. En 1945, dans son « Rapport sur une politique forestière », M. Leloup, Directeur Général des Eaux et Forêt, écrivait ainsi : « la définition d'une politique forestière est l'expression d'une volonté; il s'agit d'abord de tracer l'orientation qu'on se propose de donner au marché des bois, et en conséquence de la politique à suivre vis-à-vis des entreprises forestières et de la forêt [nous suivrons] donc un ordre inverse [de celui suivi pour la présentation des données, à savoir]: politique du bois, politique des entreprises forestières, politique de la forêt ». Cette posture souligne donc très tôt l'importance aux yeux de l'Etat de l'existence d'une vision industrielle commune au sein de l'industrie du bois qui soit axée sur les enjeux d'accès au marché. La volonté de s'inscrire dans une perspective politique envisageant la prise en compte des enjeux forêt-bois par l'aval de la filière est à rebours de la logique qui a jusque là guidé l'action de l'Etat. La politique forestière est associée à la protection de la ressource forestière et le choix de promouvoir la modernisation de la filière nécessite de reconsidérer totalement les conditions de politisation de l'industrie du bois.

En France, la filière bois s'est progressivement constituée en tant qu'objet politique dans les années 1970. Son utilisation par les administrations et les représentants professionnels en tant que catégorie censée servir d'appui à une « revendication de cohérence et de spécificité dans la politique des pouvoirs publics à l'égard des activités concernées» était alors motivée par la brusque accélération du déficit des échanges extérieurs des produits dérivés du bois (Margerie, 1976). La notion de filière bois, définie par les économistes du Laboratoire d'Economie Forestière de Nancy (Guillon, 1974), a ainsi contribué à fonder les bases d'une mobilisation collective autour des enjeux commerciaux des entreprises forestières. En 1976, le déficit de la balance commerciale de cette filière bois est en effet présenté comme dix fois supérieur à celui de 1965, ce qui suscite de vives réactions de la part des parlementaires et de l'opinion publique et incite les acteurs industriels à se saisir du problème pour solliciter une intervention forte du gouvernement (Gadant, 1976). A l'époque, la plupart des industriels du bois rencontrent des difficultés sur des marchés de

plus en plus concurrentiels. L'industrie papetière a de gros besoins d'investissement pour améliorer sa productivité et sa légitimité est régulièrement contestée au titre que d'autres pays serait plus adaptés à la production de papiers (Touzet, 1976). Les entreprises du travail du bois sont elles aussi confrontées à d'importants besoins de financement afin de se convertir au modèle industriel. Néanmoins, rapidement le constat du manque d'efficacité de l'argumentaire à convaincre les pouvoirs publics de mettre en œuvre une politique active en faveur de la filière suscite des réticences vis-à-vis de la notion et de l'intérêt politique d'une approche commune des activités liées au bois. Comme le précisait J.P. Margerie[236] en 1974 (p.118) au sujet de ce problème de déficit de la balance commerciale : « on lui a reproché notamment de ne pas démontrer explicitement la nécessité d'investir précisément dans les entreprises de la filière plutôt que dans d'autres plus prometteuses d'expansion à moindre coût ». La stigmatisation de la filière bois à travers l'importance de son déficit commercial et de son incapacité à le résorber est même vécu comme un handicap, elle donne une mauvaise image des acteurs du secteur et conduit certains à suggérer d'exclure certaines activités de la filière ou d'en inclure d'autres[237]. Il faut ajouter que la dynamique de problématisation des enjeux commerciaux communs à la filière bois pâti aussi largement de la forte dispersion des intérêts industriels. Il existe en effet des clivages important entre d'une part le « monde » de la première transformation (scieries) et celui de la seconde transformation (industrie papier-carton et travail mécanique du bois) et d'autre part entre le « monde » de l'industrie papetière et celui du travail mécanique du bois. De plus, au milieu des années 1980 on dénombre pas moins de 19 structures syndicales et professionnelles en charge de la représentation des acteurs de l'industrie et du commerce des produits bois.

Cette situation contribue largement à décrédibiliser la filière bois auprès des autorités publiques et à grandement amputer la légitimité du travail politique des partisans d'une approche globale de la filière. Les autorités publiques, en réponse aux critiques quant à leur passivité sur le dossier de la filière, vont ainsi régulièrement rappeler aux industriels leur manque de cohésion et expliquer que les torts sont largement partagés. Par exemple, R. Souchon, secrétaire d'Etat à l'Agriculture et à la forêt, lors du discours de clôture d'un colloque à Paris les 4 et 5 décembre 1984 intitulé « Défi d'aujourd'hui, la filière bois de demain » soulignait qu' « il considère l'ensemble de la filière bois comme un vaste chantier sur lequel l'Etat, les entreprises et les partenaires sociaux doivent assumer respectivement

[236] Ingénieur en Chef du G.R.E.F. - Chargé de la sous-direction - Bois-Papier-Imprimerie – Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat.

[237] « Le président de la Fédération nationale des syndicats de Propriétaires forestiers sylviculteurs fort du précédent de la F.A.O. retire de la filière le secteur de l'ameublement alors que les scientifiques déplorent l'omission de la chimie du bois et de ses multiples aspects : gazéification, carbonisation, combustion, hydrolyse, fermentation. » (Bussy, 1983, p.314).

leurs responsabilités » (Souchon, 1985, p.222). Durant près de trente ans le déficit de la balance commerciale ne va cesser de se creuser, l'argument sera régulièrement repris par les partisans d'une intervention forte de l'Etat dans le secteur mais il n'a jamais réussi à peser de manière significative sur la décision politique.

La notion de filière bois, associée très tôt au problème du déficit du commerce extérieur, n'a donc pas permis de poser les bases d'une politisation des enjeux commerciaux associés à la mise sur le marché des produits dérivés du bois. Au contraire, la mobilisation de la notion de filière bois à contribué à renforcer le poids politique des enjeux liés à l'approvisionnement, et plus précisément à la gestion de la ressource forestière, au détriment des enjeux commerciaux. Il s'avère en effet que la définition de la filière bois associe les activités industrielles de transformation du bois et les activités de mobilisation de la ressource forestière. Cette vision intégrée va conduire à une marginalisation de la mise en problème des questions commerciales spécifiquement industrielles liés aux marchés des produits finis et semi-finis au profit des enjeux d'approvisionnement associés au marché des bois bruts. Plusieurs raisons expliquent cette orientation du travail politique sur les enjeux forestiers plus que sur les enjeux industriels et commerciaux. D'abord, il existe un fort sentiment d'impuissance et une sorte de fatalisme de la part des acteurs sectoriels face aux enjeux de régulation des marchés et de lutte contre la concurrence étrangère. Ils considèrent à cette époque la globalisation des échanges commerciaux comme un phénomène qui échappe à leur contrôle et sur lequel l'Etat est relativement impuissant. Ensuite, la problématisation du concept de filière bois est principalement assurée par les scientifiques et les administrations en charge de la partie amont de la filière. Ils portent notamment le dossier du Fonds Forestier National (FFN) et sont plus familiarisés et sensibilisés aux questions forestières qu'aux problèmes industriels. Enfin, la position des industriels est plutôt de pointer du doigt la contrainte que fait peser le coût de l'approvisionnement sur leur compétitivité que de mettre en avant leurs lacunes commerciales. Au cours des années 1970-1980, les industriels du bois en France sont majoritairement axés sur une stratégie de compétitivité prix et ils s'inquiètent principalement de leur retard par rapport à leur concurrent européens en matière de niveau d'investissement. Il est alors plus confortable de faire peser la responsabilité sur les propriétaires, dont le poids politique est relativement faible, et ils mènent en ce sens un travail politique relativement convergent. Au final, la problématique du déficit de la balance commerciale devient celle de l'amélioration de la mise en valeur de la ressource forestière nationale et de son adéquation aux besoins industriels, et la question de l'intégration amont-

aval de la filière prend largement le pas sur celle de la conduite d'une politique visant à améliorer le positionnement des produits dérivés du bois sur le marché. Paradoxalement, il est régulièrement rappelé que les industriels du bois n'accordent pas suffisamment d'attention aux enjeux commerciaux mais la plupart des rapports d'analyse sur la filière bois traitent davantage des enjeux d'amélioration de l'accès aux matières premières que des problèmes spécifiques aux industriels du bois. Une séquence politique est en outre particulièrement révélatrice de l'absence totale de politisation de la filière bois, et *a fortiori* des enjeux collectifs commerciaux associés, il s'agit de la loi de 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt. Après de multiples rapports et travaux de réflexion sur les enjeux relatifs au développement de la filière bois qui soulignaient la nécessité d'accorder une importance plus grande à la dynamisation du tissu industriel[238], la loi ne mentionne même pas le terme de filière et ne renouvelle pas du tout le mode de traitement politique des enjeux forêt-bois. Certes la loi propose des dispositifs visant à accroître la mobilisation de la ressource, mais elle ne crée pas de rapprochement entre l'amont et l'aval susceptible d'ouvrir aussi un espace d'institutionnalisation pour une politique forêt-bois intégrée. A titre d'exemple, la proposition du député R. Duroure de rassembler sous une même autorité forêt et industrie du bois n'a pas été retenue, la loi s'est contentée de proposer la constitution de comités de filière au sein des Commissions régionales de la forêt et des produits forestiers, en charge de l'élaboration des orientations régionales forestières.

Le recours à la notion de filière bois, par les représentants professionnels, les scientifiques et les responsables administratifs, a donc été à l'origine d'une tentative de travail politique en faveur d'un renouvellement du mode de traitement des problèmes publics liés à l'économie du bois et des produits dérivés. L'objectif de départ était de redonner de l'importance, aux yeux des pouvoirs publics, aux problèmes industriels en général et à leur dimension commerciale en particuliers. Cette initiative était ainsi motivée par la volonté de proposer une vision de cet ensemble économique plus moderne, plus industrielle et moins marquée par l'image relativement archaïque associée à la traditionnelle politique forestière. Cependant, faute d'arguments convaincants et surtout faute d'alliance forte autour de la

[238] On peut compter parmi les travaux préparatoires à l'élaboration de la Loi n°85-1273 du 4 décembre 1985 les rapports de B. de Jouvenel (économiste et président du groupe de travail constitué par les ministres de l'agriculture et de l'environnement à la demande du Premier ministre) en 1977, intitulé « Vers la forêt du XXIème siècle », de J. Meo et Y. Betolaud (respectivement ingénieur de mines et ingénieur forestier) en 1978, intitulé « La filière bois » et de R. Duroure (Député) en 1981, intitulé « Propositions pour une politique globale forêt-bois » mais aussi le colloque organisé conjointement par les professionnels et les pouvoirs publics, sous l'impulsion du secrétaire d'Etat à l'Agriculture et à la Forêt et du président du Conseil interfédéral du bois Paris les 4 et 5 décembre 1984 intitulé « Défi d'aujourd'hui, la filière bois de demain ».

mise en problème de la cohérence et de la spécificité des enjeux commerciaux spécifiques à cette filière industrielle, le travail politique autour de la notion de filière bois a eu l'effet inverse. Non seulement la régulation des enjeux commerciaux de l'industrie du bois n'a pas été politisée mais surtout la focalisation de la politique forêt-bois sur les problèmes forestiers s'est nettement renforcée.

2. Une médiation interprofessionnelle encore très fragile

Depuis la fin des années 1990, malgré des prévisions qui augurent d'un avenir favorable pour les marchés du bois et le développement industriel associé, les acteurs de l'industrie du bois en France se plaignent toujours régulièrement du manque d'intérêt politique pour leur activité et du manque de reconnaissance de son importance dans l'économie nationale. Ils mettent pourtant en avant que celle-ci représente en termes d'emplois un poids équivalent à l'industrie automobile. Le site Internet de la Forêt privée Française présente ainsi une rubrique intitulée « La filière bois crée plus d'emplois que l'automobile ! » et annonce que la filière bois totalise 425 000 emplois contre 285 000 pour l'industrie automobile. La comparaison est régulièrement reprise par les acteurs forestiers. Certes ces données ne sont pas vraiment comparables[239] mais l'argument témoigne de l'existence d'une frustration face au silence politique et médiatique qui entoure les problèmes que rencontre cette activité économique. Mises en avant par les propriétaires forestiers, elle révèle aussi l'importance pour le secteur forestier de la politisation des enjeux liés au développement de l'industrie du bois. L'importance relative du tissu industriel de l'industrie du bois vient toutefois contrebalancer des résultats économiques moins encourageants. Elle a généré en 2006 un chiffre d'affaire de 40 Milliards d'euros – quatre fois moins que l'industrie automobile (constructeurs et équipementiers) – et affichait un déficit de la balance commerciale de 6 Milliards d'euros, contre un solde positif de 5.6 Milliards d'euros pour l'industrie automobile. En l'occurrence, cette industrie rencontre depuis plusieurs années des difficultés croissantes qui peuvent paraître d'autant plus problématiques que dans le même temps plusieurs de ses voisins européens affichent des résultats globalement en progression (Tableau 3[240]). Il apparaît certes que la contribution de cette industrie au PIB national est relativement modeste mais on peut quand même s'interroger sur les raisons qui

[239] Les chiffres de la filière bois inclus l'ensemble des emplois privés et public liés aux activités de gestion forestière, d'exploitation, de transformation et de mise en œuvre du bois, alors que les chiffres de l'industrie automobile ne comprennent que les salariés des constructeurs et des équipementiers, sans tenir compte par exemple des 10 à 15 % d'emplois intérimaires. En réalité, en 2006 la partie industrielle de la filière bois (plus de 20 salariés) totalisait 173 000 emplois salariés (Chiffres SESSI – 2008) et la partie constructeurs automobiles 185 000 emplois en 2004 (Chiffres SESSI – 2007).

[240] Source : FAO. 2008. Contribution of the forestry sector to national economies, 1990-2006, par A. Lebedys. Forest Finance Working Paper FSFM/ACC/08. FAO, Rome.

expliquent cet apparent désintérêt de la part des autorités publiques pour un secteur en difficulté.

Le manque de résonance politique de l'industrie du bois française peut s'expliquer en partie par le peu d'intérêt que lui ont accordé les autorités publiques mais il s'explique aussi et surtout par le faible niveau d'organisation des acteurs industriels. Alors qu'au niveau européen les intérêts des industriels du bois sont défendus par deux grandes organisations (CEI-Bois et CEPI[241]), que dans des pays comme la Suède ou la Finlande il existe des Fédérations des industriels du bois qui regroupent toutes les activités[242], en France les industriels du bois sont répartis dans une multitude de syndicats et de fédérations professionnelles. Cet ensemble très hétérogène, où se côtoient une puissante confédérations industrielles (COPACEL – Confédération Française de l'industrie des papiers, Cartons et Celluloses), des regroupements de syndicats départementaux et régionaux et de syndicats nationaux (FNB – Fédération Nationale du Bois ; UIB – Union des Industries du Bois), des sections d'importantes organisations syndicales (Capeb-UNA-CMA – Confédération de l'artisanat et des petites entreprises Union nationale artisanale charpente menuiserie agencement) ou encore des syndicats professionnels très spécifiques (Syndicat National des Fabricants d'Eléments Spéciaux en Bois Multiformes et Multiplis), est peu efficace dans la représentation des intérêts de l'industrie du bois. Ces structures, à vocation syndicale, sont principalement dédiées à la défense des intérêts professionnels, des problèmes de statut et de métier, et ce n'est que très rarement qu'elles opèrent des rapprochements et se mobilisent pour porter des revendications industrielles plus générales. Dans le rapport de 2003 sur la compétitivité de la filière bois française, D. Juillot dressait le bilan de son organisation professionnelle collective en ces termes : « dotés de peu de moyens d'action, les syndicats ou groupements professionnels ont peu de capacité à engager des actions stratégiques collectives lourdes, pourtant indispensables pour assurer l'avenir de leurs mandants » (Juillot, 2003, p.29). Ainsi, les seules initiatives de nature collective et susceptibles de porter « un esprit de filière », ou au moins de contribuer à organiser un espace de construction d'objectifs communs, ont été portées par l'Etat. A travers la création d'outils destinés à financer et à organiser des actions de recherche, de promotion et de communication autour de la forêt et des produits bois, il a longtemps été le seul instigateur d'une forme d'institutionnalisation de la filière forêt-bois. La création de l'interprofession France Bois Forêt, financée par une Contribution Volontaire Obligatoire

[241] CEPI : Confederation of European paper Industries et CEI Bois : European Confederation of woodworking industries.

[242] Swedish Forest Industries Federation (http://www.forestindustries.se/) en Suède et Finnish Forest Industries Federation (http://www.forestindustries.fi/Pages/default.aspx) en Finalnde.

(CVO), en 2004 témoigne une nouvelle fois de l'implication de l'Etat et de l'importance que revêt la définition d'un cadre financier dédié au soutien des actions collectives dans la structuration de la filière. Néanmoins, cette institutionnalisation quelque peu forcée d'un interlocuteur collectif révèle toujours l'existence de fortes tensions au sein et entre le secteur forestier et l'industrie du bois.

Tableau 3 : Les mauvais résultats économiques de l'industrie du bois (hors meuble) française

	France		Allemagne		Suède	
	1990	2006	1990	2006	1990	2006
Valeur ajoutée (Millions de dollars US)	**17**	**14.9**	**23.5**	**23.9**	**9.4**	**12.7**
Part du PIB national (%)	**1.1**	**0.7**	**1.2**	**0.9**	**4**	**3.8**
Valeur des produits exportés (Millions de dollars US)	**6.9**	**13.1**	**14**	**35.6**	**11.7**	**19.2**
Valeur des produits importés (Millions de dollars US)	**10.6**	**18.4**	**19**	**27**	**2.1**	**4.7**
Solde balance commerciale (Millions de dollars US)	**- 3.7**	**- 5.3**	**- 5**	**+ 8.6**	**+ 9.6**	**+ 14.5**

a. Une dynamique interprofessionnelle peu spontanée

En 2000, la suppression du FFN marque la prise en charge par le budget de l'Etat de l'ensemble du financement de la politique forêt-bois et donc le désengagement total des professionnels dans la prise en charge des actions collectives. Cependant, l'Etat n'envisage cette situation que de manière transitoire et le ministre de l'Agriculture J. Glavany met alors en garde les professionnels : « Au 1er janvier 2003, les acteurs de la filière devront prendre le relais, gérer leurs actions collectives et dégager leurs propres moyens de financement » (Chalayer, 2005, p.166). Le législateur a ainsi préparé dès 1999 (Loi d'orientation agricole) les conditions à l'organisation d'une structuration interprofessionnelle de la filière à travers l'extension du domaine d'intervention de ce type d'organisation, traditionnellement agricoles, aux organisations professionnelles de la production sylvicole. A l'occasion de la loi d'orientation forestière de 2001, le cadre législatif relatif à la constitution d'une

interprofession (article L. 632-1 du code rural) sera adapté aux produits forestiers[243] et étendu aux « groupements constitués par les organisations professionnelles et les organismes les plus représentatifs selon leurs spécialités de la production sylvicole et de plants forestiers, de la récolte et, selon les cas, de la transformation, de la commercialisation, de la distribution et de la mise en œuvre des produits forestiers ou dérivés du bois » (Article 26 de la loi d'orientation forestière de 2001).

La mise en place d'une organisation interprofessionnelle relève d'une initiative privée, les pouvoirs publics n'interviennent que dans sa reconnaissance a posteriori et dans les procédures d'extension des accords interprofessionnels au droit public. Or, les professionnels du secteur forêt-bois vont demeurer peu actifs dans la constitution d'une interprofession, au lendemain de la suppression du FFN ils sont en position d'attente alors que l'Etat de son côté se désengage progressivement de son implication dans les structures collectives. Pour preuve, la dotation budgétaire du CNDB (Comité National pour le Développement du Bois) passa de 7 millions d'euros en 2002 à 5 millions d'euros en 2003. Cette situation est jugée critique par certains représentants professionnels qui s'inquiètent non seulement de la pérennité des organismes techniques de la filière (CTBA, AFOCEL) et du CNDB mais aussi de la perte de crédibilité de l'ensemble de l'industrie du bois aux yeux des pouvoirs publics. Dans ce contexte, la Fédération Nationale du Bois prend l'initiative en 2003 de créer un Conseil Forêt Bois dont la vocation est de « définir, d'engager et de gérer une stratégie globale de filière, […] il se propose d'être l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, des médias, des élus et des citoyens »[244]. Les membres fondateurs de cette association sont la FNB, les propriétaires publics et privés (FNCoFor, ONF et FNSFP) et l'Union des Industries du Bois (UIB). Très fortement soutenu par D. Juillot, député de Saône et Loire et président de la FNB de 1997 à 2003, ce regroupement professionnel joue son autorité et sa légitimité sur sa capacité à rassembler toutes les professions de la filière. Cependant, un certain nombre d'organisations professionnelles de la pâte à papier, de la seconde transformation et du négoce demeurent assez sceptiques et restent en retrait[245]. Dans le cadre de son rapport sur la compétitivité de la filière bois, D. Juillot consacre une large place aux enjeux associés à l'organisation professionnelle et il exhorte les pouvoirs

[243] A noter notamment que contrairement aux produits agricoles, les pratiques restrictives de concurrence ne sont pas autorisées par le droit communautaire dans le secteur du bois, par conséquent les accords conclus au sein d'une organisation interprofessionnelle sylvicole ne peuvent donc tendre à réglementer la mise en marché, les prix ou les conditions de paiement.

[244] Cf. document « Références 2004 » de la FNB.

[245] B. Chalayer (2005, p.177), fondateur de l'observatoire du métier de la scierie, commente en ces termes l'attentisme général qui prévaut au sein de l'industrie du bois : « Que font les fédérations nationales des différents secteurs de la filière pour mutualiser un véritable contrat de progrès lié à la promotion collective du bois ? Ce n'est pourtant pas faute d'avoir manqué de temps ! N'est-ce pas tout simplement le résultat d'une impossibilité chronique à s'entendre et donc, au final, à se comprendre au sein de la filière ? ».

publics à accorder du temps à la dynamique enclenchée. Il souhaite en outre que l'Etat apporte des garanties en termes de maintien des financements publics consacrés aux actions collectives de la filière. En effet, face aux difficultés financières rencontrées par le CTBA, l'AFOCEL et le CNDB, l'urgence est à la mise en place d'un système de financement collectif mais nombre d'organisations professionnelles craignent que l'Etat ne se désengage totalement des actions en faveur de la filière, ils ne veulent pas assumer la totalité de la charge financière des structures techniques. Le débat qui conditionne la structuration de l'interprofession forêt-bois s'articule ainsi principalement autour de la question du financement des actions d'intérêt collectif.

Assez rapidement, les professionnels de la seconde transformation, soutenus par le ministère de l'industrie, se positionnent plutôt en faveur d'une taxe affectée alors que ceux de la première transformation (hors pâte à papier) et les propriétaires forestiers souhaitent mettre en place une CVO. La proposition de D. Juillot de regrouper l'ensemble de l'interprofession au sein d'une structure unique de type « Comité Professionnel de Développement Economique » ne sera pas retenue et d'un côté « la partie amont » constituera l'association France Bois Forêt, de l'autre « la partie avale » rejoindra la structure déjà existante en charge des actions collective des entreprises de l'ameublement. Un accord est donc signé le 25 juin 2008 par les représentants professionnels de l'industrie de la seconde transformation[246] qui instaure une taxe affectée sur de nombreux produits en bois utilisés en construction (y compris d'importation). Cette taxe est collectée depuis le 1er Janvier 2009 par le Comité professionnel de développement des Industries de l'ameublement (CODIFA), organisme qui est devenu le CODIFAB (CODIFA Bois) et qui assurait déjà depuis 1971 le financement et la mise en œuvre des actions collectives du secteur de l'ameublement. 30 % de la taxe affectée Bois récoltée par le CODIFAB est reversée directement au FCBA, le reste est utilisé pour financer des projets d'appui technique et de communication en faveur du bois construction.

L'association France Bois Forêt (FBF) est née le 8 décembre 2004 et reconnue comme représentative par le ministère de l'agriculture en tant qu'organisation interprofessionnelle, au sens de l'article L 632-1 du Code rural, par arrêté interministériel du 27 mai 2005. En Août 2005, l'accord pris dans le cadre de l'association FBF et reconnu par arrêté interministériel a alors instauré une Contribution Volontaire Obligatoire (CVO) destinée à financer des actions d'intérêt collectif. La constitution de l'interprofession France Bois

[246] Les organisations professionnelles concernées sont : la Fédération Française du Bâtiment, la Fédération de l'Industrie Bois Construction, la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment, l'Union des Fabricants de Contreplaqué, l'Union des Industries de Panneaux de Process, l'Union des Fabricants de Menuiseries d'Extérieur.

Forêt (FBF) rencontrera néanmoins de nombreuses difficultés. En effet, en 2007, suite à un recours en Conseil d'Etat du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest (SYSSO), l'arrêté du 27 mai 2005 relatif à la reconnaissance en qualité d'organisation interprofessionnelle de l'association France Bois Forêt est annulé (CE, 28 décembre 2007, n°282921). L'autorité administrative a ainsi reconnu que l'avis du Conseil Supérieur de la Forêt et du Bois qui s'était prononcé en faveur de la reconnaissance de l'association FBF n'était pas valable au motif que « neuf des trente-quatre membres présents du conseil supérieur représentaient des personnes morales membres de cette association, dont son président, qui avait soumis la demande de reconnaissance aux ministres et qui a participé aux débats du conseil ». Ce vice de procédure marque un coup d'arrêt à la dynamique interprofessionnelle mais la démarche entreprise par le SYSSO témoigne surtout de la mise en défaut de la légitimité de l'instance FBF nationale par des initiatives régionales, telles que celle portée par les professionnels de la forêt et du bois en Aquitaine.

b. L'interprofession forêt-bois : tiraillements sectoriels et tensions territoriales

L'interprofession peine à se structurer à l'échelle nationale, en revanche il existe, depuis parfois plus de trente ans[247], dans la plupart des régions des associations regroupant l'ensemble des acteurs privés et publics de la filière forêt-bois. Ces associations ont au départ principalement constitué des relais régionaux aux actions de promotion du bois organisées par le CNDB mais depuis le début des années 2000 elles ont aussi bénéficié du soutien des collectivités locales. Les conseils régionaux sont ainsi les principaux financeurs de ces structures sur lesquelles ils s'appuient pour poser les bases d'une stratégie politique régionale de soutien à la filière forêt-bois. L'enquête que nous avons menée en 2011 auprès des conseils régionaux (Cf. Annexe 2) confirme en effet leur forte implication dans la dynamique interprofessionnelle[248] et met en évidence cette volonté de l'exécutif régional de disposer d'un interlocuteur unique avec lequel il peut engager un processus de contractualisation en vue de définir un cadre général à son intervention (de type signature de contrats de progrès). L'ensemble de ces associations régionales s'est regroupé au sein de l'association national Inter Régions Bois (IRB), créée en 1986, dans le but de constituer un réseau et de mutualiser leurs actions[249]. La stratégie de l'IRB a donc été de se positionner

[247] Par exemple, l'association Aprovalbois en Bourgogne a été créée en 1981, la Fédération Forêt Bois Rhône Alpes (FIBRA) en 1984 et la Fédération Interprofessionnelle forêt-bois Alsace en 1995.
[248] Sur 12 conseils régionaux enquêtés, 100% apporte un soutien financier et politique à l'interprofession et 65 % estiment jouer un rôle de médiateurs entre les différents intérêts professionnels.
[249] En 2012, IRB fédère 20 interprofessions régionales et départementales constituant un réseau de 110 salariés pour un budget annuel cumulé de 10 millions d'euros.

très tôt dans le cadre de la constitution de l'association France Bois Forêt comme l'instance de représentation des intérêts régionaux et de pilotage de la dynamique interprofessionnelle en région. Comme prévu par le code rural (Article L632-2), l'objectif de l'IRB est de faire reconnaître par France Bois Forêt les interprofessions régionales comme des comités et de leur assurer ainsi une représentation au sein de la structure nationale.

Toutefois, la position des acteurs du secteur forêt-bois en Aquitaine sur ce sujet de l'organisation interprofessionnelle est différente de celle de l'IRB et ils vont, à travers l'action du SYSSO, vivement s'opposer au projet porté par France Bois Forêt. Il faut d'abord souligner que la dynamique interprofessionnelle a été longue à se mettre en place en Aquitaine. Au cours des années 1990, le SYSSO s'est mobilisé en faveur d'un regroupement sur un mode d'organisation interprofessionnelle mais, comme l'explique un de ses représentants, les industriels sont longtemps restés assez réticents et l'Etat n'a pas soutenu l'initiative :

> « [L'interprofession] C'est d'abord un truc dont nous sommes à l'origine. Au départ les industriels ont résisté des 4 fers. Il ne faut pas oublier qu'ils sont concurrents entre eux, nous c'est facile ici de faire l'unité du côté de la sylviculture, il n'y a qu'un syndicat. Il y a le CRPF mais c'est le même président, côté coopérative…on s'entend tous. Mais du côté des industriels ce n'est pas du tout la même chanson. Panneauteurs, scieurs, la deuxième transfo, ils sont tous concurrents entre eux. Donc la logique de l'interprofession jusqu'à pas très longtemps. Oui pour voir ce que fait l'autre et l'empêcher de faire. C'était une interpro négative et pendant 20 ans on n'a rien foutu. Il y a le fameux dossier CVO. Nous on avait proposé (à Paris, et quand ils m'emmerdent je leur ressort ça, c'est moi qui leur ai appris ce que c'était qu'une CVO, le système des vins de Bordeaux, pruneaux d'agen, loi de 1975, on vous propose d'appliquer cette loi, et la lettre de réponse n'avait rien à voir avec le sujet) de créer en 1997 une CVO, les papetiers ont sorti le fusil à pompe, ils nous ont vu venir et ils ne voulaient pas qu'il y ait une interpro forte, sinon ils étaient obligés d'en faire partie et de s'expliquer. On a négocié jusqu'en 1999, on signe un accord le 6 décembre 1999, pour une CVO sur 3 ans, sur tel type d'action. Mais avec la tempête on a eu d'autres priorités » (Entretien représentant du SYSSO, 2008)

Toutefois, les années 2000 seront plus favorables à la dynamique interprofessionnelle en Aquitaine. La mobilisation collective qui a accompagné la mise en œuvre du Plan Chablis suite à la tempête de 1999 et l'établissement du comité PEFC Aquitaine en 2002 ont contribué à redonner du poids et de la légitimité au Conseil Interprofessionnel des Bois

d'Aquitaine (CIBA), peu actif depuis sa création en 1980. Industriels et propriétaires forestiers ont réussi à s'entendre sur la nécessité de collaborer dans le cadre de la reconstitution du massif et de sa certification. Il se trouve notamment que les industriels s'inquiètent de plus en plus de la disponibilité de la ressource en Aquitaine – ils soutiendront ainsi les propriétaires forestiers dans leurs revendications auprès de l'Etat tout au long du Plan chablis – et que la demande en produits certifiés se fait de plus en plus forte sur les marchés[250]. Cette structure cherchera très tôt à se distinguer de la stratégie portée par l'IRB en refusant de participer à la dynamique de mise en réseau des interprofessions régionales. Comme l'explique un représentant de la FIBA (Fédération des Industries du Bois d'Aquitaine, membre fondateur du CIBA), les professionnels aquitains portent un projet collectif qui a vocation à constituer un contre poids politique régional à la politique forêt-bois nationale :

> « Il y a une interprofession qui s'était créée (Interprofession Régionale Bois) mais dans laquelle nous n'avons pas voulu rentrer pour des raisons politiques, nous sommes les seuls. Ce n'est pas une position qui nous satisfait, le fait que l'Aquitaine soit considérée, un peu comme la Corse. Mais c'est vrai qu'il y a des décalages importants d'organisation et de réalité…, il y a j'ai l'impression une plus grande homogénéité sur certaines régions. Ils ont considéré qu'ils pouvaient être représentés par une personne à Paris. On considérait que les régions ne seraient pas assez représentées par cette structure qui n'avait pas vraiment l'ambition d'être une représentation de poids au niveau national. Mais à partir du moment où elle apparaissait, ça voulait dire que le niveau national l'utiliserait en disant que les régions étaient d'accord. Nous ça ne nous va pas » (Entretien représentant FIBA, 2008).

L'interprofession en Aquitaine n'est effectivement pas confrontée aux mêmes enjeux que les autres interprofessions régionales. Ces dernières rencontrent des difficultés financières et sont très dépendantes des financements publics (conseil régional notamment). En Aquitaine, la situation est différente, la dynamique interprofessionnelle s'autofinance grâce aux cotisations de ses membres, l'objectif est donc d'acquérir de l'autonomie et de peser politiquement face aux instances nationales plutôt que d'adhérer à une démarche qui répond à une logique de guichet. Dans cette perspective, la réponse du CIBA à la création de France Bois Forêt consistera à installer un Comité Interprofessionnel du Pin Maritime (CIPM) et à solliciter auprès des autorités nationales sa reconnaissance en tant

[250] La collaboration dans le cadre de PEFC a été d'autant plus simple que les financements pour la partie forestière et pour la partie industrielle sont déconnectés. Les cotisations versées par les propriétaires et les exploitants forestiers sont gérée au niveau régional alors que celles versées par les industriels sont gérées au niveau national.

qu'interprofession spécifique d'un produit : le pin maritime. En accord avec le code rural, les professionnels aquitains ne portent pas une interprofession régionale mais ils estiment que compte tenu du fait qu'ils représentent 90 à 95 % de l'essence et des organisations professionnelles qui représentent 90 à 95 % des membres, la structuration régionale est légitime pour obtenir la reconnaissance d'une interprofession spécifique. La contre offensive menée par les acteurs aquitains se traduit d'abord par le dépôt, par le SYSSO, d'une requête en annulation auprès du Conseil d'Etat au sujet de l'arrêté du 27 mai 2005 qui reconnaît l'interprofession nationale France Bois Forêt. Dans le même temps, le CIPM engage une procédure de reconnaissance d'une interprofession nationale « Pin Maritime » avec le soutien d'un certain nombre d'élus locaux[251]. Le ministère de l'Agriculture a étudié la requête du CIPM mais il conditionne le lancement d'une procédure de reconnaissance de l'interprofession spécifique non seulement à l'obtention d'une certification de qualité attestant de la spécificité de produits industriels relatifs au pin des Landes mais surtout à la mise en place de règles de coordination avec France Bois Forêt. Alors que les rapports entre le SYSSO et France Bois Forêt sont très conflictuels, les industriels aquitains (FIBA) à travers leurs fédérations nationales respectives vont tenter d'apaiser les tensions et de trouver un accord permettant de sortir de l'impasse. Un représentant de la FIBA explique en ces termes l'action qu'ils ont conduite :

> « Nous on n'a pas porté de contentieux direct et on a négocié directement avec la Fédération Nationale du Bois, soit avec France Bois Forêt et récemment on a parlé au ministère de ce sujet là aussi. On s'est basé sur le fait qu'on reconnaissait la légitimité de France Bois Forêt, sur la partie des actions génériques, mais on souhaitait qu'il y ait une segmentation financière des enveloppes, avec une autonomie régionale sur une partie des enveloppes. C'est par exemple la FIBA qui a négocié le 70 / 30 avec le président de France Bois Forêt. Entre F. Lesbats (président de la FIBA de l'époque) et D. Juillot qui est l'ex président de la FNB, donc il y a aussi évidemment des facilités de connaissance et de rapport et il y a toujours eu contact au sein de la FNB. On n'est jamais arrivé à un accord définitif qu'on aurait pu présenter aux sylviculteurs et qui aurait évité que le contentieux aille jusqu'au bout » (Entretien représentant de la FIBA, 2008).

On constate que certes les industriels soutiennent l'action du SYSSO et portent activement le projet d'interprofession spécifique mais que contrairement au syndicat des propriétaires, qui lui est depuis longtemps en rupture avec la Fédération Nationale des Propriétaires

[251] Cf. Questions écrites n°24849, n°25701 et n°25129 de sénateurs socialistes et UMP de la Gironde au sujet de la reconnaissance du CIPM (JO du Sénat du 19/10/2006, p. 2631 ; JO du Sénat du 21/12/2006, p. 3134 ; JO du Sénat du 02/11/2006, p. 2742).

Forestiers Privés, ils sont réticents à l'entrée en conflit avec leurs organisations professionnelles nationales. En effet, pour les membres de la FIBA, la dimension interprofessionnelle régionale est importante mais la majeure partie des dossiers qui concernent leurs activités demeurent principalement portées politiquement au niveau national par les représentations professionnelles des différents métiers. La situation va ainsi s'enliser progressivement, après la publication d'un nouvel arrêté portant reconnaissance de France Bois Forêt établi en 2008, le SYSSO dépose une nouvelle requête en Conseil d'Etat (qui sera finalement rejetée), et les industriels comme la plupart des acteurs publics et privés en Aquitaine commencent à se désolidariser de l'action radicale du SYSSO. En outre la tempête Klaus de 2009 va venir compliquer les choses, d'un côté le moment est favorable politiquement à la reconnaissance de la spécificité de l'Aquitaine mais de l'autre l'évènement a laissé des séquelles et des tensions au sein du CIPM entre industriels et propriétaires se sont révélées. Le CIPM parvient malgré tout à relancer son travail politique en faveur d'une reconnaissance interprofessionnelle mais cette fois il porte un projet de « section spécialisée » au sein de France Bois Forêt[252]. Les négociations sont toutefois rapidement arrêtées car dans le même temps le ministère de l'Agriculture prend en Juin 2011 un arrêté portant extension d'un accord interprofessionnel conclu dans le cadre de France Bois Forêt qui entérine son financement par une CVO nationale jusqu'en 2013. Dans ce dossier, le ministère de l'Agriculture est longtemps resté en retrait des conflits internes à l'industrie du bois en se contentant de rappeler que la solution devait être trouvée dans le dialogue. Cependant au bout de dix années de tractations, il semble qu'il a finalement mis fin aux conflits en défendant le principe d'unité et en soutenant fermement l'initiative nationale[253].

Ainsi, en mars 2012, la FIBA a été à l'initiative de la création du Comité de Développement Forêt Bois Aquitaine (CODEFA) qui regroupe l'ONF, les Communes Forestières, Alliance Forêt-Bois (les coopératives forestières), la FIBA, la Fédération Française du Bâtiment Aquitaine et l'Union Régionale CAPEB, qui adhère à l'Inter Région Bois et fonctionne sur le système CVO. A ce stade, le SYSSO n'est pas directement impliqués dans cette démarche

[252] Dans une interview accordée au journal Sud Ouest, B. Lafont, président du SYSSO, explique : « en acceptant de nous placer sous la tutelle de l'interprofession nationale, nous avions fait une grosse concession » (Sud Ouest – 27/06/2011).

[253] La réponse du ministère de l'Agriculture à une question d'un sénateur girondin au sujet de la reconnaissance du CIPM illustre cette volonté de fermeté des autorités nationales : « France bois forêt ayant déjà été reconnue en qualité d'organisation interprofessionnelle nationale pour les produits forestiers et dérivés du bois, y compris le pin maritime, le CIPM ne peut être reconnu en tant qu'organisation interprofessionnelle. La filière forêt-bois française a besoin de cohérence pour concrétiser les actions prévues dans les lois Grenelle, et annoncées dans le discours prononcé à Urmatt, en mai 2009, par le Président de la République. Elle ne peut affronter valablement les défis économiques actuels en ordre dispersé. La reconnaissance d'une interprofession nationale, forte et unie, constitue donc un enjeu majeur pour son avenir. Compte tenu de l'importance de la production du massif aquitain, il est essentiel que la filière forêt bois de cette région soit présente au sein de l'interprofession nationale » (JO du Sénat – 25/08/2011 – p. 2189).

interprofessionnelle, sa position est de demander à ses adhérents de ne pas payer la CVO. Il a ainsi été mis en place un Comité de liaison organisé autour de la coopérative (Alliance Forêt-Bois, ex CAFSA) et de la FIBA afin de maintenir des liens politiques entre le SYSSO, les industriels et les représentants de l'Etat en région. L'objectif des industriels aquitains est d'appuyer l'action de l'IRB en faveur de la reconnaissance de comités régionaux afin de pouvoir disposer d'un complément régional à la CVO national et de ne pas dépendre, pour le financement interprofessionnel, d'un arbitrage national par projet. De plus en plus de régions soutiennent cette position car elles estiment être en mesure de mener des actions plus efficaces au niveau local. Ces interprofessions sont en effet sollicitées par des porteurs de projets pour mener des actions de promotion du bois et répondre aux demandes de collectivités locales en attente de cofinancements. A ce stade, les grandes ambitions nationales portées par France Bois Forêt semblent encore peu en phase avec les besoins spécifiques des acteurs forêt-bois régionaux dont la cohésion tient à peu de chose. Au-delà de l'affichage, ces structures ont peu de moyens d'action et leur légitimité ne repose souvent que sur la reconnaissance des institutions territoriales (conseil régional), leur légitimité sectorielle reste très fragile. Cette situation risque à court terme de devenir de plus en plus tendue dans la mesure où la réforme des financements européens (FEDER) va limiter les possibilités de financements publics (par le conseil régional) accordés aux démarches collectives et mettre en péril l'existence même des interprofessions.

La mobilisation des acteurs forestiers aquitains contre l'initiative de mise en place de France Bois Forêt est révélatrice de l'existence de deux formes de travail politique associées à l'enjeu de constitution d'une interprofession. Le SYSSO et la FIBA sont dans une posture de politisation du problème interprofessionnel qui s'appuie sur la volonté de voir l'interprofession constituer une véritable force de lobbying auprès des pouvoirs publics. En l'occurrence, l'enjeu pour eux est de s'opposer à un cadre politique national qu'ils jugent non seulement inefficace mais surtout peu en mesure de prendre en compte les problèmes forestiers et industriels auxquels ils sont confrontés. Par exemple, ils considèrent que faire la promotion générique du bois est contre productive dans la mesure où elle bénéficie autant aux produits d'importation qu'aux produits français[254]. Dans la perspective de structurer une forme de médiation interprofessionnelle au sein de la filière forêt-bois, les

[254] Il est d'ailleurs intéressant de noter que la campagne de communication « Le bois, c'est essentiel ! », qui dispose du soutien financier de France Bois Forêt et du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche est menée conjointement par le CNDB (Comité National pour le Développement du Bois) et Skogsindustrierna (Fédération Suédoise des Industries Forestières).

acteurs aquitains sont donc partisans d'une problématisation de la diversité nationale (et de la concurrence potentielle) des enjeux commerciaux associés à la mise sur le marché des produits bois. La politisation de la spécificité de l'essence et implicitement de leur territoire d'implantation est donc destinée à requalifier le problème interprofessionnel en enjeu politique. A l'inverse, les promoteurs de France Bois Forêt travaillent à la dépolitisation de ces tensions internes (territoriales et non territoriales) à la filière nationale autour d'un projet interprofessionnel national qui se veut rassembleur. Ils mettent ainsi davantage l'accent sur l'enjeux de mutualisation des efforts autour d'action collectives structurantes pour l'ensemble de la filière que sur l'objectif de structuration d'un espace de débat interne à la filière et de lobbying auprès des autorités publiques. Deux visions de la logique interprofessionnelle s'affrontent donc, pour les uns cette forme d'organisation doit permettre d'accroître le pouvoir des intérêts organisés de la filière à peser sur les décisions, pour les autres, elle a vocation à servir de relais à la mise en œuvre de la politique nationale. L'Etat a vivement soutenu la seconde vision en problématisant principalement la question des modalités d' « animation collective» de la filière, le nécessaire dépassement des clivages internes et l' « unification » de ses membres.

A travers la reconnaissance de l'association France Bois Forêt (FBF) la tension local – national a été réglé et l'Etat a clos le processus de politisation de la différenciation territoriale de la médiation sectorielle. Toutefois, la filière forêt-bois est loin d'être unifiée. Non seulement en effet FBF n'associe que peu d'industriels et son périmètre de représentation ne couvre pas le périmètre de la filière, au moins tel qu'il est défini, ne serait-ce que statistiquement mais aussi au regard d'un certain nombre d'enjeu liés à la commercialisation des produits bois et à l'approvisionnement en matière première. Mais en plus, la création en 2010 d'une nouvelle interprofession, appelée France Bois Industrie Entreprise (FBIE) regroupant la grande majorité des industriels (à l'exception notable de la COPACEL représentant les intérêts des papetiers) illustre une nouvelle fois la forte bipolarisation de la filière (Amont – Aval) et de la médiation sectorielle. D'autant plus que la création de cette structure redonne une dimension politique au problème interprofessionnel dans la mesure où elle se positionne assez ouvertement en réaction à la politique de développement de l'usage de la biomasse à des fins énergétiques. C'est d'ailleurs dans ce prolongement que FBIE et FBF se sont associés pour porter le projet forêt-bois pour la France. Autour de la mise en problème de la revendication de l'accès au fond carbone elles ont su mener un travail politique commun qui constitue un profond

renouvellement du mode de médiation au sein de la filière. On peut néanmoins s'interroger sur la pérennité de cette alliance dans la perspective d'un échec de cette action.

* *
*

Au début des années 2000 un certain nombre de changements pouvaient laisser penser que l'institutionnalisation de l'échelle infranationale pourrait constituer une perspective de renouvellement du mode de régulation de la politique sectorielle forestière. La loi d'orientation forestière était alors fortement emprunte des enjeux liés à la gestion durable des forêts et à la multifonctionnalité. Il s'agissait d'un cadre propice à la mise en problème des questions d'amélioration de la participation des acteurs « non forestiers », de développement local lié à l'opportunité énergétique et aux filières courtes, de valorisation des fonctions « non marchandes » de la forêt. Dans ce contexte la mise en place des Chartes Forestières de Territoire offrait des possibilités nouvelles de définir un intérêt général « localisé » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) et de faire évoluer le référentiel productif associé à la politique nationale. En outre, la fin du Fonds Forestier National combiné à l'introduction de mesures forestières dans le cadre du second pilier de la PAC pouvait laisser penser que l'Etat redistribuerait en partie ses compétences en matière de soutien financier au secteur aux collectivités territoriales dans une logique d'ajustement à la « philosophie » de la politique européenne de développement rural.

Cependant, force est de constater qu'en 2012 la politique forestière n'a pas suivi cette trajectoire et l'échelle nationale demeure l'espace institutionnel de référence pour la régulation de la politique forestière. Certes les collectivités territoriales développent de plus en plus de dispositifs financiers d'action en lien avec les enjeux forestiers mais elles sont principalement dans une logique de substitution (ou de complémentarité passive) au retrait de l'Etat. En outre, dans la perspective d'une réaffirmation par l'Etat de sa compétence à définir les objectifs de la politique forestière (mise en place des Plans Pluriannuels de Développement Forestier), la légitimité de cet investissement des collectivités territoriales risque d'être rapidement remise en question. De même, les stratégies locales de développement forestier (dont les chartes forestières de territoire) se sont bien développées mais leur capacité à porter et à mettre en œuvre un projet forestier local reste dans l'ensemble limitée. Le registre d'action sectoriel demeure largement inscrit dans un cadre national et la référence à l'intérêt de l'action de proximité inféodée à l'objectif d'efficacité.

Enfin, il s'avère que la structuration d'une médiation infranationale – qu'elle soit organisée dans une perspective d'élargissement des arènes du débat aux acteurs non professionnel du secteur ou dans une logique de filière – est peu effective et ne contribue pas à renouveler les modes de prise de décision. Au contraire, les initiatives (dont les initiatives infranationales) destinées à reconfigurer les conditions de représentations des différents intérêts liés aux enjeux forestiers sont présentées comme des phénomènes qui limitent la résolution du problème de la dispersion des formes de médiation.

Plusieurs éléments liés au travail politique (ou au non travail politique) conduit par les différents acteurs du secteur forestier peuvent expliquer cette situation de blocage du processus de reterritorialisation. Du côté des acteurs publics on constate que l'Etat, comme les collectivités territoriales, sont assez réticents à la décentralisation de la politique forestière. De la part de l'administration forestière, d'un grand nombre d'élus nationaux et du gouvernement, il existe une forte propension à poser le problème de la question de l'implication de l'Etat dans la politique forestière en termes de garantie d'impartialité et d'engagement de long terme. En outre, la requalification des enjeux forestiers qui s'est opérée à l'aune des engagements français sur le paquet climat-énergie a redonné une dimension politique à ce pilotage centralisé et à la mise en cohérence nationale de l'action publique dans le domaine forestier. Les collectivités territoriales (et notamment les conseils régionaux) sont quant à elle partagées entre la volonté de s'appuyer sur l'action dans le domaine forestier pour renforcer leur légitimité à intervenir dans un certain nombre de politiques transversales (politique énergie-climat, politique de développement et d'innovation industriel) et la crainte de prendre des responsabilités dans un secteur très technique, présentant des structures de médiation peu organisées et dans lequel l'Etat est encore fortement impliqué. De même, du côté des représentants des intérêts sectoriels le travail politique en faveur de la remise en question du cadre national de la politique forestière se fait avec beaucoup de retenue. Dans le cadre de la résolution d'un certain nombre de problèmes collectifs qui mettent en jeu un rapport de force avec l'Etat ils apprécient de pouvoir régulièrement compter sur le relais des acteurs politiques locaux pour renforcer la légitimité de leurs revendications (d'autant plus dans une configuration politique où le gouvernement est de droite et les élus locaux majoritairement de gauche). Toutefois, l'Etat demeure toujours pour eux le principal pourvoyeur de ressources et ils doutent de la capacité des conseils régionaux à pouvoir prendre en charge les grands enjeux de la politique forestière (appui au financement de l'investissement, sécurisation du foncier forestier ...). Même si ses capacités d'interventions financières directes ont sérieusement

diminuées il a encore autorité sur la plupart des aspects qui concernent la ressource forestière comme la fiscalité, le contrôle et l'encadrement de la gestion forestière ou la réglementation des marchés du bois. De plus, au-delà de sa compétence nationale, l'Etat demeure le meilleur relais dans la défense des intérêts forestiers nationaux à l'échelle de l'Union européenne. Enfin, les principaux représentants des intérêts sectoriels (propriétaires forestiers, industriels ...) sont aujourd'hui structurés en organisations nationales et ils ne souhaitent par voir leur légitimité contestée par « le bas ». L'ouverture d'arènes sectorielles infranationale fait craindre non seulement à une dispersion des intérêts sectoriels (divergences entre représentants locaux et nationaux) mais aussi à un affaiblissement de ces intérêts (vis-à-vis d'autres groupes « extra sectoriels » comme les agriculteurs, les environnementalistes ...) liés à la propension des collectivités territoriales à développer des politiques transversales.

L'exemple aquitain qui a ici été étudié plus en détail fait figure d'exception qui confirme la règle. Les acteurs politiques régionaux sont plutôt proactifs en matière forestière, ils tendent à privilégier aussi de plus en plus l'entrée transversale mais ils ne renoncent pas à l'ambition de porter une certaine forme de renouvellement du modèle sectoriel national. Cette attitude est notamment le résultat d'un travail politique relativement convergent des acteurs sectoriels qui ont fortement politisé la question de la différenciation territoriale autour de la mise en problème de la spécificité forestière (massif important de forêt cultivée) et industrielle (filière intégrée) de la région. Cette logique de différenciation territoriale ne vient pas contester le registre d'action sectoriel mais elle redéfinit les conditions de régulation du secteur au niveau du mode de partage de l'autorité (davantage dans une logique de transfert public – privé que national – infranational) et de la structuration des formes de médiation.

Conclusion

Au terme d'un travail conceptuel et empirique qui nous a amené à analyser le rapport secteur – territoire comme un objet de recherche privilégié pour étudier les changements de la politique forestière en France, l'objectif de cette conclusion est de mettre en perspective les résultats obtenus et d'en envisager les prolongements possibles. Elle résume tout d'abord les éléments liés au contenu et à la direction du changement qui justifient de parler de mutation de la politique forestière. Ensuite, elle revient sur l'analyse des modalités de ces changements et de la manière dont ils nous éclairent sur les formes de gouvernement du secteur forestier. Enfin, elle s'ouvre sur des éléments de réflexion contribuant à souligner l'intérêt d'une sociologie politique du gouvernement du secteur forestier pour affiner la compréhension de la mutation contemporaine.

1. Le processus de mutation de la politique forestière

Parler de l'évolution de la politique forestière en termes de mutation était un choix risqué ou qui pouvait au moins paraître *a priori* peu évident. D'une part, elle n'est effectivement pas un domaine souvent sujet aux bouleversements de grande ampleur ou aux profondes remises en question. La permanence des objectifs et des choix d'orientation, la stabilité et la continuité des dispositifs d'action sont au contraire présentées comme les composantes essentielles d'une politique qui a la charge de réguler des activités en lien avec des cycles biologiques très long. D'autre part, les constats qui sont faits depuis plusieurs années sur la politique forestière française sont assez unanimes pour dresser un bilan relativement critique de ses capacités de transformation face aux enjeux contemporains (Buttoud, 2007). Le poids du passé et la passivité des acteurs publics, comme privés, sont présentés comme des facteurs limitant fortement son évolution. Autrement dit, le rapport de la politique forestière au changement est ambigu, tant dans l'expression de la « nécessité » des réformes que dans le processus d'adhésion collective au processus de changement lui-même. En dépit de ce constat, il est possible d'affirmer ici que la politique forestière est en mutation dans la mesure où elle s'inscrit depuis le milieu des années 1990 dans une trajectoire de changement qui tend à rompre avec certains aspects du modèle d'après guerre. Cette mutation se caractérise par un changement du sens de l'action publique, des rapports entre les acteurs et des instruments mobilisés.

L'élément majeur censé guider, depuis une vingtaine d'années, la réorientation des politiques forestières est la problématique de la gestion durable (ou multifonctionnelle). Ce principe global de redéfinition des conditions de répartition des flux de bénéfices générés par les ressources naturelles serait notamment propice à une mise en débat des finalités de la gestion des espaces forestiers et donc du sens de la politique forestière (Tikkanen, 2010). Pourtant, force est de constater que son impact sur la politique forestière française a été relativement négligeable. On peut penser que certains acteurs (représentants de l'administration ou d'intérêts sectoriels) ont joué un rôle de médiateur particulièrement efficace pour limiter l'impact du changement mais il s'avère surtout que le décalage entre cette nouvelle dimension du référentiel global et le référentiel sectoriel était très faible (Muller, 2005). La définition de l'intérêt général en matière forestière repose en effet depuis longtemps sur une logique de non exclusivité des usages forestiers, de conservation de la ressource et de prise en compte des enjeux de long terme. La question de la durabilité est donc largement compatible avec un modèle forestier dont les fondements sont historiquement ancrés dans une logique de gestion patrimoniale. En revanche, le développement des principes de l'économie verte associée à la mise en valeur du bois se sont affirmés assez rapidement comme d'importants facteurs de transformation du référentiel sectoriel. La logique qui guidait jusque là la politique forestière était la préservation de la ressource alors que la nouvelle demande générée par les politiques « climat – énergie » et par les politiques industrielles (bois énergie et bois construction) porte une logique de mobilisation de la ressource. Cette tension se traduit par la formulation d'un diagnostic qui remet en cause le passé et fait apparaître l'inefficacité de l'ancien modèle. Le conservatisme traditionnel de la politique forestière est en l'occurrence accusé d'avoir considérablement limité aujourd'hui les perspectives de relance d'une économie du bois génératrice d'emplois et de services environnementaux. Comme le souligne B. Palier à propos des politiques de protection sociale, la question semble tout autant de réformer un système apparemment devenu inefficace que de résoudre des problèmes nouveaux (Palier, 2003, p.169). A ce stade, le débat autour de la construction du sens de la politique forestière porte ainsi moins sur les orientations à suivre par rapport aux nouveaux enjeux que sur les conditions de remise en question des anciennes façons de faire et de penser la régulation des activités de gestion forestière.

En lien direct avec cette critique de la politique menée depuis le début des années 1950, on assiste à la réduction progressive du périmètre et des moyens de l'administration. Cette dernière était pourtant un des acteurs clé du système mis en place pour assurer la diffusion du référentiel modernisateur au sein du secteur forestier. Son intervention est maintenant contestée non seulement dans le domaine de l'appui au développement technique mais aussi, pour partie, dans ses missions de service public. Cette évolution est la conséquence d'une forme de requalification des activités forestières relevant du principe de compétitivité et de mise en défaut de son efficacité. La mise en problème public des enjeux de mobilisation de la ressource forestière inscrit en effet de manière plus nette les activités de gestion forestière dans le cadre d'une relation de marché. Auparavant, les objectifs de boisement, de reboisement, d'amélioration sylvicole étaient davantage associés à des actions relevant de l'intérêt général, de la mission de gestion patrimoniale de l'Etat et d'accompagnement du processus de modernisation du secteur. Aujourd'hui, l'enjeu en forêt privée est moins de « former » les propriétaires à la sylviculture que de professionnaliser les activités de gestion (et de mobilisation) forestière et de structurer les acteurs intermédiaires de la filière forêt-bois. De même en forêt publique la pression se fait croissante pour que la gestion du patrimoine boisé soit rentable et dégage même éventuellement des bénéfices.

Cette forme de privatisation de la gestion forestière accompagne la remise en question de l'efficacité et de la légitimité de l'administration mais elle traduit aussi un changement progressif des relations entre propriétaires forestiers et transformateurs du bois. Le décalage entre la concentration de la demande et la dispersion de l'offre est en effet générateur d'un profond déséquilibre au sein de la filière qui met en exergue le problème de l'organisation des relations d'approvisionnement. A l'heure actuelle, cette reconfiguration de la répartition des rôles des différents acteurs au sein du secteur est néanmoins loin d'être aboutie. D'une part, les divergences d'intérêts et d'implication dans la logique de filière sont encore grandes entre les propriétaires forestiers et les industriels. La question de l'organisation des intermédiaires (et de leur contrôle) et des marchés du bois est toujours aussi conflictuelle. D'autre part, l'effet de concentration de la demande est bien réel mais l'hétérogénéité des marchés demeure toujours importante. L'enjeu de professionnalisation des activités de gestion forestière est ainsi associé à deux types de représentation de l'avenir du secteur : pour les uns (ONGE, acteurs du développement local, propriétaires forestiers), une meilleure organisation des propriétaires peut permettre de valoriser la diversité des « qualités » de bois présents dans la forêt française et de promouvoir une industrie spécialisée misant sur la valeur ajoutée des produits ; pour les autres (représentants des

industriels), la rationalisation de l'approvisionnement en bois des entreprises et l'adaptation de la « qualité » de la ressource à leurs besoins est une étape indispensable à l'industrialisation de la filière bois et à l'amélioration de sa compétitivité.
Comme on peut le constater, le secteur forestier se réorganise donc principalement autour des relations qui se nouent entre propriétaires forestiers et utilisateurs de produits ligno-cellulosiques (bois) dans le cadre des rapports d'approvisionnement. Il existe bien dans la société un ensemble d'attentes vis-à-vis des espaces forestiers et de leurs usages (paysagers, récréatifs, écologiques) mais elles restent diffusent et sont peu portées dans les arènes sectorielles par des acteurs représentatifs. De même, le corporatisme technique qui s'était organisé autour de l'appareil administratif s'étiole progressivement et les relations d'expertise qui structuraient les échanges autour des enjeux de sylviculture et d'aménagement forestier ne constituent plus la trame socioprofessionnelle centrale du secteur.

Pour finir, l'opération de disqualification de l'ancien modèle de politique forestière conduit à jeter le discrédit sur l'ensemble du dispositif encadrant les activités des propriétaires forestiers et censé orienter leurs choix de gestion. Ce sont les ONGE (à travers la certification) qui seront les premières à venir contester les instruments de contrôle des usages mis en place par l'Etat et à favoriser la libéralisation des politiques publiques forestières. En réaction à cette initiative les propriétaires forestiers et les industriels vont développer leur propre système de certification mais de manière générale ces derniers ne sont souvent pas favorables à la diffusion trop large des normes et mécanismes de marché. Ils s'appuient notamment sur la critique des instruments qui ont confié trop de responsabilités au propriétaire forestier et aux logiques de marché (limites du financement de la sylviculture par le marché du bois), pour souligner la nécessité du maintien d'une forme de régulation publique des activités de gestion forestière. Là encore, en référence au même constat d'échec par rapport au passé, des visions différentes du futur s'affrontent. Certains, que ce soit dans le but d'accroître l'orientation productive ou de renforcer la vocation environnementale des forêts, mettent en avant l'importance de s'affranchir de la liberté de choix des propriétaires en renforçant les dispositifs de contrôle des usages et d'orientation des choix de gestion. D'autres souhaitent au contraire l'appui des autorités publiques pour encourager l'investissement des propriétaires forestiers en diminuant les contraintes pesant sur leur activité mais surtout en créant un environnement institutionnel qui corrige les imperfections du marché des bois (faible rentabilité de l'investissement,

risque), voire organise des mécanismes nouveaux de rémunération des biens (non bois) et services forestiers.

Pour l'instant, le débat sur la nécessité de refonder le système de financement et d'encadrement des activités de gestion forestière est resté assez stérile. De nombreuses propositions sont pourtant formulées par des acteurs socioprofessionnels qui revendiquent la mise en œuvre d'instruments spécifiques aux problèmes sectoriels. L'Etat, quant à lui est de moins en moins enclin à institutionnaliser du particularisme et il a plutôt tendance à favoriser l'uniformisation des règles entre les différents domaines d'activité. En outre, ne disposant plus de réelles ressources techniques capables de produire une expertise adaptée aux nouveaux enjeux forestiers, l'administration forestière reste assez démunie face aux sollicitations des acteurs sectoriels. Ainsi, elle n'est pas en mesure de soutenir avec poids la cause sectorielle lors des arbitrages qui ont lieu au sein des arènes gouvernementales et législatives. Les ajustements de la politique forestière se font donc à la marge et au coup par coup sans réelle cohérence ni vision d'ensemble. De manière caricaturale, l'impression qui domine alors est que la politique forestière est davantage dirigée par Bercy (Ministère des Finances) que par la rue de Varenne (Ministère de l'Agriculture).

Cette mutation que connaît le secteur forestier n'est donc pas un phénomène brutal et planifié qui serait le résultat d'une volonté politique délibérée de réformer la politique de gestion et de mise en valeur des forêts. Même s'il existe un discours basé sur la rupture avec les anciennes façons de faire, il s'agit plutôt d'un processus incrémental de réajustement des idées, des intérêts et des pratiques des différents acteurs (Streeck et Thelen, 2005). De même, les nouvelles alternatives en termes d'orientation, d'organisation et de fonctionnement de la politique forestière ne sont pas le produit d'un déterminisme économique ou institutionnel extérieur, mais le résultat d'une dynamique de formulation et de reformulation des problèmes qui remettent en question les conditions de reproduction du secteur (Leca, 1996). La question de la mutation de la politique forestière se pose donc autant sous l'angle du contenu et de la direction du changement que des modalités prises par celui-ci et de leurs conséquences sur le gouvernement sectoriel.

2. Le changement de gouvernement des enjeux forestiers

Au sein du secteur forestier il existe un fort sentiment de défiance vis-à-vis des politiques et de scepticisme par rapport à leur capacité (leur volonté) de gouverner le secteur forestier. Dans les nombreux échanges que nous avons eu avec ces acteurs, une question est souvent

revenue : « pensez-vous qu'il existe encore une politique forestière en France ? ». Cette interrogation véhicule l'idée que les changements que connaît l'action publique dans le domaine forestier ne sont ni délibérés ni maîtrisés et que l'Etat ne joue plus son rôle d'intégrateur de la politique sectorielle. Dans ce contexte de mise sous tension des modalités de gouvernement de la politique forestière, la problématique du rapport secteur – territoire avait ici pour but d'envisager les conditions de redéfinition du rôle de l'Etat à l'aune notamment des perspectives d'émergence d'un gouvernement infranational des problèmes forestiers. Les conclusions que l'on peut tirer de l'analyse qui a été faite dans le cadre de ce travail nécessitent de reconsidérer l'idée de la perte de centralité de l'Etat et de revenir sur l'hypothèse infranationale.

L'analyse des modalités des changements récents de la politique forestière témoigne tout d'abord du rôle central joué encore par l'Etat. Certes, ce rôle a évolué mais l'Etat demeure le principal maître d'ouvrage de la politique forestière. Pour commencer, il dispose de moins de ressources techniques et financières et ne peut plus assumer comme auparavant un certain nombre de fonctions économiques et administratives. Dans cette perspective, il a alors soutenu les processus de professionnalisation et de certification des activités de gestion forestière qui se présentent comme des alternatives à son propre engagement. Cette évolution n'a jamais vraiment été assumée en tant que telle, au moins par l'administration forestière, mais de manière progressive ses missions se réduisent au profit des acteurs privés.

En outre, il demeure toujours un pourvoyeur important de ressources politiques et normatives qu'il souhaite renforcer dans le cadre du pilotage des politiques publiques et que les acteurs sectoriels cherchent à mobiliser pour conforter leur légitimité. D'une part, l'Etat a donc montré sa capacité à conserver son autorité sur le secteur et à garder la maîtrise de la formulation de l'intérêt général. La traduction nationale du processus d'écologisation de la politique forestière s'est ainsi opérée sous son contrôle. A l'occasion du débat sur la gestion durable l'administration forestière a contribué à limiter les effets du changement et les risques de remise en question du référentiel sectoriel. A l'inverse, suite à son engagement national dans des politiques « climat – énergie » ambitieuses l'Etat s'est imposé comme le principal promoteur du changement en fixant un nouveau cap à la politique forestière. D'autre part, la plupart des représentants des intérêts sectoriels forestiers disposent de ressources politiques très limitées et leur capacité d'influence repose essentiellement sur les relations de médiation qu'ils ont réussi à nouer avec l'Etat (auprès de quelques élus et

responsables administratifs). Ils sont par conséquent fortement dépendants de ce modèle de gouvernement centré sur l'Etat et sont les premiers à délégitimer tout autre modèle concurrent.

Toute l'ambigüité du gouvernement de la politique forestière vient actuellement du fait que le passage du modèle de « l'Etat forestier » à celui de l'Etat régulateur (Moran, 2002) du secteur forestier est un processus inachevé et peu assumé. Du côté des groupes d'intérêts sectoriels, ils sont favorables à l'allégement des procédures administratives et revendiquent la prise en charge d'un certain nombre d'actions qu'ils considèrent comme relevant du domaine concurrentiel (ingénierie forestière par exemple) ou nécessitant une expertise professionnelle (animation de la filière, opérations de Recherche et Développement). Mais dans le même temps, ils s'inquiètent du désengagement (notamment financier) de l'Etat et surtout se montrent incapables de s'auto organiser et de s'inscrire par exemple dans une dynamique interprofessionnelle. Du côté de l'Etat, la transition est incertaine, il alterne entre des phases où il délègue la mise en œuvre et des phases où il reprend la main sur les politiques publiques. Il s'agit là d'un réflexe mimétique de l'administration forestière qui a plus l'habitude de faire que de faire faire. Elle préfère mobiliser ses compétences techniques et intervenir directement plutôt que d'exercer un rôle, moins valorisant à ses yeux, de contrôle et de supervision. La mutation vers un Etat régulateur se fait donc de manière très hésitante et les conditions de renforcement d'une forme de gouvernement à distance (Epstein, 2005) des problèmes forestiers sont encore loin d'être réunies.

La représentation qui domine en France en matière de gouvernement des problèmes forestiers reste donc fortement associée à la logique nationale et à l'action de l'Etat. Certes, les initiatives en faveur de leur prise en charge infranationale tendent à se multiplier. Les collectivités territoriales mettent en œuvre des programmes forêt-bois de plus en plus importants, les outils d'animation locale autour des enjeux forestiers se multiplient et l'échelle régionale constitue dorénavant un espace de structuration intermédiaire des collectifs socioprofessionnels. Toutefois, il ne s'agit là que du bruit de fond infranational de la politique forestière et peu d'éléments viennent aujourd'hui étayer la thèse de l'émergence d'une forme de reterritorialisation du traitement des problèmes forestiers. Trop peu d'acteurs sont en mesure aujourd'hui de porter un renouvellement du cadre cognitif territorial associé au modèle de gouvernement forestier. A l'inverse, l'enjeu qui domine pour une majorité de représentants des groupes d'intérêts sectoriels est celui de la « (re)nationalisation » des problèmes forestiers.

Pour le moment la logique infranationale est donc toujours considérée comme une logique concurrente de la logique nationale, voire de la logique sectorielle. En effet, les processus de reterritorialisation (décentralisation, logique de proximité, médiation locale) contribuent à alimenter un débat opposant les acteurs traditionnels du secteur (représentants des propriétaires, des industriels et de l'administration) aux acteurs en marge du secteur (élus locaux, associations environnementales). Les seconds envisagent la reterritorialisation comme une opportunité de se réapproprier les enjeux forestiers et de prendre ainsi leur revanche sur une politique forestière qui les a longtemps tenu à l'écart. Ils privilégient alors principalement, en contrepied du référentiel sectoriel, les questions liées aux enjeux environnementaux ou sociaux (accueil du public, paysage) et aux enjeux de développement local (filières courtes). Les premiers appréhendent cette situation comme une forte menace pour l'intégration du secteur et craignent de perdre leur pouvoir d'influence sur ses orientations politiques. Ils associent alors l'échelle infranationale à un espace de mise en concurrence autour de la définition des problèmes forestiers au sein duquel ils risqueraient d'être en situation d'infériorité. Prisonnier de cet antagonisme ancien qui a fondé les bases du modèle forestier, le gouvernement infranational des enjeux forestiers reste donc au point mort.

Dans ce contexte, les conseils régionaux sont dans une posture particulièrement inconfortable. Ils ont la volonté de participer au gouvernement du secteur forestier, et de s'appuyer pour cela sur les acteurs traditionnels du secteur, mais ils sont dans le même temps soumis ponctuellement à de pressions politiques régionales de la part des partisans d'un renforcement de la transversalité du traitement des problèmes forestiers. Pris en étau entre ces deux logiques d'action, de plus en plus de conseils régionaux prennent le parti de renouveler l'approche sectorielle de la politique forestière nationale en revendiquant une approche de filière. L'objectif est de traiter conjointement les questions de gestion de la ressource forestière et de développement industriel en favorisant le dialogue inter sectoriel et la cohérence des dispositifs d'action. Cette stratégie leur permet de se différencier de l'action de l'Etat et de satisfaire aux revendications des acteurs forestiers qui plaident depuis longtemps en faveur d'une approche intégrée des enjeux forêt-bois. Elle leur offre aussi l'occasion de promouvoir une action publique dans le domaine forestier tournée vers les préoccupations de développement économique et d'emploi des élus locaux. Cette dynamique politique régionale prend une importance croissante et elle peut participer au renouvellement de la logique de gouvernement sectoriel. Dans la perspective notamment où la multiplication des installations de production d'énergie à partir de ressources ligno-

cellulosiques risque de créer assez rapidement de fortes tensions régionales sur les approvisionnements des entreprises du bois, on peut s'interroger à l'avenir sur les capacités réelles des conseils régionaux à gouverner les problèmes de la filière forêt-bois. Seront-ils en mesure de s'imposer comme une force politique capable de réguler cette dynamique de recomposition des rapports entre le monde industriel et le monde forestier ? Ou bien resteront-ils prisonnier d'un renforcement de l'antagonisme entre un modèle de développement national de l'énergie verte et une vision plus décentralisée de la transition énergétique ?

La mutation de la politique forestière française est un processus qui se déroule dans un contexte de forte incertitude (Fontaine et Hassenteufel, 2002, p.26). Des signaux contradictoires émanent des différents lieux (internationaux, européens, nationaux, locaux) où sont débattus les enjeux forestiers, certains vont dans le sens d'une plus grande vocation environnementale des espaces boisés, d'autres sollicitent son potentiel productif. Des acteurs nouveaux viennent faire irruption dans un secteur auparavant très cloisonné. Enfin, depuis l'abandon du Fonds Forestier National, la politique forestière ne dispose plus d'un cadre institutionnel stable qui apporte de la lisibilité sur le long terme à l'action publique. Face à cette situation, l'Etat apporte peu de réponse et a même tendance à accentuer le sentiment de bricolage qui ressort des changements en cours. La politique forestière n'est pas une priorité gouvernementale et elle n'évolue que par soubresauts, par effet de ricochets, lorsque des réformes sont menées dans des domaines périphériques (Loi de modernisation agricole, Grenelle de l'environnement). Personne ne profite de ce flottement qui s'accompagne d'un délitement progressif du cadre institutionnel sectoriel et d'un accroissement des tensions entre les différents acteurs. Même les exécutifs infranationaux restent d'ailleurs prudents sur leurs engagements dans le domaine forestier. Au final, le modèle de gouvernement forestier centré sur l'Etat résiste au changement. Il s'agit néanmoins d'une résistance passive et d'un gouvernement par défaut qui illustre toutes les difficultés que rencontre l'« Etat forestier » technicien – producteur et applicateur de normes – à devenir un Etat stratège, capable d'assurer le pilotage et le contrôle tout en déléguant la mise en œuvre opérationnelle. Il semble ainsi aujourd'hui que la légitimité de ce modèle de gouvernement repose davantage sur le travail politique des principaux représentants des intérêts sectoriels que sur celui des autorités politico-administratives. Ces acteurs sectoriels ont sans doute en partie fait « le deuil de la toute puissance étatique » (Palier, et al., 2006, p.33) mais ils ne veulent pas renoncer au fonctionnement corporatiste

qui demeure leur voie d'accès principale au pouvoir politique. La piste infranationale ne doit pas pour autant être abandonnée mais il apparaît qu'au-delà de la question du transfert de compétence aux autorités territoriales il existe un problème politique de fond qui est celui de la légitimité de cette échelle pour les acteurs sectoriels.

3. Bilan et perspectives d'une sociologie politique du gouvernement du secteur forestier

Le point de départ scientifique du travail de recherche présenté ici était de confronter l'étude du secteur forestier au cadre d'analyse du gouvernement des industries (GDI) proposé par B. Jullien et A. Smith. Sur la base d'une posture considérant que l'étude de la régulation des secteurs est propice à la mise en discussion des enjeux contemporains de globalisation et de reconfiguration des modalités de gouvernement de l'action publique, l'objectif était donc de conduire une sociologie politique du secteur forestier. Ce travail d'appropriation – voire de réappropriation dans la mesure où quelques libertés ont été prises par rapport au cadre intellectuel et théorique d'origine - s'est avéré analytiquement très fructueux et très stimulant. Dresser maintenant le bilan des enseignements de cet exercice offre l'opportunité d'envisager l'intérêt du cadre GDI pour l'étude de la régulation des activités de gestion des ressources forestières et d'ouvrir des perspectives de recherche nouvelles. Ainsi, avant de porter un regard critique sur les enjeux théoriques de la mise en problème du rapport secteur – territoire et d'en envisager des prolongements, nous revenons sur les apports d'une grille d'analyse associant économie institutionnelle et sociologie politique dans la compréhension des processus de changement des formes de gouvernement.

La notion d'ordre institutionnel (OI) a été mobilisée par B. Jullien et A. Smith pour définir une industrie comme un système sociopolitique et économique stabilisé autour des enjeux de régulation d'un ensemble de rapports d'interdépendance liés à l'activité des différentes firmes qui le compose. Dans une perspective de sociologie politique, l'intérêt de cette grille d'analyse est d'une part de délimiter et de structurer un univers relationnel au sein duquel interagissent les acteurs de l'action publique et d'autre part d'identifier un univers cognitif au sein duquel s'affrontent et se rencontrent les visions du monde. L'enjeu de la recherche est alors d'analyser cet équilibre instable comme un processus continu de production et de reproduction du sens et du contenu de l'action publique qui participe au gouvernement de l'OI.

Partant de ces réflexions, nous avons analysé le secteur forestier comme un OI qui n'est pas centré sur les firmes industrielles mais sur les détenteurs de droits de propriété sur les espaces forestiers. Se faisant, il apparaît que l'OI industriel est loin de se saisir de la complexité institutionnelle d'un certain nombre de domaines d'activité et notamment de l'industrie du bois. Ainsi, le problème de la gestion forestière ne se limite pas à l'enjeu de régulation des rapports d'approvisionnement des firmes transformant le bois. Il implique en effet des relations d'interdépendance hybrides qui témoignent de l'existence de formes de concurrence pour l'accès à des ressources liés aux systèmes de production (économie du bois principalement) mais aussi à des ressources liés aux systèmes naturels (usages des produits forestiers et accès aux espaces forestiers). En outre, il peut être associé à la production d'un univers cognitif qui lui est propre. Ce dernier est fortement hétérogène dans la mesure où les acteurs sont peu organisés collectivement mais il est de même globalement marqué par la rencontre de deux logiques, « forêt » d'une part et « bois » de l'autre, qui sont autant le reflet de l'existence de conceptions différentes de la finalité de la gestion forestière que de la rencontre d'identités socioprofessionnelles hétérogènes.

Ainsi, mieux saisir cette double dimension relationnelle et cognitive du secteur forestier s'est avérée déterminante pour analyser le changement, non pas comme une accumulation d'ajustements de politiques publiques mais véritablement comme un processus sociopolitique de redéfinition de la place du secteur (et surtout des acteurs qui le composent) au sein de la société. En l'occurrence, pendant très longtemps la régulation de l'OI forestier a reposé sur une stratégie d'isolement pour limiter l'effet déstabilisateur que présentait le risque de basculer soit du côté du pôle « bois et système productif », soit du pôle « forêt et rapports concurrentiels entre les usagers de l'espace et des ressources ». Le travail de dépolitisation de cette tension fondamentale et la revendication d'un gouvernement technique des forêts ont ainsi été au cœur de la légitimation de l' « Etat forestier » (centralisation du pouvoir et gestion administrative de la régulation technique). Au cours des vingt dernières années, les deux vagues de changement associées au phénomène d'écologisation (gestion durable et économie verte) ont donc successivement, et dans un intervalle de temps très court, exercés des forces centrifuges opposés sur l'OI forestier. Dans ce contexte, il s'avère effectivement que la stratégie d'isolement et de dépolitisation est difficile à tenir, d'autant plus que l'administration, historiquement le principal artisan de la stabilisation du secteur, n'est plus en mesure d'assurer cette tâche. La difficulté majeure que pose la régulation de l'OI forestier est bien que la majorité de ses acteurs centraux que sont les propriétaires forestiers (privés et collectivités territoriales) ne

disposent pas de ressources collectives suffisantes pour participer activement aux processus de politisation des enjeux sectoriels, qui deviennent pourtant incontournables dans une telle configuration de tension. Assiste-t-on alors, comme l'envisage P. Muller (2010, p.348) dans le domaine de l'agriculture, à une phase de désectorisation de la forêt qui verrait se dissocier définitivement le pôle « bois et système productif » du pôle « forêt et rapports concurrentiels entre les usagers de l'espace et des ressources » ? Nous pensons pour notre part que ce n'est pas le cas. Le contexte actuel est certes propice à une redéfinition des formes de gouvernement des problèmes forestiers mais il implique moins une remise en question de sa dimension sectorielle que de sa dimension territoriale. Plutôt que de considérer le changement d'échelle de l'action publique comme une autre forme de force centrifuge sur le secteur, il faut en effet l'appréhender comme une composante à part entière du gouvernement sectoriel. C'est donc bien une sociologie politique de la reterritorialisation du gouvernement du secteur forestier qu'il faut mener pour comprendre le changement et envisager les processus de réinstitutionnalisation d'un secteur qui vit une période de mutation importante.

Les fondements du programme de recherche porté par B. Jullien et A. Smith reposent notamment sur la volonté de mettre en évidence que les jeux d'échelles associés à la régulation d'une industrie s'inscrivent dans une logique de concurrence territoriale qui se traduit par la coexistence au sein d'une même industrie d'une configuration particulière de différentes formes de gouvernement (mondial, européen, national, local) (Jullien et Smith, 2008b). Récemment, ils ont ainsi défini que cette concurrence s'établit par rapport aux enjeux de fixation de périmètres juridictionnels, de définition des logiques économiques et des stratégies de firmes, et de légitimation des rôles et des identités (Jullien et Smith, 2012). Ces trois dimensions correspondent peu ou prou à ce que nous avons appelé la dimension territoriale du régime sectoriel (les formes d'autorité, le registre d'action et les rapports de médiation). Cette posture, qui confère une dimension heuristique au rapport secteur – territoire, a permis de montrer que le gouvernement du secteur forestier reste aujourd'hui centré sur l'échelle nationale. Toutefois, l'analyse a aussi révélé que cette situation n'était pas la conséquence d'un phénomène de blocage institutionnel ou de dépendance au sentier mais qu'elle résultait d'une part d'un processus de requalification de l'échelle nationale et d'autre part de disqualification de l'échelle infranationale dans le cadre des dynamiques de changement des politiques publiques forestières.

L'intérêt de cette lecture du jeu d'échelle des politiques forestières pour les travaux inscrits dans le domaine des *forest policy studies* est donc de redonner une dimension analytique à l'impact des politiques publiques sur les échelles de gouvernement sectoriel. Dans la plupart des travaux en effet la question de la recomposition des échelles territoriales n'est pas étudiée comme un enjeu, ni comme une ressource, des rapports de force qui s'établissent dans le cadre du changement de l'action publique forestière. Par exemple, les nombreux auteurs qui mobilisent le cadre de l'Advocacy Coalition Framework (ACF) défini par P.A. Sabatier et ses collègues[255] ne théorisent pas les changements d'échelles du gouvernement sectoriel. Non seulement cette dimension scalaire est considérée comme un axiome normatif et une croyance stable (*deep core*) des différents groupes d'acteurs mais surtout l'ACF analyse l'action publique au sein d'un sous-système dont les frontières sont définies par ses caractéristiques substantives et géographiques (Sotirov et Memmler, 2012). A l'inverse, théoriser le rapport secteur – territoire nécessite à la fois de toujours considérer la dimension territoriale de la mise en problème public comme une ressource, implicite ou explicite, mobilisée par les acteurs et que la nature de cette référence territoriale peut varier d'un problème à l'autre ; et d'envisager de manière conjointe le déploiement de l'action publique dans un sous-système sectoriel et dans plusieurs sous-systèmes territoriaux. Apporter dans ce sens une attention accrue à l'enjeu d'institutionnalisation des échelles territoriales, et aux processus sociopolitiques qui l'accompagne, offre des perspectives de renouvellement à l'analyse des nouvelles formes de « gouvernance » dans le domaine forestier. La littérature est en effet riche de travaux sur les questions de l'accroissement du pouvoir de régulation des acteurs non-étatiques, de la pénétration du référentiel de marché dans les logiques d'action publique et de la plus grande hétérogénéité des acteurs qui participent à l'action publique (Howlett, et al., 2009, Tuomasjukka, 2010, Glück, et al., 2005) mais ils n'envisagent pas dans quelle mesure chacun de ces phénomènes mettent en jeu des logiques territoriales particulières et ils sous estiment le rôle joué par les stratégies de politisation ou de dépolitisation des échelles de régulation.

Dans cette perspective, il est d'ailleurs nécessaire de revenir sur le postulat de départ qui nous a conduits à envisager la reterritorialisation de la politique forestière française sous l'angle uniquement de l'institutionnalisation de l'échelle infranationale. Ainsi les échelles européennes et mondiales ont été négligées dans le cadre de cette thèse sur la base du constat qu'elles ne constituaient pas des périmètres de règles contraignantes pour le secteur

[255] Cette approche théorique a été celle qui a été le plus mobilisée dans le domaine des *forest policy studies* entre 2000 et 2005 (Arts, 2011).

forestier. Si cette posture a présenté l'avantage de circonscrire la démarche de recherche à un double jeu de focal national – infranational, en revanche elle limite la portée explicative du travail analytique. En effet, les investigations que nous avons menées ont mis en évidence que ces échelles de gouvernement n'étaient pas neutres dans les activités de régulation du secteur forestier. Par exemple, le mode de gouvernement européen joue un rôle déterminant dans le calibrage des dispositifs de soutien au financement des activités de gestion forestière et influence largement les réflexions et les initiatives en faveur de la mise en œuvre d'instrument de rémunération des services non-marchand. En outre, il est probable qu'à l'avenir on assiste au renforcement des relations d'interdépendance entre secteur forestier et l'industrie du bois d'une part, et entre les problèmes forêt – bois et la politique énergétique d'autre part, on peut donc s'attendre à ce que l'échelle de gouvernement européen s'impose davantage comme une composante déterminante de la vie du secteur forestier. L'étude des enjeux de mise en place d'une politique forestière européenne, qui fait l'objet d'un intérêt croissant dans le domaine des *forest policy studies* (Hogl, 2002, Krott, 2008), tirerait ainsi avantage à la mise en problème des conditions d'institutionnalisation de l'échelle européenne dans le cadre de la régulation sectorielle. Plutôt que de se centrer sur les débats qui entourent la question de l'adoption d'un accord européen juridiquement contraignant sur la forêt (Edwards et Kleinschmit, 2013), l'objectif serait alors d'envisager les modalités d'élaboration de certaines politiques européennes à l'aune du travail politique conduit par les acteurs sectoriels forestiers. En l'occurrence, on peut faire l'hypothèse que la politique de transition énergétique européenne (dans son volet énergie renouvelable) fait davantage (ou au moins autant) l'objet d'une modulation par secteur (forêt, agriculture) que par pays. Pour tester cette hypothèse il est nécessaire de mobiliser le concept intermédiaire de rapport secteur – territoire dans le sens d'une comparaison des dynamiques sectorielles (agriculture et forêt) en lien avec les processus de régulation à l'échelle européenne. Ce travail pourrait ouvrir la voie – dans le prolongement du projet scientifique de B. Jullien et A. Smith sur le gouvernement européen des Industries (Jullien et Smith, 2008d) – à une étude du gouvernement européen de la gestion des ressources naturelles.

* *
*

La conclusion de ce travail de thèse pourrait être pessimiste et envisager la mutation de la politique forestière comme la manifestation de l'incapacité des gouvernants à prendre en main les changements contemporains tant des rapports économiques et sociaux que des rapports entre la société et la nature. Néanmoins, elle prend plutôt le partie d'être optimiste et de considérer que cette mutation est révélatrice de l'existence d'une interdépendance croissante entre l'action collective et le politique. L'exemple forestier illustre en effet que la dépolitisation de l'action publique consécutive à la fragmentation de la société par secteurs de politiques publiques n'est pas une fatalité. Au contraire, les enjeux auxquels est confrontée aujourd'hui la politique forestière montrent les limites du cloisonnement et interpellent les acteurs publics, collectifs et privés sur leur capacité à redonner du sens à leurs pratiques au regard d'un projet de société plus global. Il s'agit là d'un défi stimulant pour les professionnels (du secteur comme de la politique) mais aussi pour le chercheur.

Bibliographie

Aglietta, M., 1976 *Régulation Et Crises Du Capitalisme*. Paris, Calmann-Lévy.

Åkerman, M., Kilpiö, A., and Peltola, T., 2010 "Institutional Change from the Margins of Natural Resource Use: The Emergence of Small-Scale Bioenergy Production within Industrial Forestry in Finland." *Forest Policy and Economics* 12, no. 3 181-88.

Alphandery, P., and Fortier, A., 1999 "Natura 2000, Le Dispositif Français À L'épreuve De La Réalité Sociale." In *La Mise En Directive De La Nature : De La Directive Habitats Aux Prémices Du Réseau Natura 2000 - Rapport Pour Le Ministère De L'environnement Dgad/Srae*, edited by E. Rémy, 72-114. Paris.

Alston, R. M., 1983 *The Individual Vs. The Public Interest. Political Ideology and National Forest Policy*. Boulder, Westview Press.

Amable, B., 2000 "Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production." *Review of International Political Economy* 7, no. 4 645-87.

Anderson, K. P., and Ostrom, E., 2008 "Analyzing Decentralised Resource Regimes from a Polycentric Perspective." *Policy Sciences* 41 71-93.

Ansart, P., 1993 "Sociologies Et Sciences Du Politique." *Cahiers Internationaux de Sociologie* XCIV.

Antin De Vaillac(D'), D., 2008 *L'invention Des Landes. L'etat Français Et Les Territoires*, Pouvoirs Comparés. Paris, L'Harmattan.

Aoki, M., 2001 *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA, MIT Press.

Arnaud, L., and Guionnet, C., 2005 "Introduction. Les Frontières Du Politique." In *Les Frontières Du Politique. Enquête Sur Les Processus De Politisation Et De Dépolitisation*, edited by Lionel Arnaud and Christine Guionnet. Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Arts, B., 2011 "Forests Policy Analysis and Theory Use: Overview and Trends." *Forest Policy and Economics* In Press, Corrected Proof.

Arts, B., and Buizer, M., 2009 "Forests, Discourses, Institutions: A Discursive-Institutional Analysis of Global Forest Governance." *Forest Policy and Economics* 11, no. 5-6 340-47.

Arts, B. J. M., 2005 "Non-State Actors in Global Environmental Governance : New Arrangements Beyond the State." In *New Modes of Governance in the Global System*, edited by M. Koenig-Archibugi and M. Zurn, 177-200. Hamshire, Palgrave MacMillan.

Avias, P., 2006 "Les Lieux Et Les Outils De La Politique Forestière Méditerranéenne." *forêt méditerranéenne* XXVII, no. 2 153-60.

Bache, I., and Flinders, M., 2004 *Multi-Level Governance*. New-York, Oxford University Press.

Badie, B., 1995 *La Fin Des Territoires*. Paris, Fayard.

Badre, L., 1983 *Histoire De La Forêt Française*. Paris, Arthaud.

Bael, D., and Sedjo, R. A., 2006 "Toward Globalization of the Forest Products Industry. Some Trends." *Ressource for the future* Discussion paper.

Ballu, J.-M., 2008 "Pour Mobiliser La Ressource De La Forêt Française. Résumé Du Rapport Du Groupe De Travail Sur L'insuffisante Exploitation De La Forêt Française." *Revue forestière française* 60, no. 1 13-24.

Balme, R., 1996 "Introduction. Pourquoi Le Gouvernement Change-T-Il D'échelle ?" In *Les Politiques Du Néo-Régionalisme*, edited by R. Balme, 11-39. Paris, Economica.

Barbier, C., and Whitwham, M. (1998) "Le Bois-Énergie En Europe : Évaluation Du Potentiel Mobilisable À L'horizon 2020, Impacts Sur L'environnement Global Et Conditions Socio-Économiques De Sa Mobilisation." 113: Les cahiers du CLIP.

Barry, J., and Eckersley, R., eds, 2005 *The Green State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA, MIT Press.

Barthod, C., 1993 "La Conférence Des Nations-Unies Sur L'environnement Et Le Développement (Rio De Janeiro, 3-14 Juin 1992) Et La Forêt." *Revue forestière française* XLV, no. 1 7-25.

Barthod, C., 1996 "La Gestion Durable Des Forêts Tempérées: Quelques Défis Pour Le Xxie Siècle." *Revue forestière française* XLVIII, no. Spécial 235-52.

Barthod, C., 2001 "La Réforme Des Financements Publics Aux Investissements Forestiers." *Revue forestière française* 53, no. 1 9-28.

Barthod, C., Barrillon, A., Arcangeli, F., and Hermeline, M., 2001 "La Loi D'orientation Sur La Forêt Du 9 Juillet 2001." *Revue forestière française* LIII, no. 5 491-510.

Barthod, C., and Delduc, P., 1999 "La Compétitivité De La Filière Forêt-Bois Française " *Annales de géographie (Paris)* 108 456-78.

Barthod, C., and Touzet, G., 1994 "De Strasbourg À Helsinki Les Deux Premières Conférences Ministérielles Pour La Protection Des Forêts En Europe " *Revue forestière française*, no. 4 319-34.

Bartoli, J. R., and Mériaux, O., 2007 "Les Politiques D'emploi Au Risque De La Territorialisation Concurrentielle " In *Les Politiques Publiques À L'épreuve De L'action Locale. Critique De La Territorialisation*, edited by A. Faure and Emmanuel Négrier, 35-41. Paris, L'Harmattan.

Baumgartner, F. R., and Jones, B. D., 1994 "Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy." In *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, edited by D.A. Rochefort and R.W. Cobb, 50-66. Lawrence, University of Kansas press.

Beaudesson, P., 2010 "Le "Groupe Des 9", 15 Ans Après." *Forêt - entreprise* 192, no. Mai 19-21.

Beaurain, C., and Bertrand, É., 2009 "La Transaction Dans L'économie Institutionnaliste Américaine : De Commons À Coase." *Pensée plurielle* 20, no. 1 13-24.

Beck, U., 2001 *La Société Du Risque : Sur La Voie D'une Autre Modernité*. Paris, Flammarion.

Becker, G., 1955 "« Cil Des Bois... » : Un Village Et Sa Forêt." *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, no. 3 378-80.

Becker, J., and Raza, W. G., 2000 "Theory of Regulation and Political Ecology: An Inevitable Separation?" *Economies et sociétés* Série "Théorie de la Régulation", no. 11 55-70.

Berger, P. L., and Luckmann, T., 1966 *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Hammondsworth, Penguin Books.

Bergseng, E., and Vatn, A., 2009 "Why Protection of Biodiversity Creates Conflict - Some Evidence from the Nordic Countries." *Journal of Forest Economics* 15, no. 3 147-65.

Bernstein, S., and Cashore, B., 2000 "Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of Ecoforestry in British Columbia, Canada." *Canadian Journal of Political Science* XXXIII, no. 1 67-99.

Berthet, T., 2007 " L'état Social À L'épreuve De La Question Territoriale." In *Les Politiques Publiques À L'épreuve De L'action Locale. Critiques De La Territorialisation*, edited by A. Faure and Emmanuel Négrier, 43-51. Paris, L'Harmattan.

Berthet, T., 2006 "Légitimation À Responsabilité Limitée Et Action Publique Territoriale : L'exemple De La Proximité Dans Les Politiques D'emploi Et De Formation." Paper presented at the Journée d'étude du GERRI « Légitimité(s) en action », Bordeaux, 17 Novembre 2006.

Berthet, T., 2012 "Les Politiques Régionales De Formation Professionnelle : Quelques Lignes De Changement " *Schedae* prépublication n° 3, no. fascicule n° 1 33-44.
Betolaud, Y., 1972 "Un Quart De Siècle Au Service De La Forêt Française." *Revue forestière française*, no. Spécial "Le FFN" 501-04.
Bezes, P., 2005 "Le Modèle De « l'état-Stratège » : Genèse D'une forme Organisationnelle Dans l'administration Française." *Sociologie du travail* 47, no. 4 431-50.
Bezes, P., and Le Lidec, P., 2010 "L'hybridation Du Modèle Territorial Français." *Revue française d'administration publique* 4, no. 136 919-42.
Bianco, J. L., 1998 "La Forêt, Une Chance Pour La France : Rapport Au Premier Ministre." *La revue forestière française* 6 493 - 606.
Billaudot, B., 2002 "Patrimoines Productifs, Secteur Et Territoire." *Géographie, Economie et Sociétés* 4 259-303.
Birnbaum, P., 1985 "La Fin De L'état ?" *Revue française de science politique* 981-98.
Birnbaum, P., 1975 *La Fin Du Politique*, Sociologie Politique. Paris, Editions du Seuil.
Blaser, J., Küchli, C., Colfer, C. J. P., and Capistrano, D., 2005 "Introduction." In *The Politics of Decentralization. Forest, Power and People*, edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, 1-9. London, Earthscan.
Böcher, M., 2012 "A Theoretical Framework for Explaining the Choice of Instruments in Environmental Policy." *Forest Policy and Economics* 16, no. 0 14-22.
Bodansky, D., 1999 "The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?" *The American Journal of International Law* 93, no. 3 596-624.
Boncourt, T., 2011 "L'internationalisation De La Science Politique : Une Comparaison Franco-Britannique (1945-2010).", Université de Bordeaux.
Bourcet, J., Robert, P., and Zeller, A. (2007) "Audit De La Forêt Privée Sur La Première Mise En Marché Des Bois." 57. Paris: CGAAER.
Bourgau, J. M., Lafitte, J. J., Laurens, D., Lerat, J. F., and Zeller, A. (2007) "Certification Forestières Et Garanties De Gestion Durable ". Paris: CGAAER.
Bourjol, M., 1995 "La Réforme Des Collectivités Territoriales Françaises En Quête De Légitimité." *Flux*, no. 20 5-12.
Boussaguet, L., Jacquot, S., and Ravinet, P., 2004 "A Quoi Sert La Notion De Secteur?" Paper presented at the communication au pôle Action Publique Paris.
Boutelet-Blocaille, M., 2006 "Les Conflits D'usages Dans Les Forêts Bourguignonnes. Évolution De L'analyse Juridique (Xviie-Xviiie Siècles)." In *Temps Et Espaces Des Crises De L'environnement*, edited by Corinne Beck, Yves Luginbühl and Tatiana Muxart, 57-69. Paris, Quae.
Bowyer, J. L., 2004a "Changing Realities in Forest Sector Markets." *Unasylva* 55.
Bowyer, J. L., 2004b "Nouvelles Réalités Dans Les Marchés Du Secteur Forestier." *Unasylva* 55, no. 4 59-64.
Boyer, R., 1999 "Le Politique À L'ère De La Mondialisation Et De La Fmance: Le Point Sur Quelques Recherches Régulationnistes." *L'année de la régulation* 3 13-75.
Boyer, R., 2003a "Les Analyses Historiques Comparatives Du Changement Institutionnel: Quels Enseignements Pour La Théorie De La Régulation ?" In *L'année De La Régulation N° 7 (2003-2004). Economie, Institutions, Pouvoirs.. Dossier : Economie Politique Du Développement, , ,* 167-204. Paris, Presses de Sciences Po « Annuels ».
Boyer, R., 2003b "Les Institutions Dans La Théorie De La Régulation." *Cahiers d'économie politique* 44, no. 1 79-101.
Boyer, R., 1986 *Théorie De La Régulation. Une Analyse Critique*. Paris, La Découverte.
Braud, P., 2004 *Sociologie Politique*. 7e ed. Paris, LGDJ.
Brédif, H., Couderc, G., and Sturm, J., 2001 "Propos Indiscrets Sur La Certification Forestière." *Revue forestière française* LIII, no. 6 723-34.

Brenner, N., 1999 "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union." *Urban Studies* 36, no. 3 431-51.
Breton, A., 2007 *Environmental Governance and Decentralisation*, Edward Elgar.
Bromley, D., 1991 *Environment and Economy. Property Rights and Public Policy*. Oxford, Blackwell.
Bromley, D. W., 1989 *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. Oxford, Blackwell.
Brosse, J., 2000 *L'aventure Des Forêts En Occident. De La Préhistoire À Nos Jours*. Paris, J. C. Lattès.
Brun, A., 1983 "La Forêt Dans L'économie Rurale." *Economie rurale*, no. 154 66-71.
Bussy, J. C., 1983 "De Certaines Confusions Engendrées Par La Notion De Filière." *Revue forestière française*, no. 4 314-16.
Buttoud, G., 2007 "Forêts Et Réforme ; Un Secteur En Transition ?" *Revue forestière française* 5 570-75.
Buttoud, G., 1983 "L'etat Forestier : Politique Et Administration Des Forêts Dans L'histoire Française Contemporaine." Université de Nancy II.
Buttoud, G., 1986 "La Domanialisation Des Gardes Forestiers Communaux." *Revue forestière française* 38, no. 2 172-78.
Buttoud, G., 1998 *Les Politiques Forestières*, Que Sais-Je ? Paris, P.U.F.
Buttoud, G., 1979 *Les Propriétaires Forestiers Privés : Anatomie D'un Groupe De Pression*. Nancy, Engref.
Buttoud, G., Kouplevatskaya-Buttoud, I., Slee, B., and Weiss, G., 2011 "Barriers to Institutional Learning and Innovations in the Forest Sector in Europe: Markets, Policies and Stakeholders." *Forest Policy and Economics* 13, no. 2 124-31.
Cadman, T., 2011 *Quality and Legitimacy of Global Governance: Case Lessons from Forestry*. London and Basingstoke, Palgrave Macmillan.
Camau, M., and Massardier, G., 2004 "Rapport Introductif À La Table Ronde N°4. Les Régimes Politiques Revisités. Analyse Comparative Des Recompositions Des Rapports *Politics/Policies*." Paper presented at the VIIIème Congrès de l'association française de sciences politique, Lyon, 14-16 septembre 2004.
Campbell, J. L., Hollingsworth, J. R., and Lindberg, L. N., eds, 1991 *Governance of the American Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
Carter, C., and Smith, A., 2008 "Revitalizing Public Policy Approaches to the Eu : 'Territorial Institutionalism', Fisheries End Wine." *Journal of european public policy* 15, no. 2 263-81.
Cash, D. W., and Moser, S. C., 2000 "Linking Global and Local Scales: Designing Dynamic Assessment and Management Processes." *Global Environmental Change* 10, no. 2 109-20.
Cashore, B., Auld, G., Lawson, J., and Newsom, D., 2007 "The Future of Non-State Authority on Canadian Staples Industries: Assessing the Emergence of Forest Certification." *Policy and society* 26, no. 1 71-91.
Cashore, B., Auld, G., and Newsom, D., 2003 "Forest Certification (Eco-Labeling) Programs and Their Policy-Making Authority: Explaining Divergence among North American and European Case Studies." *Forest Policy and Economics* 5, no. 3 225-47.
Castells, M., 2000 *The Rise of the Network Society. Second Edition*. U.S., Blackwell Publishing.
Cauwet, J., Demesse, N., Fischer, R., and Persuy, A., 1976 *France, Ta Forêt Fout Le Camp!* Paris, Stock.
Cavanagh, M., 1998 "Offshore Health and Safety Policy in the North Sea: Policy Networks and Policy Outcomes in Britain and Norway." In *Comparing Policy Networks*, edited by D. Marsh, 90-109. Buckingham, Open University Press.

Cavanagh, M., Marsh, D., and Smith, M., 1995 "The Relationship between Policy Networks at the Sectoral and Sub-Sectoral Levels: A Response to Jordan, Maloney and Mclaughlin." *Public Administration* 73 627-29.

Cawson, A., 1985 "Varieties of Corporatism the Importance of the Meso-Level of Interest Intermediation." In *Disappearing Democracy Organised Interests and the State Studies in Meso-Corporatism*, edited by A. Cawson. London, Sage.

Cazals, C., 2009 "Des Conventions D'environnement Pour Une Agriculture Durable : Le Cas Des Démarches Environnementales Volontaires (Dev) Dans La Viticulture Et L'arboriculture Fruitière." *Economie appliquée* 62, no. 3 189-220.

Chalayer, M., 2011 *La Scierie Française Et Le Commercial*. Paris, L'Harmattan.

Chalayer, M., 2005 *La Scierie Française Et Ses Enjeux*. Paris, L'Harmattan.

Charbonneau, S., and Padioleau, G., 1980 "La Mise En Œuvre D'une Politique Publique Réglementaire : Le Défrichement Des Bois Et Forêts " *Revue française de sociologie* XXI.

Chauvière, M., and Jaeger, M., 2005 "Démocratie Consultative Ou Administration Consultative? : Les Enjeux Des Conseils." *Vie sociale* 2 97-106.

Chauvin, C., and Piroche, J. N., 2004 "Gestion Forestière Et Ingénierie Écologique." *Ingénieries-EAT*, no. Spécial 37-45.

Christoff, P., 1996 "Ecological Modernisation, Ecological Modernities." *Environmental Politics* 5, no. 3 476-500.

Clapp, J., 1998 "The Privatization of Global Environmental Governance: Iso 14000 and the Developing World." *Global Governance* 4 295-316.

Clement, F., 2010 "Analysing Decentralised Natureal Ressource Governance: Proposition for A "Politicised" Institutional Analysis and Development Framework." *Policy sciences* 43, no. 2 129-56.

Clerc, F., 1980 "La Politique Forestière: Acteurs, Institutions, Évolution." *Revue forestière française* Numéro spécial "sociétés et forêts" 354-63.

Clivaz, C., 2000 "Ecologisation De La Politique Agricole En Suisse Et Dans Le Canton Du Valais. Analyse De L'influence Des Réseaux D'action Publique Sur L'évolution Environnementale De La Politique Agricole." *Cahier de l'IDHEAP* 186.

Coase, R., 1960 "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* 3, no. 1 1-44.

Colin, J.-P., 1990 "Regard Sur L'institutionnalisme Américain." *Cahiers des Sciences Humaines* 26, no. 3 365-77.

Commaille, J., and Jobert, B., 1998a "Introduction. La Régulation Politique : L'émergence D'un Nouveau Régime De Connaissance." In *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, edited by Jacques Commaille and Bruno Jobert. Paris, L.G.D.J.

Commaille, J., and Jobert, B., eds, 1998b *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, Droits Et Sociétés. Paris, L.G.D.J.

Commons, J. R., 1934 *Institutionnal Economics. It's Place in Political Economy*. New-York, MacMillan.

Cornette, J., 1996 "La Tente De Darius." In *L'état Classique. Regards Sur La Pensée Politique De La France Dans Le Second Xviie Siècle*, edited by Joël Cornette and Henri Méchoulan, 9-42. Paris, Vrin.

Cornu, Y., 1988 "Caractères Généraux De La Politique De L'onf (1964-1988)." In *Politiques Forestières Comparées - Fascicule 2 : Les Acteurs Publics*, edited by J.L. Martres, 113-308. Bordeaux, MSHA.

Corvol, A., 1987 *L'homme Aux Bois: Histoire Des Relations De L'homme Et De La Forêt Xviie – Xxe Siècle*. Paris, Fayard.

Crozier, M., 1966 "Crise Et Renouveau Dans L'administration Française." *Sociologie du travail*, no. 3 227-48.

Crozier, M., 1963 *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris, Editions du Seuil.

Cubbage, F., Harou, P., and Sills, E., 2007 "Policy Instruments to Enhance Multi-Functional Forest Management." *Forest Policy and Economics* 9, no. 7 833-51.
Culpepper, P. D., Hall, P., and Palier, B., eds, 2006 *La France En Mutation 1980-2005*, Gouvernances. Paris, Presses de Sciences Po.
Cuntigh, P., Jullien, B., and Smith, A., 2005 "Le Contenu Politique Des Régulations Sectorielles Et Les Méfaits De Sa Dénégation : Le Cas De La Gestion Publique Des Produits Palmipèdes Périgourdins." *Politiques et Management Public* 23, no. 3.
D'Antin de Vaillac, 1988 "L'administration Forestière En France." In *Politiques Forestières Comparées*, edited by Centre d'analyse politique comparée. Bordeaux, MSHA.
de Jong, W., Arts, B., and Krott, M., 2011 "Political Theory in Forest Policy Science." *Forest Policy and Economics*, no. 0.
De Tocqueville, A., 1856 *The Old Regime and the Revolution*. Boston, Michael Levy.
Degron, R., 2009"L'espace De La Politique Forestière En Question " *Revue Géographique de l'Est [en ligne]*, Vol. 49, no. 2-3, http://rge.revues.org/1904.
Dervin, J. L., Lerat, J. F., and Robert, P. (2007) "Les Collectivités Territoriales Et La Filière Forêt-Bois." 84. Paris: CGAAER.
Deverre, C., and de Sainte Marie, C., 2008 "L'écologisation De La Politique Agricole Européenne. Verdissement Ou Refondation Des Systèmes Agro-Alimentaires ?" *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement* 89, no. 4 83-104.
Deveze, M., 1965 *Histoire Des Forêts*, Que Sais-Je? Paris, P.U.F.
Di Méo, G., and Buléon, P., 2005 *L'espace Social. Lecture Géographique Des Sociétés*. Paris, Armand Colin.
Dietz, F. J., and van der Straaten, J., 1992 "Rethinking Environmental Economics: Missing Links between Economic Theory and Environmental Policy." *Journal of economic Issues* 26 (March), no. 1 27-51.
Dimitrov, R. S., 2005 "Hostage to Norms: States, Institutions and Global Forest Politics." *Global Environmental Politics* 5, no. 4 1-24.
Douai, A., and Montalban, M., 2009 "Institutions and the Environment: The Case for a Historical Political Economy." *Cahiers du GREThA* 12.
Douillet, A.-C., 2005 "Fin Des Logiques Sectorielles Ou Nouveaux Cadres Territoriaux ?" In *L'action Publique Et La Question Territoriale*, edited by A. Faure and Anne-Cécile Douillet. Grenoble, PUG.
Douillet, A.-C., 2003 "Les Élus Ruraux Face À La Territorialisation De L'action Publique " *Revue française de science politique* 53, no. 4 583-606.
Dryzek, J. S., 1995 "Democracy and Environmental Policy Instruments." In *Markets, the State and the Environment*, edited by Robyn Eckersley, 294-308. London, Macmillan.
Du Tertre, C., 2002 "La Dimension Sectorielle De La Régulation." In *Théorie De La Régulation : L'état Des Savoirs*, edited by Robert Boyer and Yves Saillard, 313-22. Paris, La Découverte.
Dubois, J., 2009 *Les Politiques Publiques Territoriales. La Gouvernance Multi-Niveaux Face Aux Défis De L'aménagement*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
Dupouey, J.-L., Pignard, G., Badeau, V., and Dhôte, J.-F., 2000 "Stocks Et Flux De Carbone Dans Les Forêts Françaises." *Revue forestière française* N°Spécial 139-54.
Dupuis, J., and Knoepfel, P., 2011 "Les Barrières À La Mise En Œuvre Des Politiques D'adaptation Au Changement Climatique: Le Cas De La Suisse." *Swiss Political Science Review* 17 188-219.
Dupuy, F., 1996 *Le Pin De La Discorde. Les Rapports De Métayage Dans La Grande Lande*. Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
Duran, P., and Thoenig, J.-C., 1996 "L'etat Et La Gestion Publique Territoriale." *Revue française de science politique* 46, no. 4 580-623.
Durkheim, E., 1967 *De La Division Du Travail Social*. Paris, PUF.

Duroure, R., 1982 "Propositions Pour Une Politique Globale Forêt-Bois." *Revue forestière française* Numéro Spécial.
Edwards, P., and Kleinschmit, D., 2013 "Towards a European Forest Policy — Conflicting Courses." *Forest Policy and Economics*, no. In Press.
Eisenmann, C., 1948 *Centralisation Et Décentralisation : Esquisse D'une Théorie Générale*. Paris, LGDJ.
Elias, N., 1975 *La Dynamique De L'occident*. Paris, Calmann-Levy.
Epstein, R., 2012 "De La Différenciation Territoriale À La Libre Conformation." In *L'action Publique Locale Dans Tous Ses États. La Démocratie À L'épreuve De La Différenciation*, edited by Anne-Cécile Douillet, A. Faure, C. Halpern and J.P. Leresche, 127-38. Paris, L'Harmattan.
Epstein, R., 2005 "Gouverner À Distance. Quand L'etat Se Retire Des Territoires." *Esprit*, no. 11 96-111.
F.F.S.P.N., 1983 *Forêts Et Protection De La Nature. Pour Une Politique Forestière Écologique*. Paris.
FAO. (2009) "State of the World's Forests." Rome.
Faure, A., 1994 "Les Élus Locaux À L'épreuve De La Décentralisation. De Nouveaux Chantiers Pour La Médiation Politique Locale." *Revue française de science politique* 462-79.
Faure, A., and Douillet, A.-C., 2005 *L'action Publique Et La Question Territoriale*. Grenoble, PUG.
Faure, A., Leresche, J. P., Muller, P., and Nahrath, S., eds, 2007 *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*. Paris, L'Harmattan.
Faure, A., and Muller, P., 2007 "Introduction Générale. Objet Classique Et Équations Nouvelles." In *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath, 9-19. Paris, L'Harmattan.
Faure, A., and Négrier, E., eds, 2007 *Les Politiques Publiques À L'épreuve De L'action Locale : Critiques De La Territorialisation*. Paris, L'Harmattan.
Fesquet, F., 2001 "La Défense De La Forêt Méditerranéenne Au 19 Ème Siècle : Un Conflit Forestier - Paysan Pour Le Contrôle Des Espaces Communaux." *Forêt mediterranéenne*, 65-83.
Fesquet, F., 1997 "Un Corps Quasi-Militaire Dans L'aménagement Du Territoire : Le Corps Forestier Et Le Reboisement Des Montagnes Méditerranéennes En France Et En Italie Aux Xix Et Xx Èmes Siècles.", Université Paul Valéry.
Fiquepron, J., and Maréchal, N., 2011 "Des Forêts Pour L'eau Potable : L'eau Paiera ?" *Fo r ê t - e n t r e p r i s e* 198, no. Mai.
Fischer, G., 1962 "La Souveraineté Sur Les Ressources Naturelles." *Annuaire français de droit international* 8 516-28.
Fligstein, N., 2001 *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton, Princeton university press.
Fligstein, N., and Sweet, A. S., 2002 "Constructing Polities and Markets: An Institutionalist Account of European Integration." *The American Journal of Sociology* 107, no. 5 1206-43.
Fontaine, J., and Hassenteufel, P., 2002 "Quelle Sociologie Du Changement Dans L'action Publique? Retour Au Terrain Et "Refroideissements" Théorique." In *To Change or Not to Change. Les Changements De L'action Publique À L'épreuve.*, edited by J. Fontaine and P. Hassenteufel, 9-29. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
Friedberg, E., 1993 *Le Pouvoir Et La Règle. Dynamiques De L'action Organisée*. Paris, Seuil.
Gadant, J., 1987 "La Forêt Et Le Reboisement Dans L'aménagement Du Territoire Rural." *Revue forestière française* XXXIX, no. Spécial 68-73.

Gadant, J., 1976 "Le Commerce Extérieur En Bois Et Produit Dérivés Du Bois." *Revue forestière française*, no. 28 50-57.
Garcia-Lopez, G., 2009"Bringing Power Back In: Inserting Power into the Institutional Analysis and Development (Iad) Framework." *Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference*, Chicago, http://www.allacademic.com/meta/p361927.
Gaudin, J. P., 2007 *Gouverner Par Contrat*, Références. Paris, Presses de Sciences Po.
Georglette, R., 1957a "Abrégé De L'histoire Des Forêts Françaises Depuis La Promulgation De L'ordonnance De 1669 Jusqu'à La Veille De La Révolution." *Revue forestière française* IX, no. 5 403-18.
Georglette, R., 1957b "Quelques Aspects De L'histoire Des Forêts Françaises Depuis La Fin Du Moyen-Age Jusqu'à L'ordonnance De 1669." *Revue forestière française* IX, no. 2 113-27.
Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., and Varone, F., 2009a "Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-Rights Theory and Policy Analysis." *Ecological Economics* 68, no. 3 798-809.
Gerber, J. D., Knoepfel, P., Nahrath, S., and Varone, F., 2009b "Institutional Resource Regimes: Towards Sustainability through the Combination of Property-Rights Theory and Policy Analysis." *Ecological Economics* 68, no. 3 798-809.
Gilly, J.-P., and Lung, Y., 2008 "Proximités, Secteurs Et Territoires." In *Secteurs Et Territoires Dans Les Régulations Émergentes*, edited by Catherine Laurent and Christian Du Tertre. Paris, L'Harmattan.
Gilly, J.-P., and Pecqueur, B., 2002 "La Dimension Locale De La Régulation." In *Théorie De La Régulation. L'état Des Savoirs*, edited by Robert Boyer and Yves Saillard, 304-13. Paris, La découverte.
Gilpin, R., 2002 "A Realist Perspective on International Governance." In *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, edited by D. Held and A. McGrew, 237-49. Cambridge, Polity Press.
Giraud, O., and Warin, P., 2008a "Les Politiques Publiques : Une Pragmatique De La Démocratie." In *Politiques Publiques Et Démocratie*, edited by Olivier Giraud and Philippe Warin, 7-31. Paris, La découverte.
Giraud, O., and Warin, P., 2008b *Politiques Publiques Et Démocratie*, Recherches. Paris, La Découverte.
Giugni, M., 2002 "Ancien Et Nouvel Institutionnalisme Dans L'étude De La Politique Contestataire." *Politique et Sociétés* 21, no. 3 69-90.
Glück, P., 2000 "Policy Means for Ensuring the Full Value of Forests to Society." *Land Use Policy* 17, no. 3 177-85.
Glück, P., Rayner, J., and Cashore, B., 2005 "Change in the Governance of Forest Resources." In *Forest in the Global Balance - Changing Paradigms*, edited by G. Mery, R. Alfaro, M. Kanninen and M. Labovikov, 51-74. Helsinki, IUFRO.
Guerin, J. C., 1995 "Libres Propos Sur Les Conceptions De Demain En Matière De Sylviculture Et D'aménagement Forestier " *Revue forestière française* XLVII, no. 3 209-21.
Guillery, C., 1986 "La Loi Forestière Plus En Détail." *Revue forestière française* XXXVIII, no. 1 8-16.
Guillon, P., 1974 "Première Esquisse De La Filière-Bois Française En 1970." *Revue forestière française* XXVI, no. 4 259-88.
Gulbrandsen, L. H., 2004 "Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill in the Gaps in the Global Forest Regime? ." *Global Environmental Politics* 3, no. 2 11-24.
Haas, J. G. S. A. P. M., 2007 *Global Environmental Governance*, Pearson Education.

Hagedorn, K., ed. 2002 *Environmental Co-Operation and Institutional Change : Theories and Policies for European Agriculture*, New Horizons in Environmental Economics. Cheltenham, Northampton, USA, Edward Elgar Publishing.
Hagedorn, K., 2008 "Particular Requirements for Institutional Analysis in Nature-Related Sector." *European Review of Agricultural Economics* 35, no. 3 357-84.
Hajer, M., 2003 "Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void." *Policy sciences* 36 175-95.
Hajer, M., 1995 *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, UK, Oxford University Press.
Hall, P., 1993 "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative politics* 25, no. 3 275-96.
Hall, P., and Soskice, D., eds, 2001 *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
Hall, P. A., and Taylor, R. C. R., 1997 "La Science Politique Et Les Trois Néo-Institutionnalismes." *Revue française de science politique* 47, no. 3-4 469-96.
Halley des fontaines, S., 2008 "Grenelle De L'environnement Et Assises De La Forêt. Plan D'actions Pour La Forêt." *Revue forestière française* LX, no. 1 7-12.
Hammond, S. A., and Slocum Jr, J. W., 1996 "The Impact of Prior Firm Financial Performance on Subsequent Corporate Reputation." *Journal of Business Ethics* 15, no. 2 159-65.
Hansen, E., and Juslin, H. (1998) "Markets and Marketing of Certified Products." In *The Status of Forest Certification in the ECE region*: Geneva Timber and Forest Discussion Paper.
Harrison, K., 2002 "Ideas and Environmental Standard-Setting: A Comparative Study of Regulation of the Pulp and Paper Industry." *Governance* 15, no. 1 65-96.
Hassenteufel, P., 2008 *Sociologie Politique : L'action Publique*, Sociologie. Paris, Armand Colin.
Hassenteufel, P., and Smith, A., 2002 "Essoufflement Ou Second Souffle ? L'analyse Des Politiques Publiques À La Française " *Revue française de science politique* 52, no. 1 53-73.
Hayter, R., and Barnes, T., 1997 "The Restructuring of British Columbia's Coastal Forest Sector: Flexibility Perspectives." *BC Studies* Spring, no. 113.
Heclo, H., 1976 "Conclusion : Policy Dynamics." In *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis* edited by R. Rose, 237-66. London, SAGE.
Heinich, N., 2009 *La Fabrique Du Patrimoine. De La Cathédrale À La Petite Cuillère*. Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme.
Heritier, A., and Lehmkuhl, D., 2007 "The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance." *Journal of Public Policy* 28, no. 01 1-17.
Hogl, K., 2000 "The Austrian Domestic Forest Policy Community in Change? Impacts of the Globalisation and Europeanisation of Forest Politics." *Forest Policy and Economics* 1, no. 1 3-13.
Hogl, K., 2002 "Patterns of Multi-Level Co-Ordination for Nfp-Processes: Learning from Problems and Success Stories of European Policy-Making." *Forest Policy and Economics* 4, no. 4 301-12.
Hooghe, L., and Marks, G., 2001 *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD, Rowman & Littlefield.
Howlett, M., 1999 "Complex Network Management and the Paradox of Modern Governance : A Taxonomy and Model of Procedural Policy Instrument Choice." Paper presented at the Annual meeting of the Canadian Political Science Association, Sherbrooke, PQ.
Howlett, M., and Brownsney, K., 2007 "Introduction: Towards a Post-Staples State?" *Canadian Political Science Review* 1, no. 1 1-7.

Howlett, M., and Ramesh, M., 2002 "The Policy Effects of Internationalization : A Subsystem Adjustement Analysis of Policy Change." *Journal of comparative policy analysis : Research and practice* 4 31-50.
Howlett, M., and Rayner, J., 1995 "Do Ideas Matter? Policy Network Configurations and Resistance to Policy Change in the Canadian Forest Sector." *Canadian public administration* 38, no. 3 382-410.
Howlett, M., and Rayner, J., 2006 "Globalization and Governance Capacity: Explaining Divergence in National Forest Programs as Instances Of "Next-Generation" Regulation in Canada and Europe." *Governance* 19, no. 2 251-75.
Howlett, M., Rayner, J., and Tollefson, C., 2009 "From Government to Governance in Forest Planning? Lessons from the Case of the British Columbia Great Bear Rainforest Initiative." *Forest Policy and Economics* 11, no. 5-6 383-91.
Hummel, F. C., ed. 1984 *Forest Policy. A Contribution to Ressource Development*, Springer Netherlands.
Humphreys, D., 1999 "The Evolving Forests Regime." *Global Environmental Change* 9 251-54.
Humphreys, D., 2001 "Forest Negotiations at the United Nations: Explaining Cooperation and Discord." *Forest Policy and Economics* 3, no. 3-4 125-35.
Humphreys, D., 2003 "Life Protective or Carcinogenic Challenge? Global Forests Governance under Advanced Capitalism." *Global Environmental Politics* 3, no. 2 40-55.
Humphreys, D., 2006a *Logjam : Deforestation and the Crisis of Global Governance*. London, Earthscan.
Humphreys, D., 2006b *Logjam: Deforestation and the Crisis of Global Governance*. London, Earthscan.
Hysing, E., 2009 "From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport." *Governance* 22, no. 4 647-72.
Irimie, D. L., and Essmann, H. F., 2009 "Forest Property Rights in the Frame of Public Policies and Societal Change." *Forest Policy and Economics* 11, no. 2 95-101.
Janse, G., and Konijnendijk, C. C., 2007 "Communication between Science, Policy and Citizens in Public Participation in Urban Forestry--Experiences from the Neighbourwoods Project." *Urban Forestry & Urban Greening* 6, no. 1 23-40.
Janse, G., and Ottitsch, A., 2005 "Factors Influencing the Role of Non-Wood Forest Products and Services." *Forest Policy and Economics* 7, no. 3 309-19.
Jessop, B., 2009 "From Governance to Governance Failure and from Multi-Level Governance to Multi-Scalar Meta-Governance." In *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, edited by Bas Arts, Arnoud Lagendijk and Henk van Houtum, 79-98. Netherlands, Springer.
Jobert, B., 1996 "Actualité Des Corporatismes." *Pouvoirs* 79 21-35.
Jobert, B., 1995 "De La Nécessaire Incohérence Étatique." In *L'etat, La Finance Et Le Social. Souveraineté Nationale Et Construction Européenne*, edited by Bruno Théret, 223-44. Paris, La Découverte.
Jobert, B., 1998 "La Régulation Politique : Le Point De Vue D'un Politiste." In *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, edited by Jacques Commaille and Bruno Jobert, 119-44. Paris, L.G.D.J.
Jobert, B., ed. 1994 *Le Tournant Néo-Libéral En Europe: Idées Et Recettes Dans Les Pratiques Gouvernementales*. Paris, L'Harmattan.
Jobert, B., and Leca, J., 1980 "Le Dépérissement De L'etat. A Propos De L'acteur Et Le Système De Michel Crozier Et Ehrard Freidberg." *Revue française de science politique* 30, no. 6 1125-70.
Jobert, B., and Muller, P., 1987 *L'etat En Action*. Paris, PUF.
Jordan, A., 2008 "The Governance of Sustainable Development: Taking Stock and Looking Forwards." *Environment and Planning C: Government and policy* 26 17-33.

Jordan, A., and Schout, A., 2006 *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford, Oxford University Press.
Jordan, G., Maloney, W. A., and McLaughlin, A. M., 1994 "Characterizing Agricultural Policy-Making." *Public Administration* 72, no. 4 505-26.
Jouve, B., 2007 "Le 'Political Rescaling' Pour Théoriser L'etat Et La Compétition Territoriale En Europe." In *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath. Paris, L'Harmattan.
Juillot, D. (2003) "La Filière Bois Française. La Compétitivité Enjeu Du Développement Durable." Assemblée Nationale.
Jullien, B., and Smith, A., 2010 "Conceptualizing the Role of Politics in the Economy: Industries and Their Institutionalizations." *Review of International Political Economy*.
Jullien, B., and Smith, A., 2008a "Conclusion : The Politics of Industry and Globalization." In *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, edited by B. Jullien and A. Smith, 201-20. London, Palgrave.
Jullien, B., and Smith, A., 2008b *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, Globalization and Governance. London, Palgrave.
Jullien, B., and Smith, A., 2008c "Introduction: Industries, Globalization and Politics." In *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference*, edited by B. Jullien and A. Smith, 1-28. London, Palgrave.
Jullien, B., and Smith, A., 2008d "L'union Européenne Et La Régulation Des Industries : Vers Une Sociologie Politique De L'économie " *Politique européenne* 2, no. 25 137 - 59.
Jullien, B., and Smith, A., 2012 "Le Gouvernement D'une Industrie. Vers Une Économie Politique Institutionnaliste Renouvelée." *Gouvernement et action publique* 1, no. 01 103-23.
Jullien, B., and Smith, A., 2005 "Studying the Politics of European Industry : A Political Institutionnalist Approache to Economics." Paper presented at the Séminaire de l'ESMK, Paris, 7 janvier 2005.
Jung, E., 1969 "Problèmes Actuels De L'approviosonnement En Bois Des Industries. Le Point De Vue D'un Industriel." *Revue forestière française* XXI, no. 3 183-88.
Kalaora, B., 1998 *Au-Delà De La Nature L'environnement. L'observation Sociale De L'environnement*. Paris, L'harmattan.
Kalaora, B., and Poupardin, D., 1998 "L'administration Forestière Entre 1860 Et 1940. L'esprit De Corps À Travers Les Nécrologies." *Ethnologie française* XVIII, no. 1 27-41.
Kalaora, B., and Savoye, A., 1984 *Forêt Et Sociologie. Les Forestiers De L'école De Le Play, Défenseurs Des Populations De Montagne (1860-1913)*, INRA.
Kaplan, S. L., 2001 "Un Laboratoire De La Doctrine Corporatiste Sous Le Régime De Vichy : L'institut D'études Corporatives Et Sociales." *Le mouvement social* 2, no. 195 35-77.
Kébabdjian, G., 1999 *Théorie De L'économie Politique Internationale*, Points Économiques. Paris, Seuil.
Kennedy, J., Dombeck, M., and Koch, N., 1998 "Values, Beliefs and Management of Public Forests in the Western World at the Close of the Twentieth Century." *Unasylva* 49, no. 192 16-26.
Kissling-Näf, I., and Bisang, K., 2001 "Rethinking Recent Changes of Forest Regimes in Europe through Property-Rights Theory and Policy Analysis." *Forest Policy and Economics* 3, no. 3-4 99-111.

Kitschelt, H., 1991 "Industrial Governance Structures, Innovation Strategies, and the Case of Japan: Sectoral or Cross-National Comparative Analysis?" *International Organization* 45, no. 04 453-93.
Koelbe, T. A., 1995 "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." *Comparative politics* 27 221-44.
Kooiman, J., 2003 *Governing as Governance*. London, SAGE.
Kouplevatskaya-Buttoud, I., and Buttoud, G., 2008 "Les Trois Visions De La Forêt Dans Le Débat Sur Le Développement Durable: Planète, Ressource Et Territoire." *Revue forestière française* LX, no. 3 307-22.
Kouplevatskaya-Yunusova, I., and Buttoud, G., 2006 "Assessment of an Iterative Process: The Double Spiral of Re-Designing Participation." *Forest Policy and Economics* 8, no. 5 529-41.
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* 5 465-78.
Krasner, S. D., ed. 1983 *International Regimes*. New-York, Cornell University Press.
Kratke, S., 1997 "Une Approche Régulationniste Des Études Régionales." *L'année de la régulation* 1 263-96.
Krott, M., 2008 "Forest Government and Forest Governance within a European Change." In *The Multifunctional Role of Forests: Policies, Methods and Case Studies*, edited by L. Cesaro, P. Gatto and D. Pettenella, 13-25, EFI Proceeding.
Krott, M., 2000 "Worldwide Networking of Researchers and Stake Holders in Forest Policy and Economics." *Forest Policy and Economics* 1, no. 1 1-2.
Lafaye, C., and Thevenot, L., 1993 "Une Justification Écologique ? Conflits Dans L'aménagement De La Nature." *Revue française de sociologie* 495-524.
Lagendijk, A., Arts, B., and Van Houtum, H., 2009 "Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance: An Introduction." In *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, edited by Bas Arts, Arnoud Lagendijk and Henk Van Houtum, 3-10. Netherlands, Springer.
Lagroye, J., 1985 "La Légitimation, in Jean Leca Et Madeleine Grawitz, Dir., Traité De Science Politique, Puf, T. 1, 1985 (P. 396-467)." In *Traité De Science Politique*, edited by Jean Leca and Madeleine Grawitz, 395-466. Paris, PUF.
Lagroye, J., 1997 *La Sociologie Politique*. Paris Dalloz.
Lagroye, J., 2003 "Les Processus De Politisation." In *La Politisation*, edited by Jacques Lagroye, 359-72. Paris, Belin.
Lagroye, J., 1991 *Sociologie Politique*. Paris, Presses de la FNSP/ Dalloz.
Lanly, J. P., 2001 "La Certification De La Gestion Forestière. Genèse D'un Mouvement "Annoncé"." *Revue forestière française*, no. 6 627-34.
Larrere, C., and Larrere, R., 1997 *Du Bon Usage De La Nature. Pour Une Philosophie De L'environnement*. Paris, Alto Aubier.
Larrere, R., and Nougarède, O., 1990 "La Forêt Dans L'histoire Des Systèmes Agraires: De La Dissociation À La Réinsertion ?" *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, no. 15-16 12-38.
Lascoumes, P., 1994 *L'éco-Pouvoir, Environnements Et Politiques*. Paris, La Découverte.
Lascoumes, P., 2004"La Gouvernementalité : De La Critique De L'etat Aux Technologies De Pouvoir." *Le Portique*, Vol. 13-14, http://leportique.revues.org/index625.html.
Lascoumes, P., 2005 "Le Développement Durable : Une "Illusion Motrice". Un Vecteur D'innovations Politiques ?" In *Le Développement Durable. Les Termes Du Débat*, edited by M.C. Smouts, 95-107. Paris, Armand Colin.

Lascoumes, P., 1996 "Rendre Gouvernable : De La Traduction Au Transcodage. L'analyse Des Processus De Changement Dans Les Réseaux D'action Publique." In *La Gouvernabilité*, edited by CURAPP. Paris, PUF.

Lascoumes, P., and Le Bourhis, J. P., 1998 "Le Bien Commun Comme Construit Territorial. Identités D'action Et Procédures." *Politix* 11, no. 42 37-66.

Lascoumes, P., and Le Galès, P., eds, 2004 *Gouverner Par Les Instruments*. Paris, Presses de Sciences po.

Laurent, C., and Du Tertre, C., eds, 2008 *Secteurs Et Territoires Dans Les Régulations Émergentes*. Paris, L'Harmattan.

Le Galès, P., 1995 "Du Gouvernement Des Villes À La Gouvernance Urbaine." *Revue française de science politique* 45, no. 1 57-95.

Le Galès, P., 2003 *Le Retour Des Villes Européennes. Sociétés Urbaines, Mondialisation, Gouvernement Et Gouvernance*. Paris, Presses de Sciences Po.

Le Galès, P., 2006 "Les Deux Moteurs De La Décentralisation. Concurrences Politiques Et Restructuration De L'etat Jacobin." In *La France En Mutations: 1980-2005*, edited by Pepper D. Culpepper, P. Hall and Bruno Palier, 303-41. Paris, Les presses de Sciences Po.

Le Roy, E., 1996 "La Théorie Des Maîtrises Foncières." In *La Sécurisation Foncière En Afrique, Pour Une Gestion Viable Des Ressources Renouvelables*, edited by Le Roy E., Karsenty A. and Bertrand A. Paris, Karthala.

Leca, J., 2009 "L'etat Entre *Politics*, *Policies* Et *Polity*, Ou "Comment Sortir Du Triangle Des Bermudes?"." Paper presented at the Congrès de l'AFSP. ST3, Grenoble.

Leca, J., 1996 "La Gouvernance De La France Sous La Ve République : Une Perspective De Sociologie Comparative." In *De La Ve République À L'europe, Hommage À Jean-Louis Quermonne*, edited by F. d'Arcy and L. Rouban, 329-65. Paris, Presses de Sciences Po.

Leclerc de Hauteclocque, H., and Giraut, P., 1987 "Les Propriétaires Forestiers Sylviculteurs Et Le Fond Forestier National." *Revue forestière française*, no. Spécial "Le FFN" 168-70.

Lemos, M. C., and Agrawal, A., 2006 "Environmental Governance." *Annual Review of Environment and Resources* 31, no. 1 297-325.

Lenoble, F., 1924 "La Valeur Économique Du Reboisement Des Alpes Méridionales. ." *Revue de géographie alpine* 12, no. 1 5-29.

Lepart, J., and Marty, P., 2005 "La Mise En Oeuvre Du Réseau Natura 2000 : Question À L'écologie Scientifique." In *Natura 2000. De L'injonction Européenne Aux Négociations Locales*, edited by J. Dubois and S. Maljean-Dubois, 27-44. Paris, La Documentation Française.

Leresche, J. P., and Nahrath, S., 2007 "Conclusion Générale. Les Échelles De L'action Publique: Question Classique, Objets Nouveaux ?" In *Action Publique Et Changements D'échelles: Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath, 321-31. Paris, L'Harmattan.

Leroy, P. (2008) "Comité Opérationnel N°16 "Forêt". Rapport Au Ministre D'etat, Ministre De L'écologie, Du Développement Et De L'aménagement Durables Et Au Ministre De L'agriculture Et De La Pêche. Grenelle De L'environnement." 15.

Liagre, J., 1997 *La Forêt Et Le Droit : Droit Forestier Et Droit Général Applicables À Tous Bois Et Forêts*, La Baule.

Luhmann, N., 1999 *Politique Et Complexité. Les Contributions De La Théorie Générale Des Systèmes*. Paris, Le Cerf.

Maloney, W. A., Jordan, G., and McLaughlin, A. M., 1994 "Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited." *Journal of public policy* 14, no. 1 17-38.

Malthus, T. R., 1836 *Principles of Political Economy: Considered with a View to Their Practical Application* New-York, August M. Kelley.
March, J. G., and Olsen, J. P., 1984 "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life." *American political science review* 78 734-49.
Margerie, J. P., 1976 "Les Entreprises Utilisatrices De Bois." *Revue forestière française*, no. 28 117-29.
Marsh, D., and Smith, M., 2000 "Understanding Policy Networks : Towards a Dialectical Approach." *Political Studies* 48 4-21.
Marty, G., 2008 "Les Enchères De Bois ; Un Cas De Dépendance Au Chemin Institutionnel " Paper presented at the 2ème Journée INRA SFER-CIRAD, Lille.
Marty, G., and Préget, R., 2010 "A Socio-Economic Analysis of French Public Timber Sales." *Journal of Sustainable Forestry* 29, no. 1 15-49.
Marty, P., 2004 *Forêts Et Sociétés. Logiques D'action Des Propriétaires Privés Et Production De L'espace Forestier. L'exemple Du Rouergue*. Paris, Publications de la Sorbonne.
Marty, P., 2000 "Pourquoi Étudier La Vulgarisation Des Sciences Forestières ?" *Natures Sciences et Sociétés* 8, no. 1 63-65.
Matsushita, K., and Taguchi, K., 2011 "The Kyoto Protocol and the Private Forest Policy of Local Governments in Japan." *Small-scale Forestry* 10, no. 1 19-35.
Mayer, P., 2000 "Hot Spot: Forest Policy in Europe: Achievements of the Mcpfe and Challenges Ahead." *Forest Policy and Economics* 1, no. 2 177-85.
Mayntz, R., 1993 "Governing Failure and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm." In *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, edited by Jan Koiman. London, Sage.
Mayntz, R., 2003 "New Challenges to Governance Theory." In *Governance as Social and Political Communication*, edited by Henrik Paul Bang. New-York, Manchester University Press: Palgrave.
McAllister, R. R. J., Smajgl, A., and Asafu-Adjaye, J., 2007 "Forest Logging and Institutional Thresholds in Developing South-East Asian Economies: A Conceptual Model." *Forest Policy and Economics* 9, no. 8 1079-89.
Meadowcroft, J., 1999 "The Politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science." *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 20, no. 2 219-37.
Mény, Y., Muller, P., and Quermonne, J.-L., 1996 "Introduction." In *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, edited by Yves Mény, Pierre Muller and Jean-Louis Quermonne, 1-24. London, Routledge.
Meriaux, O., 2005 "Le Débordement Territorial Des Politiques Sectorielles " In *L'action Publique Et La Question Territoriale*, edited by A. Faure and Anne-Cécile Douillet, 27-32. Grenoble, P.U.G.
Miles, M. P., and Covin, J. G., 2000 "Environmental Marketing: A Source of Reputational, Competitive, and Financial Advantage." *Journal of Business Ethics* 23 299-311.
Monin, J. C., 2003 "Décentralisation Et Politique Forestière : Propositions De Mesures Pour Les Communes Forestières. Rapport De M. Jean-Claude Monin." *Revue forestière française* 3.
Montiel, C., and Galiana, L., 2005 "Forest Policy and Land Planning Policy in Spain: A Regional Approach." *Forest Policy and Economics* 7, no. 2 131-42.
Moran, M., 2002 "Understanding the Regulatory State." *British Journal of Political Science* 32, no. 2 391-413.
Morin, G. A., 1987 "La Taxe Unique Sur Les Produits Forestiers " *Revue forestière française* XXXIX, no. Sp. 27-32.
Moriniaux, V., 1999 "Les Français Face À L'enrésinement." Paris-Sorbonne.

Mossberger, K., and Stoker, G., 2001 "The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization." *Urban Affairs Review* 36, no. 6 810-35.
Muller, P., 1992 "Entre Le Local Et L'europe. La Crise Du Modèle Français De Politiques Publiques." *Revue française de science politique* 42, no. 2 275-97.
Muller, P., 2005 "Esquisse D'une Théorie Du Changement Dans L'action Publique. Structures, Acteurs Et Cadres Cognitifs." *Revue française de science politique* 55, no. L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes 155-87.
Muller, P., 2007 "Introduction. Changements D'échelles Et Usages Rhétoriques." In *Action Publique Et Changements D'échelles: Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath, 87-89. Paris, L'Harmattan.
Muller, P., 1984 *Le Technocrate Et Le Paysan : Essai Sur La Politique Française De Modernisation De L'agriculture, De 1945 À Nos Jours*. Paris, Editions ouvrières.
Muller, P., 2010 "Les Changements D'échelle Des Politiques Agricoles - Introduction." In *Les Mondes Agricoles En Politique*, edited by B. Hervieu, N. Mayer, Pierre Muller, F. Purseigle and J. Rémy, 339-50. Paris, Les presses de sciences Po.
Muller, P., 2006 *Les Politiques Publiques*, Que Sais-Je ? Paris, PUF.
Muller, P., 1995 "Les Politiques Publiques Comme Construction D'un Rapport Au Monde." In *La Construction Du Sens Dans Les Politiques Publiques. Débats Autour De La Notion De Référentiel.*, edited by A. Faure, G. Pollet and P. Warin, 153-79. Paris, L'Harmattan.
Muller, P., 1990 "Les Politiques Publiques Entre Secteurs Et Territoires." *Politiques et management public* 8, no. 3 18-33.
Muller, P., 2004 "Secteur." In *Dictionnaire Des Politiques Publiques*, edited by L. Boussaguet, S. Jacquot and P. Ravinet. Paris, Les presses de Sciences Po.
Muller, P., 1985 "Un Schéma D'analyse Des Politiques Sectorielles " *Revue française de science politique* 35, no. 2 165-89.
Muller, P., and Surel, Y., 1998 *L'analyse Des Politiques Publiques*, Clefs Politique. Paris, Montchrestien.
Nahrath, S., 2007 "Entre Transformations Sectorielles Et Recompositions Territoriales." In *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath, 169-75. Paris, L'Harmattan.
Nahrath, S., and Varone, F., 2007 "Les Espaces Fonctionnels Comme Changements D'échelles De L'action Publique." In *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath, 235-49. Paris, L'Harmattan.
Nanty, J., 1987 "Les Industries Du Bois Et Le Fond Forestier National." *Revue forestière française*, no. Spécial "Le FFN" 171-74.
Négrier, E., 2007 "Introduction Générale : Penser La Contingence Territoriale." In *Les Politiques Publiques À L'épreuve De L'action Locale : Critiques De La Territorialisation*, edited by A. Faure and Emmanuel Négrier, 9-15. Paris, L'Harmattan.
Négrier, E., 2005 *La Question Métropolitaine. Les Politiques À L'épreuve Du Changement D'échelle Territoriale*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
Némoz-Rajot, H., 1998 "Les Frais De Garderie, Un Historique Instructif..." *Revue forestière française*, no. 2 169-79.
Neyroumande, E., and Vallauri, D. (2011) "Regards Sur La Politique Des Forêst En France." WWF.
Noël, P., 2000 "Théories Des "Régimes", Économie Politique Internationale Et Science Politique: Réflexions Critiques." *AFRI* Volume 1.
Norgaard, R. B., 1994 *Development Betrayed. The End of Progress and a Coevolutionary Revisioning of the Future*
London, Routledge.

North, D. C., 1981 *Structure and Change in Economic History*. New York, Norton.
Nougarede, O., 1995 "Paysans Et Forestiers." In *La Forêts : Les Savoirs Et Le Citoyen*, edited by D. Meiller. Chalon-sur-Saone, A.N.C.R.
Oberthür, S., and Gehring, T., 2006 *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and Eu Policies*, Mit Press.
Ollonqvist, P., 2006 "Enterprise Development in the Forest Sector through Smes in Wood Processing Industries Using Local Forest Resources." In *Research Note 169: Issues Affecting Enterprise Development in the Forest Sector in Europe*, edited by A. Niskanen. University of Joensuu. Faculty of forestry.
Ostrom, E., 1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press. New York.
Paavola, J., and Adger, W. N., 2005 "Institutional Ecological Economics." *Ecological Economics* 53, no. 3 353-68.
Padioleau, G., 1993 "L'action Publique : Du Substantialisme Au Pragmatisme." *Techniques, Territoires et Sociétés* Juin, no. 22-23 89-96.
Padioleau, J.-G., 1982 *L'etat Au Concret*. Paris, PUF.
Palard, J., Itçaina, X., and Segas, S., eds, 2007 *Régimes Territoriaux Et Développement Économique*, Espace Et Territoires. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
Palier, B., 2003 "Gouverner Le Changement Des Politiques De Protection Sociale." In *Etre Gouverné. Etudes En L'honneur De Jean Leca*, edited by P. Favre, J. Hayward and Y. Schemeil, 163-79. Paris, Presses de Sciences Po.
Palier, B., Hall, P., and Culpepper, P. D., 2006 "La France Sans Boussole Au Milieu Des Marchés." In *La France En Mutation 1980-2005*, edited by Pepper D. Culpepper, P. Hall and Bruno Palier, 13-36. Paris, Presses de Sciences Po.
Papadopoulos, Y., 1995 *Complexité Sociale Et Politiques Publiques*. Paris, Montchrestien.
Papy, L., 1977 "Les Landes De Gascogne. La Maîtrise De L'eau Dans La "Lande Humide"." *Norois*, no. 95 Ter : Géographie Rurale 199-210.
Parde, J., 1999 "Des Temps Gallo-Romains Aux Temps Contemporains : Premiers Pas Et Progrès Des Aménagements »." *Revue forestière française* Numéro Spécial 23-44.
Parkins, J. R., 2006 "De-Centering Environmental Governance: A Short History and Analysis of Democratic Processes in the Forest Sector of Alberta, Canada." *Policy Sciences* 39, no. 2 183-202.
Pierre, J., ed. 2000 *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New-York, Oxford University Press.
Pierson, P., 2000 "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94, no. 2 251-67.
Pigou, A. C., 1920 *The Economics of Welfare*. London, Macmillan.
Pinson, G., and Sala Pala, V., 2007 "Peut-on Vraiment Se Passer De L'entretien En Sociologie De L'action Publique." *Revue française de science politique* 57, no. 5 555-97.
Pot, N., 1987 "Les Aides Du Fonds Forestier National Aux Entreprises." *Revue forestière française* XXXIX, no. N° sp. 104-12.
Powell, W. W., and Maggio, P. J. D., 1997 "Le Néo-Institutionnalisme Dans L'analyse Des Organisations." *Politix* 113-54.
Primmer, E., and Kyllönen, S., 2006 "Goals for Public Participation Implied by Sustainable Development, and the Preparatory Process of the Finnish National Forest Programme." *Forest Policy and Economics* 8, no. 8 838-53.
Prudham, S., 2008 "Tall among the Trees: Organizing against Globalist Forestry in Rural British Columbia." *Journal of Rural Studies* 24 182-96.
Pülzl, H., and Rametsteiner, E., 2002 "Grounding International Modes of Governance into National Forest Programmes." *Forest Policy and Economics* 4, no. 4 259-68.

Radaelli, C. M., 2000 "Logiques De Pouvoir Et Récits Dans Les Politiques Publiques De L'union Européenne." *Revue française de science politique* 50, no. 2 255-76.
Radaelli, C. M., 1999 *Technocracy in the European Union*. London, Longman.
Ramuz, R., 2005 "Les Apories De L'approche Cognitive Des Politiques Publiques. Quelques Critiques De L'approche Des Référentiels D'un Point De Vue (Néo-)Gramscien." Paper presented at the Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lyon, 14-16 Septembre.
Rayner, J., Buck, A., and Katila, P., eds, 2010 *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance. A Global Assessment Report. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime*. Vol. 28 (World Series). Vienna, IUFRO.
Rayner, J., Howlett, M., Wilson, J., Cashore, B., and Hoberg, G., 2001 "Privileging the Sub-Sector: Critical Sub-Sectors and Sectoral Relationships in Forest Policy-Making." *Forest Policy and Economics* 2, no. 3-4 319-32.
Riethmuller, T., Weiss, S., and Chauvin, C., 2003 "Les Chartes Forestières De Territoire : Premier Bilan." *Ingénieries-EAT*, no. 36 43-52.
Rivero, J., 1962 "Action Économique De L'etat Et Évolution Administrative." *Revue économique* 13, no. 6 886-96.
Roig, C., 1966 "Théorie Et Réalité De La Décentralisation." *Revue française de science politique* 16e année, no. 3 445-71.
Rosanvallon, P., 1990 *L'etat En France*. Paris, Seuil.
Rosanvallon, P., 1998 *Le Peuple Introuvable. Histoire De La Représentation Démocratique En France*. Paris, Gallimard.
Rosendal, G. K., 1995 "The Forest Issue in Post-Unced International Negotiations: Conflicting Interests and Fora for Reconciliation." *Biodiversity and Conservation* 4, no. 1 91-107.
Rousseau, S., 2005 "Environnement Et Théorie De La Régulation: Une Place Sous Estimée?" *Recherches & Régulation Working Papers. Association Recherche & Régulation*.
Sabatier, P., 1998 "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." *Journal of European Public Policy* 5, no. 1 98-130.
Sabatier, P. A., 1988 "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21, no. 2/3 129-68.
Salais, R., and Storper, M., 1995 *Les Mondes De Production*. Paris, Editions de l'EHESS.
Sargos, J., 1997 *Histoire De La Forêt Landaise. Du Désert À L'âge D'or*. Bordeaux, L'Horizon chimérique.
Scharpf, F. W., 1993 "Coordination in Hierarchies and Networks " In *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical*, edited by F.W. Scharpf, 125-66. Colorado, Westview Press.
Schlüter, A., and Koch, M., 2009 "Institutional Change in the Forest Sector: Trust and Mental Models." *European Journal of Forest Research*.
Schmidt, V., 2008 "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11, no. 1 303-26.
Schmithüsen, F., 2004 "Forest Policy Developments in Changing Societies: Political Trends and Challenges to Research." In *Towards the Sustainable Use of Europe's Forests - Forest Ecosystem and Landscape Resarch: Scientific Challenges and Opportunities.*, edited by Folke Anderson, Yves Birot and Risto Päivinen, 87-89, EFI Proceedings
Schrijver, N., 1997 *Sovereignty over Natural Resources*. Cambridge, Cambridge University Press.
Scott, W. R., and Meyer, J. W., eds, 1994 *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, CA, Sage.
Sedjo, R. A., and Bael, D., 2007 "The Impact of Globalization on the Forest Products Industry." *Industry Studies Working Paper* 36.

Sikor, T., 2006 "Analyzing Community-Based Forestry: Local, Political and Agrarian Perspectives." *Forest Policy and Economics* 8, no. 4 339-49.
Simon, H. A., 1997 *Models of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason*. Vol. 3, Massachusetts Institute of Technology Press.
Smith, A., 1999 "L' "Espace Public Européen" : Une Vue (Trop) Aérienne." *Critique internationale* 169-80.
Smith, A., 2008a "A La Recherche Du Territoire. Lecture Critique De Quatre Ouvrages Sur La France Infranationale." *Revue française de science politique* 58, no. 6 1019-27.
Smith, A., 2000 "Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in Uk Industrial Pollution Policy?" 18(1) 95 – 11." *Environment and Planning C: Government and Policy* 18, no. 1 95-114.
Smith, A., 2008b "Territory and the Regulation of Industry : Examples from Scotland and Aquitaine." *Regional and Federal Studies* 18, no. 1 37-53.
Smouts, M. C., 2001 *Forêts Tropicales. Jungle Internationale*. Paris, Presses de science Po.
Smyrl, M., 2002 "Politics Et Policy Dans Les Approches Américaines Des Politiques Publiques :Effets Institutionnels Et Dynamique Du Changement " *Revue française de science politique* 52, no. 1 35-52.
Söderbaum, P., 1992 "Neoclassical and Institutional Approaches to Development and the Environment." *Ecological Economics* 5 127-44.
Sorensen, E., 2006 "Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *American review of public administration* 36, no. 1 98-114.
Sotirov, M., and Memmler, M., 2012 "The Advocacy Coalition Framework in Natural Resource Policy Studies — Recent Experiences and Further Prospects." *Forest Policy and Economics* 16, no. 0 51-64.
Souchon, R., 1985 "Chapitre 4. Conclusion." *Revue forestière française* 37, no. 3 221-27.
Stedman, R. C., Parkins, J. R., and Beckley, T. M., 2005 "Forest Dependance and Community Well-Being in Rural Canada: Variation by Forest Sector and Region." *Canadian Journal of Forest Research* 35 215-20.
Stoffaes, C., 1980 "Politique Industrielle Et Filières." *Revue d'économie industrielle* 86-99.
Stone, C. N., 1989 *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.
Stone, C. N., 1993 "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach." *Journal of Urban Affairs* 15 1-28.
Strange, S., 1982 "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis." *International Organization* 36, no. 2 479-96.
Streeck, W., and Thelen, K., 2005 "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." In *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, edited by Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, 1-39. Oxford, Oxford University Press.
Talbot, D., 2010 "La Dimension Politique Dans L'approche De La Proximité." *Géographie, économie, société* 12, no. 2 125-44.
Taylor, A., 1999 "The Trade and Environment Debate." In *Global Trade and Global Social Issues*, edited by Annie Taylor and Caroline Thomas, 72-90. London, Routledge.
Terribilini, S., and Varone, F., 2004 "Politiques Publiques À Incidence Spatiale Et Discriminations Sociales." In *Mobilités, Fluidités... Libertés ?*, edited by B. Montulet and V. Kaufmann, 243-78. Bruxelles, Facultés Universitaires Saint Louis.
Thelen, K., 2002 "The Explanatory Power of Historical Institutionalism." In *Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit Makro-Sozialer Analysen*, edited by Renate Mayntz, 91-107. Frankfurt, Campus.

Théret, B., 1999 "La Régulation Politique: Le Point De Vue D'un Économiste." In *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, edited by J. Commaille and Bruno Jobert, 83-118. Paris, LGDJ.
Théret, B., 2000 "Nouvelle Économie Institutionnelle, Économie Des Conventions Et Théorie De La Régulation : Vers Une Synthèse Institutionnaliste " *La lettre de la régulation*, no. Décembre 1-4.
Theys, J., 2003 "La Gouvernance, Entre Innovation Et Impuissance. Le Cas De L'environnement " *Développement durable et territoire* 2.
Thoenig, J.-C., 1987 *L'ère Des Technocrates*, Logiques Sociales. Paris, L'Harmattan.
Thoenig, J.-C., 1999 "L'usage Analytique Du Concept De Régulation." In *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, edited by J. Commaille and Bruno Jobert, 35-53. Paris, LGDJ.
Thoenig, J.-C., 2005 "Territorial Administration and Political Control : Decentralization in France." *Public Administration* 83, no. 3 685-708.
Tikkanen, I., 2010 "Foreword." In *Forest Policy and Economics in Support of Good Governance*, edited by Tomi Tuomasjukka, 5-6, EFI Proceedings.
Touzet, G., 1976 "Le Débouché Papetier." *Revue forestière française*, no. 28 146-55.
Touzet, G., 1987 "Reboisement Et Industrie." *Revue forestière française* XXXIX, no. N° Sp. 74-83.
Touzet, G., 1998 "Tome 2 : Rapport Des Ateliers. Contraintes Institutionnelles." In *Prospective : La Forêt, Sa Filière Et Leurs Liens Au Territoire.* , edited by M. Sebillotte and B. Cristofini. Paris, INRA.
Trouvé, A., Berriet-Solliec, M., and Depres, C., 2007 "Charting and Theorising the Territorialisation of Agricultural Policy." *Journal of Rural Studies* 23, no. 4 443-52.
Tuomasjukka, T., ed. 2010 *Forest Policy and Economics in Support of Good Governance*, Efi Proceedings N°58.
UNECE, and FAO. (2009) "The Forest Sector in the Green Economy." Geneva: United Nations.
United Nations, 1992a "Agenda 21, Ch. 11. Combating Deforestation. United Nations Conference on the Environment and Development.", Rio de Janero, 3-14 June.
United Nations, 1992b "A/Conf.151/26 (Vol. Iii) Annex 3 : Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests." Paper presented at the General assembly. Report of the United Nations conference on environment and development, Rio de Janeiro, 3-14 June.
Van Gossum, P., Arts, B., and Verheyen, K., 2012 "“Smart Regulation”: Can Policy Instrument Design Solve Forest Policy Aims of Expansion and Sustainability in Flanders and the Netherlands?" *Forest Policy and Economics* 16, no. 0 23-34.
Varone, F., Nahrath, S., and Gerber, J., 2008"Régimes Institutionnels De Ressources Et Théorie De La Régulation." *Revue de la régulation[En ligne]*, Vol. 2, http://regulation.revues.org/index2623.html.
Vatn, A., 2005 *Institutions and the Environment*. Cheltenham, Edward Elgar.
Veenman, S., Liefferink, D., and Arts, B., 2009 "A Short History of Dutch Forest Policy: The [`]De-Institutionalisation' of a Policy Arrangement." *Forest Policy and Economics* 11, no. 3 202-08.
Velay, L., 1972 "25 Ans D'histoire Du Fonds Forestier National." *Revue forestière française* Numéro spécial.
Viguier, J., 2000 "Vers La Démocratie Administrative ?, In "", Sous La Direction De P. Cabanel Et J.M. Fevrier, Presses Universitaires Du Mirail, 2000,
P. 381." In *Questions De Démocratie*, edited by P. Cabanel and J.M. Fevrier, 381. Toulouse, Presses Universitaires du Mirail.

Warren, B. E., ed. 1999 *Democracy and Trust*. Cambridge, Cambridge University Press.
Weber, M., 1959 "Le Métier Et La Vocation D'homme Politique." In *Le Savant Et Le Politique*, edited by Max Weber, 99-185. Paris Plon.
Weber, N., and Christophersen, T., 2002 "The Influence of Non-Governmental Organisations on the Creation of Natura 2000 During the European Policy Process." *Forest Policy and Economics* 4, no. 1 1-12.
Weiss, S., 2003 "Les Chartes Forestières De Territoire Vers Un Nouveau Contrat Social Au Sujet Des Espaces Forestiers ? ." *Le courrier de l'environnement* 48.
Wiersum, K. F., Arts, B., and van Laar, J., 2012 "From Practical Science to a Practice Based Approach: A Short History of Forest Policy Studies." In *Forest and Nature Governance: A Practice Based Approach*, edited by Bas Arts, Jelle Behagel, Séverine van Bommel, Jessica de Koning and Esther Turnhout, 23-46, Springer.
Williamson, O. E., 1996 *The Mechanisms of Governance*. Oxford, Oxford University Press.
Winkel, G., and Sotirov, M., 2011 "An Obituary for National Forest Programmes? Analyzing and Learning from the Strategic Use of "New Modes of Governance" in Germany and Bulgaria." *Forest Policy and Economics* 13, no. 2 143-54.
Zuindeau, B., 2009 "Analyse Régulationniste De L'environnement : Éléments Théoriques Et Pistes De Recherche." *Economie appliquée* 62, no. 3 159-88.

Table des annexes

Annexe 1 : Liste des sigles

Annexe 2 : Résultats de l'enquête sur la politique forestière conduite par les conseils régionaux

Annexe 3 : Schéma de synthèse du secteur forestier français

Annexe 1 : Liste des sigles

AFOCEL : Association Forêt Cellulose

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

CFT : Charte Forestière de Territoire

CGAAER : Conseil Général de l'Agriculture de l'Alimentation et des Espaces Ruraux

CIBA : Conseil Interprofessionnel des Bois d'Aquitaine

CIPM : Comité Interprofessionnel Pin Maritime

CRPF : Centre Régional de la Propriété Forestière

CNIEFEB : Compagnie Nationale des Ingénieurs Experts Forestiers et Experts en Bois

CNPF : Centre National de la Propriété Forestière

COPACEL : Confédération française de l'Industrie des papiers, cartons et celluloses

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDT : Direction Départementale des Territoires

DRAAF : Direction Régional de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

FBF : France Bois Forêt

FBIE : France Bois Industrie Entreprise

FCBA : Institut technologique Forêt Cellulose Bois Ameublement

FEADER : Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural

FEDER : Fonds Européen de Développement Régional

FFN : Fonds Forestier National

FIBA : Fédération des Industriels du Bois d'Aquitaine

FNB : Fédération Nationale du Bois

FNCoFor : Fédération Nationale des Communes Forestières

FNE : France Nature Environnement

FNSPFS : Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs

FSC : Forest Stewardship Council

LMA : Loi de Modernisation Agricole

ONGE : Organisation Non Gouvernementale Environnementale

ONF : Office National des Forêts

PEFC : Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières

PDM : Plan de Développement de Massif

PPRDF : Plan Pluriannuel Régional de Développement Forestier

PSG : Plan Simple de Gestion

RDR : Règlement de Développement Rural

SYSSO : Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest

UCFF : Union de la Coopération Forestière Française

UIPP : Union des Industries de Panneau de Process

WWF : World Wildlife Fund

Annexe 2 : Résultats de l'enquête sur la politique forestière conduite par les conseils régionaux

La politique forêt-bois des conseils régionaux

- Synthèse et résultats du « Questionnaire forêt à destination des conseils régionaux » -

Arnaud SERGENT

Février 2012

www.irstea.fr

Pour tous contacts et commentaires :
Arnaud SERGENT
IRSTEA Bordeaux - UR ADBX
50, Avenue de Verdun, Gazinet, 33612 Cestas Cedex
Office : +33(0)5.57.89.26.90
email : arnaud.sergent@irstea.fr

Introduction

Origine du questionnaire

- Travail de thèse d'Arnaud SERGENT (Irstea) sur la territorialisation des politiques forestières
- Lancement du groupe forêt-bois au sein de l'Association des Régions de France et collaboration avec le Conseil Régional d'Aquitaine.

Objectifs du questionnaire

- Améliorer la connaissance des actions mise en œuvre par les conseils régionaux dans le domaine forêt-bois
- Mieux comprendre le positionnement institutionnel des conseils régionaux dans le cadre de ces politiques forêt-bois

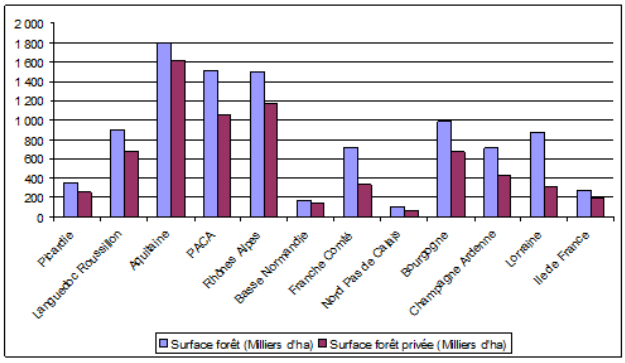
Modalités du questionnaire

- Questionnaire de 30 pages (majorité de questions fermées) comportant 5 parties : 1) Généralités; 2) Financements; 3) Soutien à la filière forêt-bois; 4) Autres politiques concernant la forêt; 5) Partenariats pour la mise en œuvre de ces actions
- Envoi par mail à 18 conseils régionaux (Février 2011)

Retour questionnaire

- 12 questionnaires ont été retournés (Régions « échantillon »)
- Régions ayant répondu : Picardie, Languedoc-Roussillon, Aquitaine, PACA, Rhône-Alpes, Basse Normandie, Franche Comté, Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine, Ile-de-France.

Un échantillon représentatif des enjeux forêt-bois en France

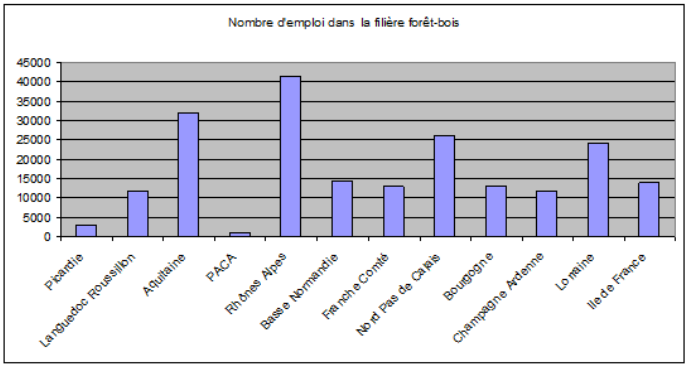


Sources : IFN

9.9 Millions d'ha de forêt (plus de 60 % de la surface forestière française)

70 % de forêts privées

206 000 emplois liés au secteur forêt-bois (48 % des emplois du secteur en France)

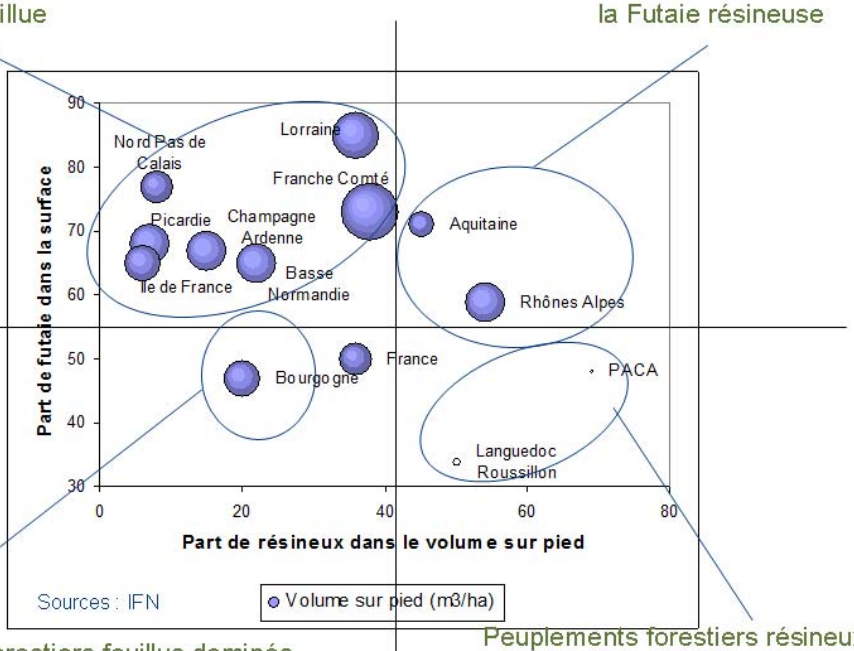


Sources : INSEE, Clap

4 grands profils « forestiers » régionaux

Peuplements forestiers dominés par la Futaie Feuillue

Peuplements forestiers dominés par la Futaie résineuse



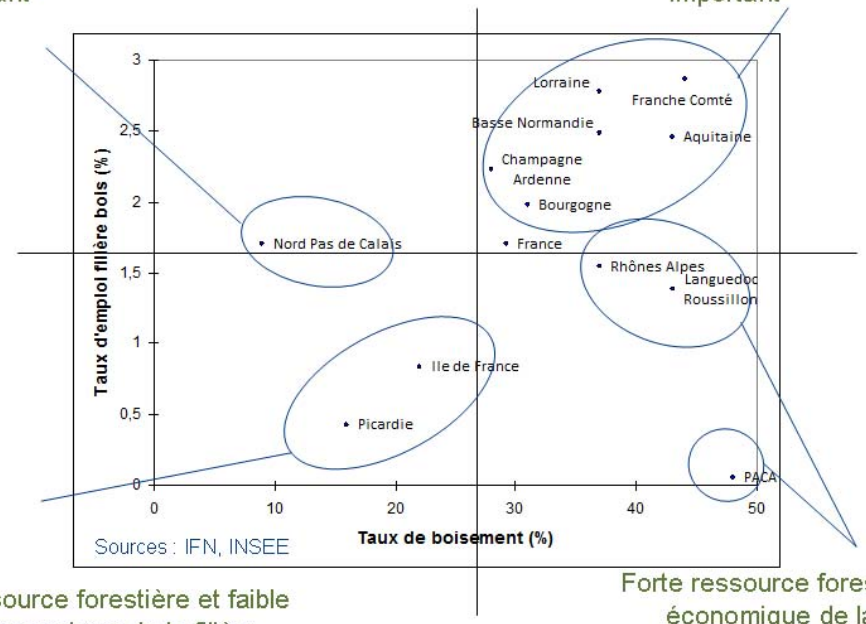
Peuplements forestiers feuillus dominés par le mélange futaie-taillis

Peuplements forestiers résineux dominés par le taillis et ou le mélange Futaie - Taillis

4 grands profils « développement de la filière forêt bois » régionaux

Peu de ressource forestière mais poids économique de la filière important

Forte ressource forestière et poids économique de la filière important



Peu de ressource forestière et faible poids économique de la filière

Forte ressource forestière et poids économique de la filière moyen à très faible (PACA)

La volonté de mener une politique de filière… mais un traitement encore éclaté des enjeux forêt-bois

Des enjeux encore marginaux et dispersés au sein des services

- Seulement 5 régions affichent le mot « forêt » ou « bois » dans la dénomination des services.
- Une moyenne de 2 ETP (souvent partiellement) en charge des questions forestières.
- Les enjeux forêts-bois sont généralement traités par plusieurs services (6 régions ont fait référence à 2 ou 3 services). Les enjeux « amont » (gestion forestière, exploitation) sont souvent regroupés au sein du service/ de la direction Agriculture ou Développement Rural, les enjeux industriels traités par la direction de l'Economie, les enjeux liés à la recherche par la direction de la Recherche, les enjeux environnementaux et énergétiques par la direction de l'Environnement.

Une volonté politique de mettre en œuvre une stratégie intégrée

- Dans 6 régions, on retrouve le mot « forêt » ou « bois » dans la dénomination de la vice-présidence en charge des enjeux forêt-bois.
- Une stratégie globale de filière et une volonté de programmation des actions qui se traduit par les définition d'orientations stratégiques régionales mais surtout par la contractualisation avec les acteurs professionnels (Cf. Tableau ci-dessous).

Rhône Alpes	PACA	Aquitaine	Picardie	Nord Pas De Calais	Languedoc Roussillon
Délibération cadre (2006 et 2011)	Orientations stratégiques (2002)			Plan Forêt Régional (2009)	
Programme Interprofessionnel des acteurs de la filière bois	Programme Interprofessionnel Régional Filière Bois (2009)	Contrat de progrès forêt bois (2004)	Contrat de filière Forêt Bois (2010 – 2013)		Contrat de filière AGIR pour la forêt et la filière bois (2010)

Bourgogne	Franche Comté	Lorraine	Champagne Ardenne
		Plan d'Action Pluri Annuel Concerté (En projet)	
Contrat Interprofessionnel de progrès (2005)	Contrat d'aide à la compétitivité (2008)		Contrat de filière forêt-bois (2005-2006)

Un financement complexe des actions forêt-bois

Le périmètre de l'action publique forêt-bois est très large

- La notion de secteur forêt-bois est floue. Le ministère de l'agriculture gère spécifiquement la partie amont (gestion / exploitation/ 1ère transformation) alors que la partie aval (2nd transformation) est traitée de manière indifférenciée dans le cadre de la politique industrielle et économique. Ce découpage imprègne les logiques d'action des conseils régionaux.
- La montée en puissance des enjeux environnementaux et énergétiques contribue à accroître cet effet d'éclatement du secteur.

Les modes de financement des actions forêt-bois sont très diversifiés

- Logique de cofinancement se généralise. Difficultés à définir l'origine des financements et à les distinguer (Etat, Feader, Feder, Conseil régional, autres collectivités).

Des données financières partielles et peu comparables

- Les données financières issues du questionnaire ne sont pas exploitables: différence de logique d'agrégation des données (période, public cible/action), informations non renseignées ou incomplètes.

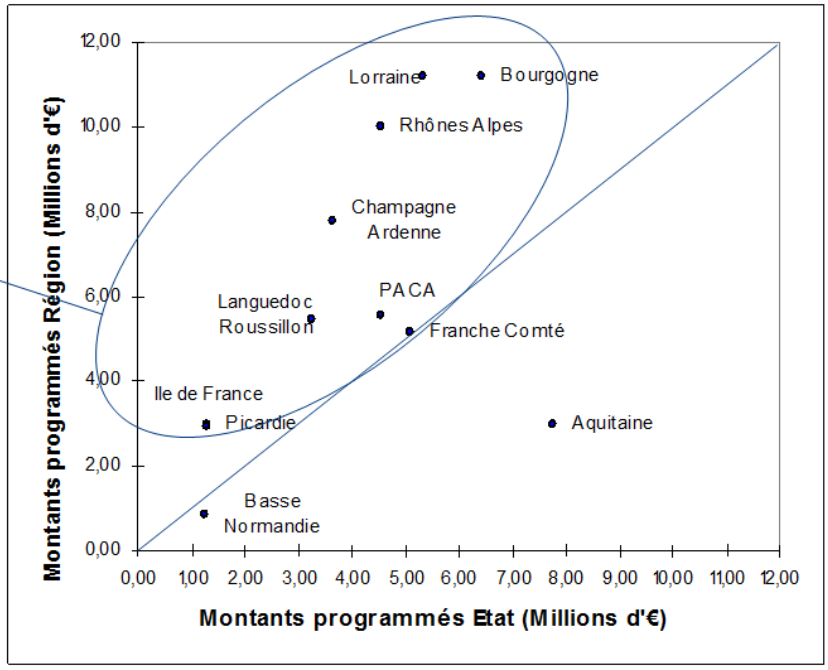
Traitement (quantitatif) de l'information financière

Nous avons fait le choix de nous limiter à la présentation de deux résultats :

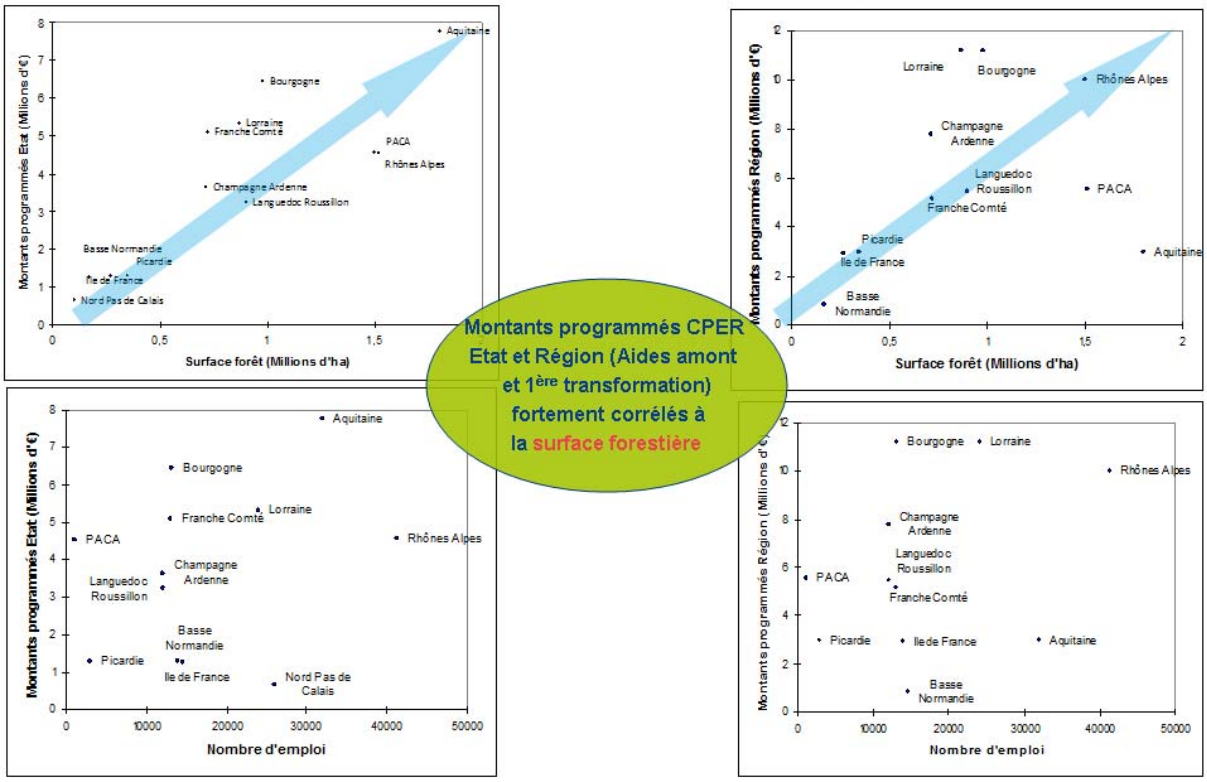
- Graphique A et A': Synthèse des financements programmés (Etat; Région) dans le cadre des CPER 2007-2013 correspondant au programme 149 de la LOLF (uniquement Thématique Compétitivité de la filière bois).
- Graphique B : Synthèse des financements Régions (Animation territoriale + Mesures amont + mesures aval) déclarés dans le questionnaire pour la période 2000-2006.

Graphique A : Synthèse des financements programmés (Etat; Région) dans le cadre des CPER 2007-2013 correspondant au programme 149 de la LOLF (uniquement Thématique Compétitivité de la filière bois)

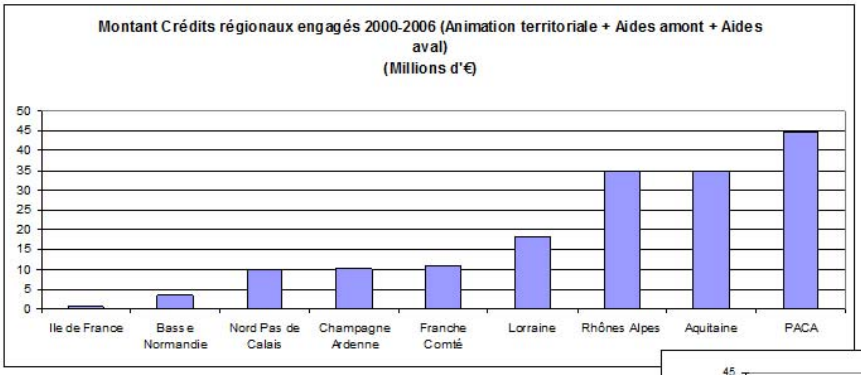
Financements régionaux supérieurs aux financements Etat

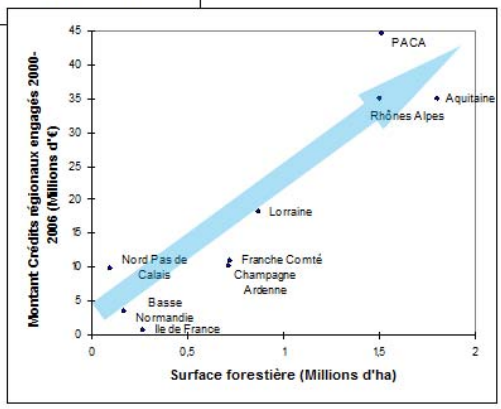


Graphique A' : Lien entre financements CPER 2007-2013 (Graphique A) et les variables « surface forestière » et « nombre d'emploi filière bois »



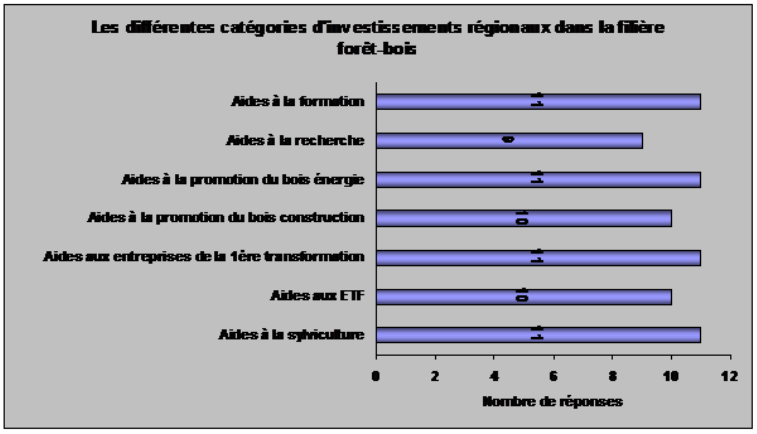
Graphique B : Synthèse des financements Régions (Animation territoriale + mesures amont + mesures aval) déclarés dans le questionnaire pour la période 2000-2006 (8 réponses).



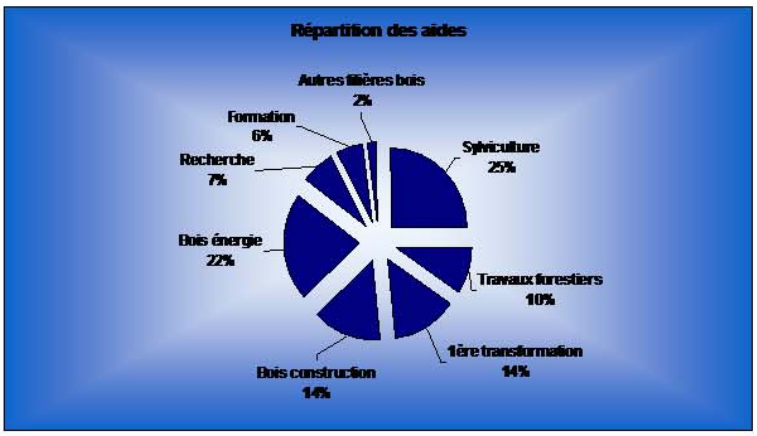


Confirmation de l'effet Surface sur l'ensemble des crédits liés à la filière pour les aides régionales

Les conseils régionaux interviennent à tous les niveaux de la filière: Forte dispersion des dispositifs

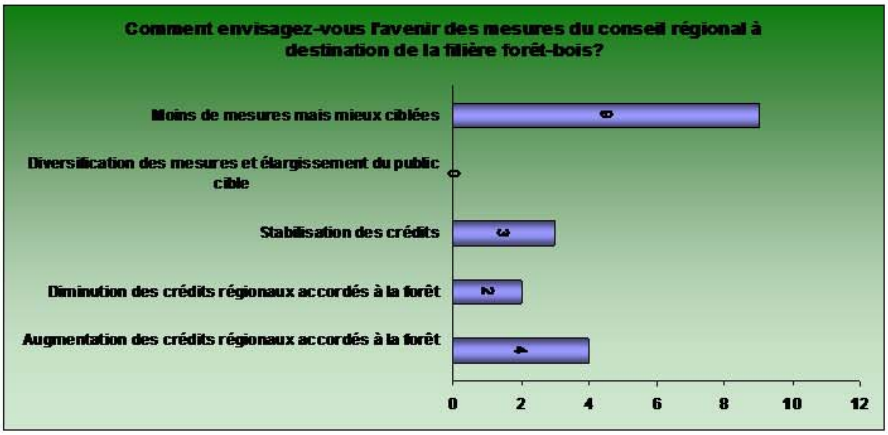


Relative dispersion aussi des moyens financiers

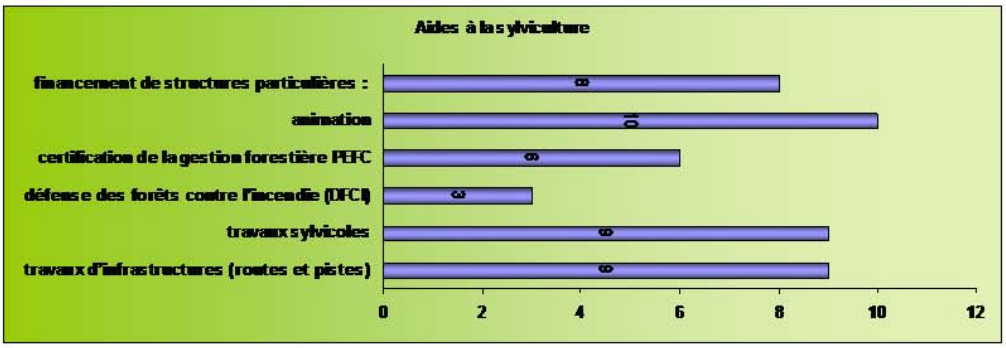


• Les aides à la sylviculture (infrastructures, travaux sylvicoles, DFCI, animation) et au bois énergie représentent quand même près de 50 % des soutiens financiers (hors aides industrielles 2nd transformation).
Certaines régions (3) consacrent plus de 50 % de leurs moyens au bois énergie et dans 5 régions les aides à la sylviculture et aux travaux forestiers représentent plus de 40 % des moyens.

… mais volonté de réduire cette dispersion des moyens, tout en confortant l'effort financier.



Les aides à la sylviculture

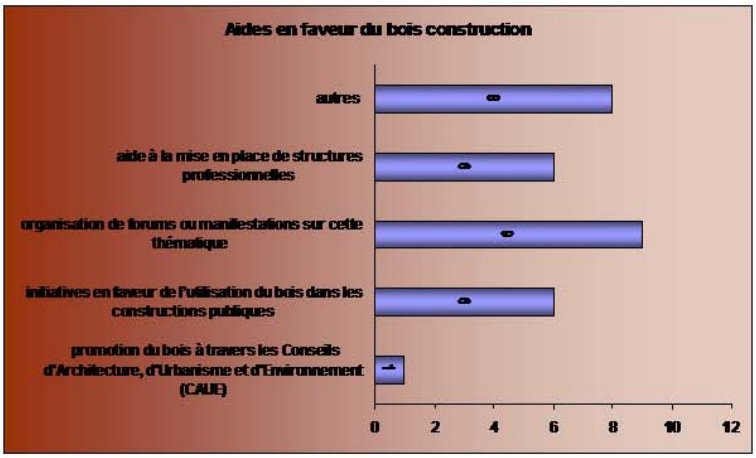


2 grandes logiques de soutien à la mise en valeur des ressources forestières :

Aide à l'investissement forestier (infrastructure et travaux sylvicoles). Généralement en complément des dispositifs nationaux mais aussi en matière sylvicole sur des programmes spécifiques (Plans bois départementaux en Aquitaine, Aide à la conversion des peuplements en Bourgogne, Programme Mélèze en PACA …)

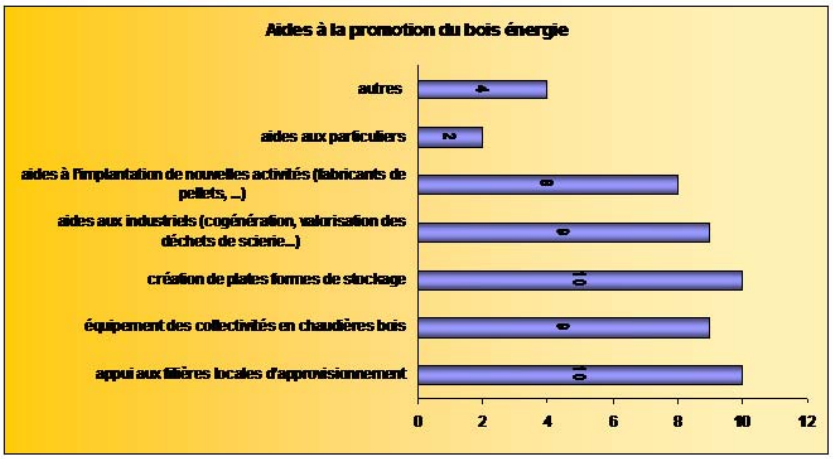
Aides à l'animation (CFT, PDM, financement des CRPF pour des missions particulières, des association d'ETF et des interprofessions régionales et de leurs actions collectives)

Les aides en faveur du bois construction



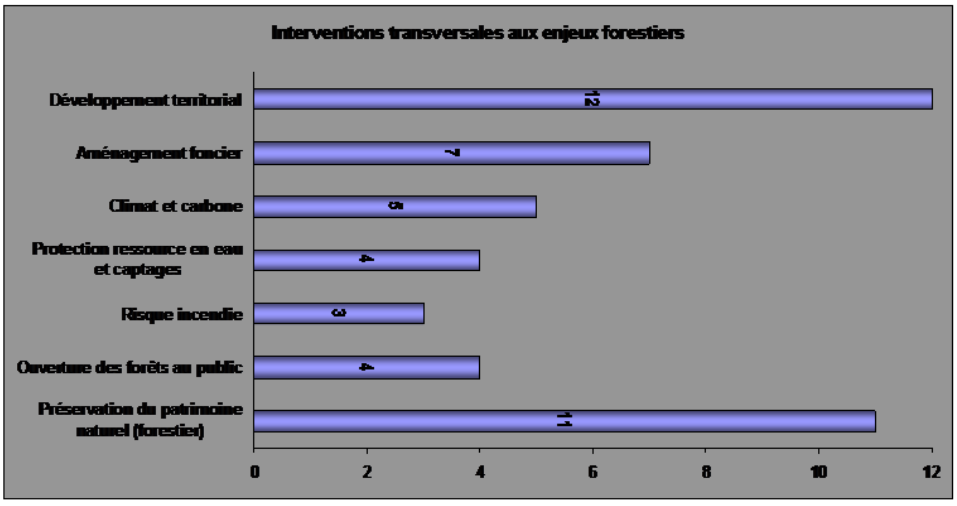
- Les conseils régionaux misent beaucoup sur le bois construction (promotion du matériau bois auprès du public). Ils orientent majoritairement leurs actions sur la **structuration de la filière** (Accompagnement des interprofessions et des industriels)
- De plus en plus de régions activent le levier de la **construction public** pour stimuler la demande.
- Certaines régions investissent aussi dans **l'innovation et la recherche** en faveur de nouveaux matériaux ou procédés constructifs

Les aides en faveur du bois énergie

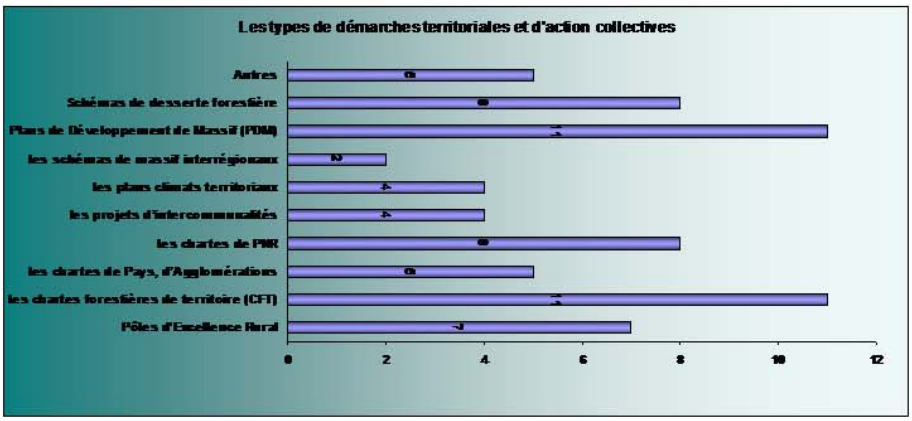


- Les conseils régionaux interviennent dans la filière bois énergie de l'amont à l'aval.
- Certaines régions sont déjà confrontées aux problèmes de concurrence sur l'approvisionnement entre les filières bois et bois énergie. Mais en règle générale elles soutiennent autant le modèle de développement local (chaudières et réseaux de chaleur) que le modèle de développement industriel (grosses unités de fabrication de pellets, projets de cogénération …)

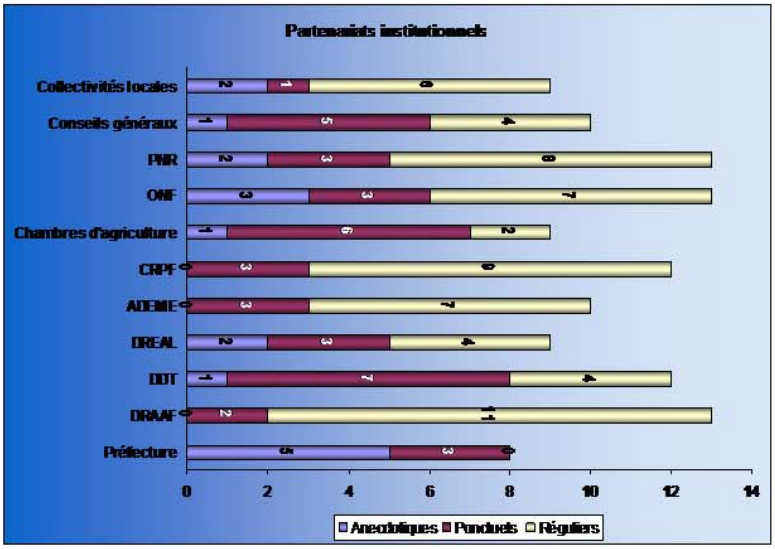
Forte dimensions territoriale et environnementale des enjeux forestiers



- La forêt est souvent une composante importante des espaces naturels concernés par des dispositifs de conservation (Réserves Naturelles Régionales, PNR, N2000 …). Mais il existe aussi des dispositifs de protection spécifiquement forestiers (souvent avec l'ONF). La mise en place de la Trame verte et bleue constitue un nouvel enjeu.
- Certains enjeux spécifiques (protection ressource en eau et carbone) commencent à être appropriés par les conseils régionaux.
- Les régions soutiennent fortement les dynamiques territoriales s'appuyant sur les enjeux forestiers et notamment les PDM (142, dont 80 en Rhône Alpes) et les CFT (49), mais aussi les actions des PER (19).

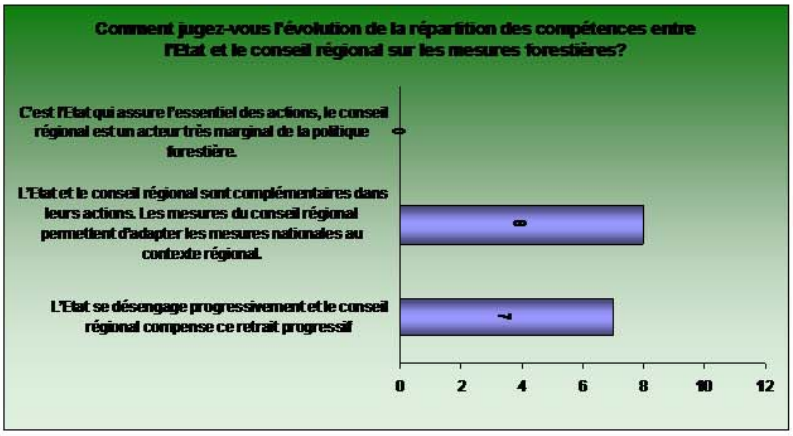


Les hiérarchies institutionnelles sont respectées



- Forte logique de collaboration institutionnelle régionale : niveau de programmation stratégique cohérent (DRAAF, ADEME, ONF, CRPF)
- Collaborations ponctuelles avec les échelons inférieurs (DDT, CG) sur des actions spécifiques (Desserte, DFCI, foncier, plans bois départementaux …)
- Echanges occasionnels avec certaines collectivités territoriales porteuses de stratégies locales de développement forestier

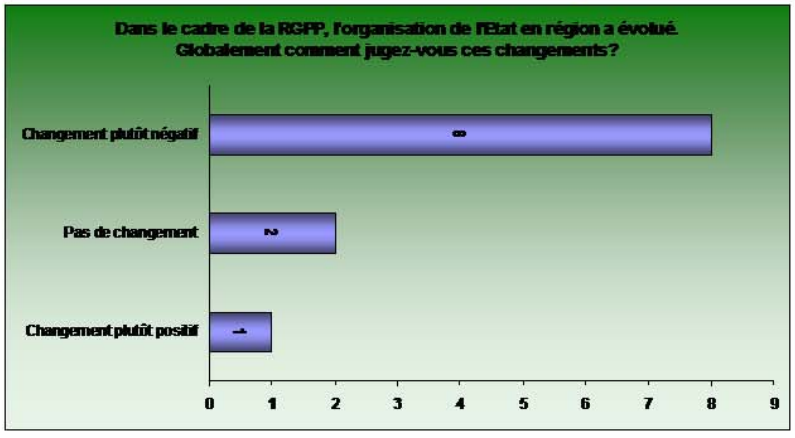
Les difficultés de l'ajustement institutionnel du couple Etat-Région



Les rapports qu'entretiennent l'Etat et les Régions sont relativement ambigus:

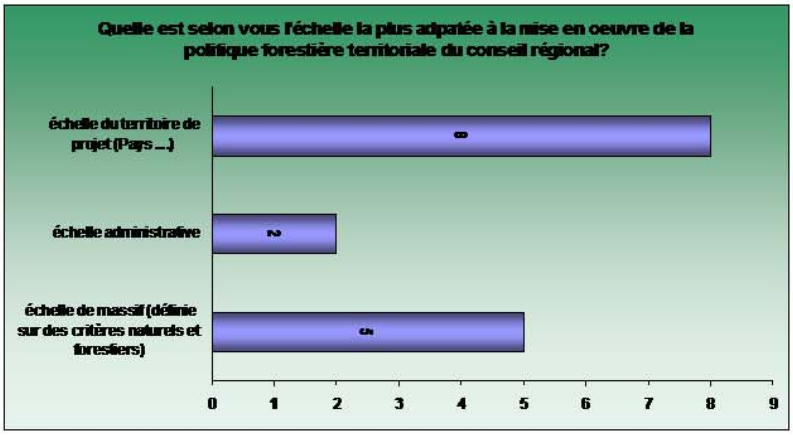
- D'un côté, le cadre des aides publiques à la forêt et à la filière bois a évolué en 2007 et donné plus de poids à la coopération Etat-Région et à la complémentarité de leurs actions
- De l'autre, beaucoup de conseils régionaux ont le sentiment que l'Etat, par manque de moyens, se désengage et que la Région doit compenser ce retrait.

La réforme de l'Etat est jugée peu propice au renforcement institutionnel du couple Etat-Région



- Mise en avant de la baisse des moyens financiers de l'Etat consacrés à la forêt
- Impression de dégradation de la qualité du suivi des dossiers par les services de l'Etat.
- Certains soulignent quand même l'intérêt de la dynamique de transversalité impulsée par la RGPP

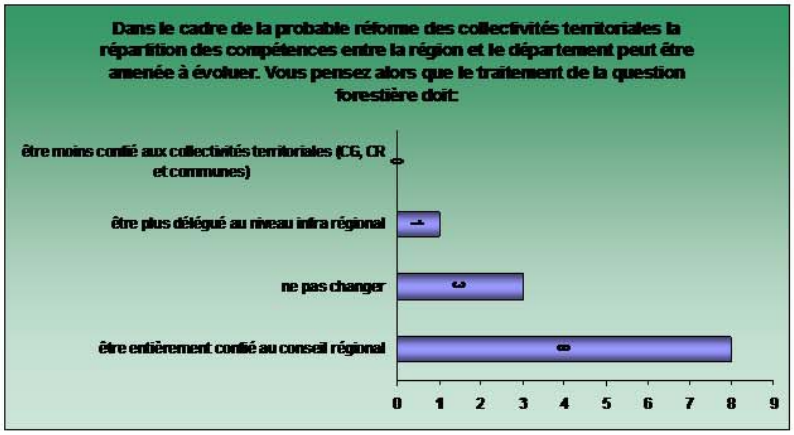
Vers une logique de contractualisation territoriale



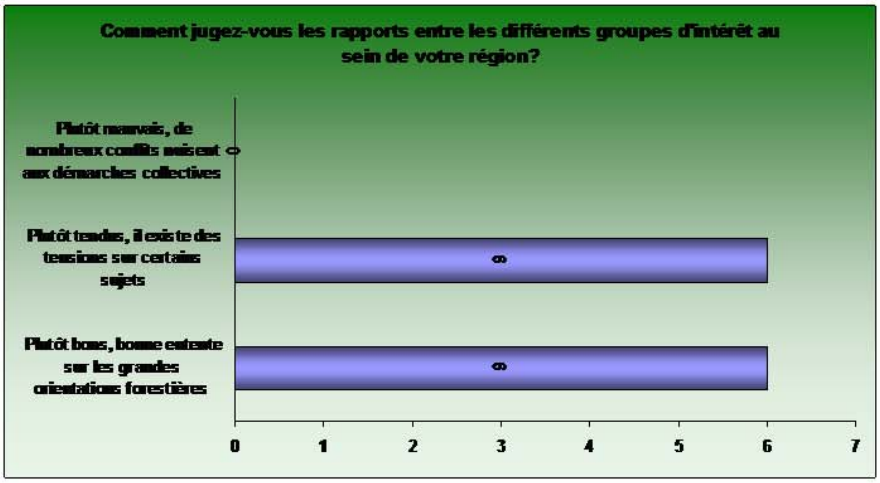
La déclinaison territoriale de la politique forestière des conseils régionaux est semble-t-il plus envisagée dans une perspective **programmatique et stratégique** (territoire de projet) que dans une **perspective fonctionnelle et opérationnelle** (échelle du massif).

A l'image de l'action de Rhône-Alpes (PSADER), cette collaboration entre la Région et les collectivités territoriales tend à reposer sur un partenariat contractuel.

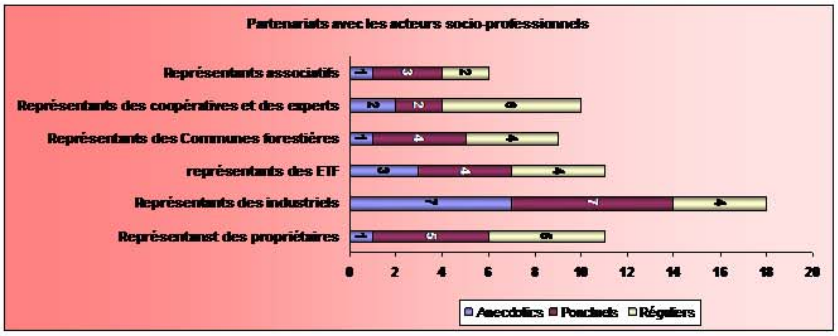
Une forte volonté des conseils régionaux de renforcer leur position de « leader » territorial sur la politique forestière

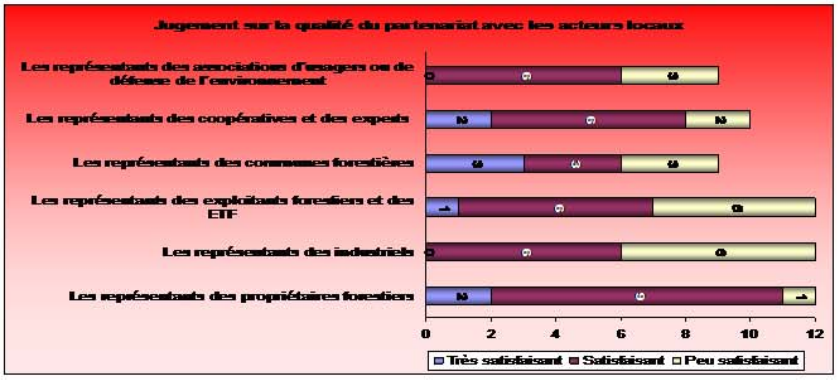


Un sentiment variable suivant les Régions sur le niveau de consensus régional autour des enjeux forestiers.



La Région : un référent incontournable de la politique forestière pour les acteurs





- Le panel large de dispositifs portés par les Régions conduit à diversifier les partenariats
- Il semble que la force de ces partenariats dépend directement du degré de structuration des différents groupes d'intérêt.
- Les résultats obtenus ici confirment que les industriels ont une bonne capacité de représentation et que les coopératives montent en puissance.
- Concernant les propriétaires, les relations sont jugées satisfaisantes mais ils semblent peu impliqués dans les partenariats. Certains précisent que la faible représentativité des syndicats de propriétaires est un problème.
- La faible capacité de mobilisation des associations (environnementales) sur les thèmes forestiers est aussi confirmé

- Afin de gérer cette forte diversité de partenariats et de tenter de pallier au manque de structuration des représentants des intérêts sectoriels forestiers, les Régions ont fortement soutenu la mise en place d'interprofessions régionales. Dans les 12 régions il existe une interprofession et celle-ci a été portée par le conseil régional.

Conclusion

Les limites du travail

- Questionnaire très (trop) long, ce qui peut expliquer les résultats partiels
- Beaucoup de questions et de pistes explorées. L'analyse manque souvent de précision et de pertinence. Danger de sur interpréter ou de mal interpréter certains résultats.

Les grands enseignements de ce questionnaire

La « gouvernance » de la politique forestière en France vit une période de transition et l'évolution du rôle des conseils régionaux (et de l'échelle régionale) est une dimension importante de ce changement.

- Quel est l'élément qui détermine le périmètre de l'action publique dans le domaine forêt bois? : Périmètre des problèmes ? Périmètre des politiques publiques? Périmètre des groupes d'acteurs socioprofessionnels?

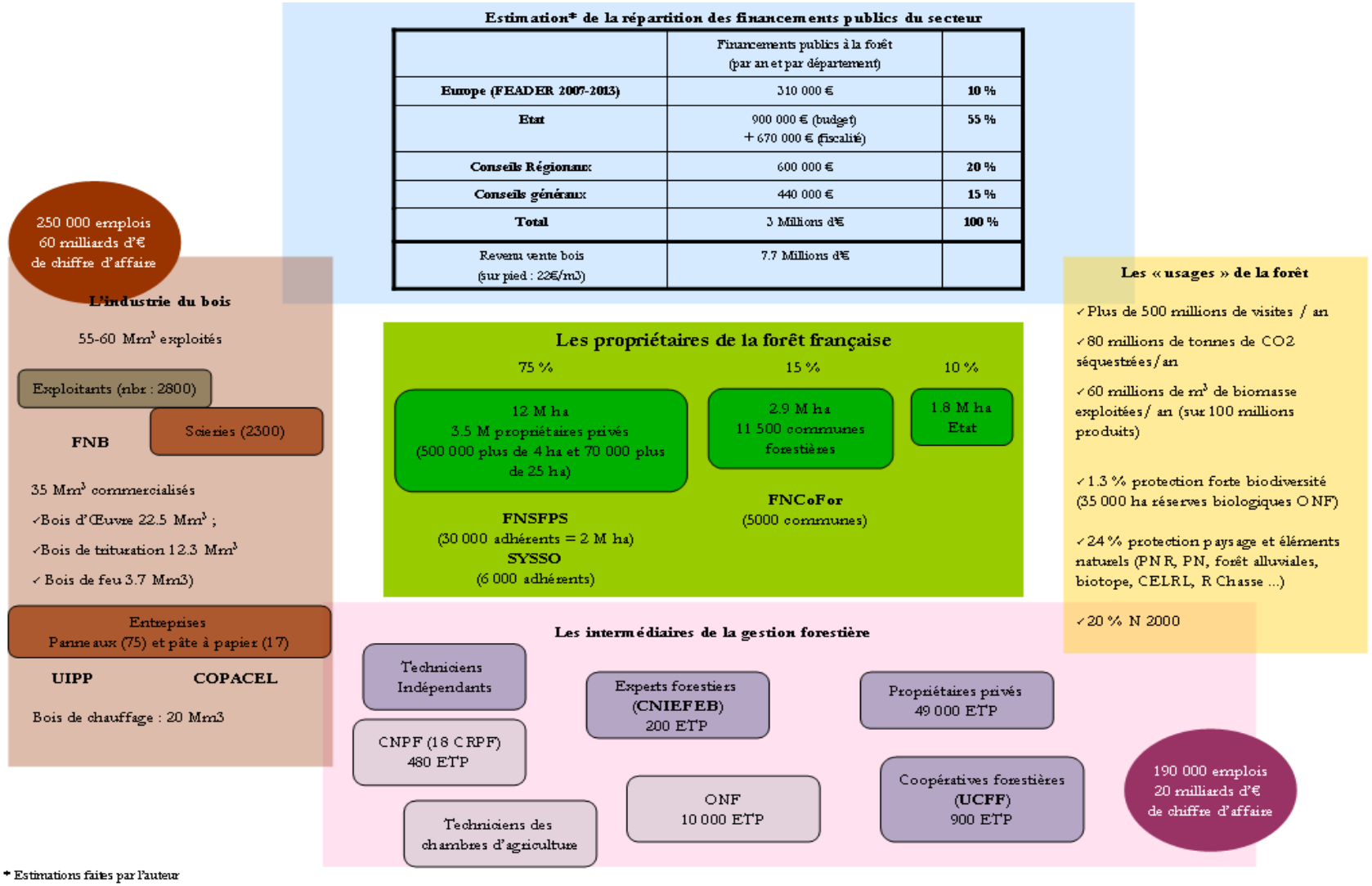
Les conseils régionaux semblent porter la logique de filière. Nécessité d'adaptation de l'organisation et des dispositifs d'action : des ajustements sont encore nécessaires.

- Comment doit évoluer la répartition des compétences et les rapports institutionnels entre les différentes autorités publiques?

Dans un contexte de décentralisation informelle en ce qui concerne la politique forêt-bois on se trouve en situation de redistribution des rôles plus subie que voulue et accompagnée. On peut y voir l'application des principes de subsidiarité et de suppléance / ou faire le constat d'un retrait de l'Etat mis en œuvre sans concertation avec les autorités territoriales.

Les conseils régionaux s'appuient fortement sur la logique du partenariat contractuel (avec l'Etat, les collectivités territoriales et les groupes d'intérêt) mais cette dynamique nécessite une mise à plat et une clarification des différents rapports institutionnels.

Annexe 3 : Schéma de synthèse du secteur forestier français



* Estimations faites par l'auteur

Table des illustrations

Figures

Figure 1 : Les trois composantes de la régulation politique sectorielle..... 87

Figure 2: L'Ordre Institutionnel Forestier.....132

Figure 3 : Structure de chaque rapport institué *(Jullien et Smith, 2008c, p.8)*.....135

Figure 4 : L'ordre institutionnel forestier "productif" (1946 - années1980).....141

Figure 5 : Schéma d'analyse de la régulation politique du secteur forestier 143

Figure 6 : Evolution de la mise en œuvre des documents de gestion forestière 179

Figure 7 : L'ordre institutionnel forestier "écologisation" (2012) 269

Figure 8 : Orientations des conseils généraux en matière de politique forestière et de mise en valeur de l'environnement.....283

Figure 9 : Orientations des conseils régionaux en matière de politique forestière et de préservation de l'environnement.....285

Figure 10 : La filière bois (SESSI – Chiffres Clés – 2000).....340

Tableaux

Tableau 1 : Les types de changement institutionnel *(Streeck et Thelen, 2005, p.9)* 146

Tableau 2 : Caractéristiques "forestières" de la région Aquitaine comparées à la France métropolitaine 162

Tableau 3 : Les mauvais résultats économiques de l'industrie du bois (hors meuble) française.....353

Encadrés

Encadré 1 : Principaux rapports sur la politique forestière française (1980 - 2012)..159

Encadré 2 : Liste des acteurs rencontrés dans le cadre de l'enquête menée sur le massif des Landes de Gascogne (Aquitaine) 2008 161

Encadré 3 : Protocole d'étude conduit dans le cadre de l'évaluation nationale des Plans de Développement de Massif (Irstea Bordeaux et Clermont-Ferrand, 2011-2012) 164

Encadré 4 : Les documents de gestion prévus par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 190

Encadré 5 : La certification PEFC en France 193

Encadré 6 : Etat des lieux de l'industrie du sciage en France 207

Encadré 7 : Le financement des actions collectives de recherche, de développement et de promotion de l'industrie bois 346

Table des Matières

REMERCIEMENTS **5**

RESUME ET MOTS CLES **7**

SOMMAIRE **9**

INTRODUCTION **11**

1. De la globalisation des enjeux de gestion des ressources naturelles à l'analyse des politiques forestières 12

2. Le modèle français de gouvernement forestier en question : la recomposition du rapport secteur – territoire ? 15

3. Un cadre d'analyse du gouvernement du secteur forestier 19

4. Une démarche de recherche multifocales 21

1ERE PARTIE LE CHANGEMENT DE LA POLITIQUE FORESTIERE ET LE RAPPORT SECTEUR – TERRITOIRE : CONTEXTE HISTORIQUE, ENJEUX THEORIQUES ET CADRE D'ANALYSE **25**

CHAPITRE 1. L'ETAT FORESTIER, FIGURE HISTORIQUE DU GOUVERNEMENT DU SECTEUR FORESTIER EN FRANCE 27

A. Sociogenèse de l'Etat forestier *29*

1. Aux origines de la souveraineté de l'Etat sur les forêts 30

a. Exacerbation des conflits forestiers 31

b. Colbert et le volontarisme politique de l'Etat 32

2. L'affirmation progressive de l'autorité administrative 34

a. L'appareil forestier au cœur des contradictions post révolutionnaires 34

b. La rationalité de l'appareil administratif en exergue 36

3. L'ouverture contrôlée de l'Etat forestier 38

a. Réforme et consolidation institutionnelle de l'administration forestière 39

b. L'apprentissage du consensus avec les groupes d'intérêt 40

B. La territorialisation de l'Etat forestier *44*

1. La centralisation du pouvoir forestier 45

a. La mise sous tutelle des collectivités locales 45

b. Les grands reboisements : le centralisme forestier en action 47

c. La forêt et l'intérêt national 50
2. Rationalité administrative et patrimonialisation forestière 53
a. Identité professionnelle et esprit de corps des forestiers 55
b. Aménagement et planification de la gestion forestière 57
c. Autonomie et hiérarchie administrative 60
3. La filière forêt-bois et la verticalité du secteur forestier 64
a. Le corporatisme sectoriel, organisation des intérêts forestiers 65
b. Le FFN, un outil consultatif 69
c. Les ambigüités de la logique de filière 71
CHAPITRE 2. REGULATION POLITIQUE ET TERRITOIRE : UNE MISE EN PROBLEME DU CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT DU SECTEUR FORESTIER 75
A. Du gouvernement à la régulation politique forestière 77
1. La régulation politique en question 78
a. Gouvernance et crise de l'Etat 79
b. Gouvernementalité et rapport politics / policies 80
c. Régulation politique et sociologie politique 81
2. L'ordre politique sectoriel forestier 82
a. Le secteur : un ordre politique 83
b. Ordre politique sectoriel et régulation politique 84
c. La mise sous tension de l'ordre politique sectoriel forestier : l'hypothèse du retrait de l'Etat 88
B. Régulation politique et dynamique de (re)territorialisation 94
1. La désynchronisation territoriale de la politique forestière 95
a. Le changement d'échelle des enjeux forestiers 95
b. Les échelles institutionnelles de la politique forestière 98
2. La dimension heuristique du rapport secteur - territoire 103
a. La gouvernance multi-niveaux : une subordination du secteur aux logiques territoriales ? 104
b. La territorialisation de l'action publique sectorielle : un construit politique 105
c. La reterritorialisation de l'ordre politique sectoriel : l'hypothèse infranationale 108
CHAPITRE 3. UN CADRE D'ANALYSE INSTITUTIONNALISTE ET UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE POUR ETUDIER LE CHANGEMENT 113
A. Une grille institutionnaliste pour appréhender les enjeux de régulation du secteur forestier 116

1. Les fondements d'une analyse institutionnaliste....116
a. Les institutions : des processus sociaux pour penser et analyser la dimension politique de la régulation....117
b. L'approche institutionnaliste et l'étude des « nature-related sectors »....121
2. Présentation du cadre d'analyse institutionnaliste du secteur forestier....126
a. Un ordre institutionnel hybride....127
b. Les dynamiques de régulation de l'ordre institutionnel forestier....133
B. Le régime sectoriel et l'analyse du changement de la régulation politique dans le domaine forestier 144
1. Le Régime sectoriel : une sociologie politique du changement institutionnel....144
a. La dimension politique du changement institutionnel....145
b. Les dynamiques historiques de changement institutionnel du régime sectoriel forestier....148
2. Une sociologie politique pour l'étude du changement de régime sectoriel....151
a. Travail politique et changement de Régime sectoriel....152
b. Démarche méthodologique et stratégie d'enquête....157

2EME PARTIE LES CHANGEMENTS CONTEMPORAINS DU GOUVERNEMENT DU SECTEUR FORESTIER....169

CHAPITRE 4. LES ENJEUX ET JEUX POLITIQUES DE LA RECONFIGURATION DE L'ETAT-FORESTIER 171
A. L'écologisation du secteur forestier....174
1. La résistance sectorielle face à l'injonction environnementale....177
a. La gestion forestière et l'écologisation des espaces forestiers....180
b. Natura 2000 : politiser la manière pour délégitimer le fond....183
c. L'Etat défend le modèle de gestion forestière français....187
d. La certification forestière et la clôture du débat sur l'écologisation de l'espace forestier....191
2. Un marché des bois mis sous tension par l'économie verte....199
a. Mondialisation et écologisation du marché des bois....200
b. Les enjeux de régulation du marché des bois....208
c. Le temps de la récolte est venu....217
B. Le retrait progressif de l'administration forestière....230
1. Déstabilisation du cadre financier et administratif du secteur forestier....232
2. Réforme de l'Etat et crise de l'administration forestière....237

a. L'ONF en crise 238
b. L'encadrement de la forêt privée en quête d'un second souffle 242
3. Le financement de l'investissement forestier : clef de voûte de la régulation du secteur 249
a. Le retour en force de l'outil fiscal 250
b. A la recherche d'un modèle économique alternatif 254
CHAPITRE 5. LE BLOCAGE DE LA RETERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE FORESTIERE 270
A. La cohérence sectorielle à l'épreuve de la dispersion territoriale de l'autorité publique forestière 272
1. Délitement du cadre sectoriel forestier et débordement territorial 274
a. La déconcentration de l'autorité de l'Etat : une nouvelle forme de cadrage sectoriel ? 275
b. L'affirmation progressive d'une autorité forestière décentralisée 280
2. Recomposition territoriale de l'autorité publique et perspectives de différenciation 288
a. Le travail politique de reterritorialisation de l'autorité sectorielle: le cas de l'Aquitaine 288
b. A la recherche d'une cohérence de l'autorité publique dans le secteur forestier 300
B. Espoirs et désillusions associés aux logiques d'action territoriales 308
1. La solution territoriale face aux problèmes sectoriels 310
a. Les constats d'échec des politiques forestières 310
b. Les sociogenèses des stratégies locales de développement forestier 314
2. Désillusions infranationales et résurgences nationales de la politique forestière 319
a. L'évaluation des PDM et des CFT 319
b. Le retour en force de la logique nationale 327
C. Politisation de la « filière forêt-bois » et évolutions de la médiation sectorielle 337
1. Les problèmes de politisation la de la « filière bois » 339
a. Une filière bois sous tension 341
b. La perte de résonnance politique des arguments de la filière bois en France 347
2. Une médiation interprofessionnelle encore très fragile 351
a. Une dynamique interprofessionnelle peu spontanée 353
b. L'interprofession forêt-bois : tiraillements sectoriels et tensions territoriales 356
CONCLUSION 367

1. Le processus de mutation de la politique forestière 367
2. Le changement de gouvernement des enjeux forestiers 371
3. Bilan et perspectives d'une sociologie politique du gouvernement du secteur forestier 376

BIBLIOGRAPHIE 383

TABLE DES ANNEXES 403

TABLE DES ILLUSTRATIONS 423

TABLE DES MATIERES 425