Pourquoi la politique forestière française ne veut pas du territoire

Arnaud Sergent

La politique forestière est l'un des premiers domaines d'action publique ayant fait l'objet d'un traitement sectoriel à travers l'affirmation de l'autorité de l'État et la constitution d'un corps administratif dédié (Sergent, 2013). Sur la base des ordonnances de Colbert en 1661 et 1669, puis du premier Code forestier de 1827, un modèle de gouvernement centralisé des problèmes forestiers s'est ainsi développé en France et s'est maintenu tout au long du XIX^{e} et du XX^{e} siècle. G. Buttoud (1983) a parlé d'« État forestier » pour qualifier cette forme d'organisation politico-administrative portée par l'État et dédiée à la conservation et à l'amélioration du patrimoine forestier national. Récemment encore, l'État a réaffirmé à travers l'élaboration du Programme national forêt-bois (2016) et la signature d'un Contrat stratégique de filière bois (2014) sa volonté de conserver le contrôle de la politique forestière, en l'étendant même aux enjeux de développement industriel de la filière bois. À l'heure de la réforme territoriale (Marcou, 2015) qui confie des responsabilités croissantes aux collectivités en matières d'aménagement du territoire, de développement économique, de transition énergétique ou encore de protection de l'environnement, on peut s'étonner de ce (re-)centrage de la politique forêt-bois. D'autres pays européens comme par exemple l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont dans des configurations plus formellement décentralisées qui sont le résultat de mécanismes de transfert de compétence à l'échelle infranationale et de construction politique plus ou moins complexes et aboutis (Secco *et al.*, 2017). La question que l'on se pose dans cet article porte donc sur le processus politique qui accompagne la dynamique de territorialisation dans le domaine forestier. Au-delà des grandes réformes institutionnelles, quels rôles jouent les acteurs (publics et privés) dans la reconnaissance du territoire (infranational) en tant qu'espace et logique d'action publique ?

Au tournant des années 1990-2000, de nombreux travaux ont décrit les transformations du modèle centralisé sur la base notamment d'une analyse des changements d'échelles de l'action publique et de la reconfiguration des relations entre l'État et les collectivités territoriales (Faure *et al.*, 2007 ; Aust *et al.*, 2013). Nous avons aujourd'hui une bonne connaissance de l'effet des dynamiques territoriales sur les politiques sectorielles, que ce soit en matière d'évolution des référentiels d'action (Faure, 1995), de réforme du système politico-administratif (Bezes, 2005) ou de changement des formes de participation dans les processus de décision (Jouve, 2005). Aucun modèle explicatif systémique n'est venu se substituer à celui proposé par le Centre de sociologie des organisations dans les années 1970 autour du concept de « pouvoir périphérique » (Grémion *et al.*, 1989) mais au contraire une multitude de perspectives différentes alimentent l'idée d'un processus à géométrie variable et d'une dynamique de changement non linéaire (Aust et Cret, 2012). Alors que certains mettent en avant le mouvement de renforcement des politiques locales et analysent les nouvelles transversalités de l'action publique, d'autres au contraire invitent à considérer la territorialisation comme une politique spécifique qui pose la question de l'usage du territoire dans le cadre du processus de reproduction du gouvernement sectoriel (Douillet *et al.*, 2015). Dans cet article, nous traiterons le cas de la politique forêt-bois sous l'angle

de cette dernière approche qui permet d'envisager, au-delà des dynamiques institutionnelles externes, les capacités politiques des acteurs sectoriels à s'approprier le sens du changement. En l'occurrence la territorialisation (comme la recentralisation) peut être considérée comme un processus de politisation du gouvernement sectoriel qui contribue à problématiser non seulement les orientations mais aussi les conditions d'élaboration de l'action publique (Carter et Smith, 2008). Notre objectif ici n'est donc pas de définir si oui ou non la politique forêt-bois doit être davantage territorialisée mais plutôt d'analyser les conditions de la mise en politique de cet enjeu à travers l'usage qui en est fait par les différents acteurs. Ce travail politique qui consiste à mobiliser des arguments en faveur ou non de la territorialisation, et à nouer des alliances, locales ou nationales, est étudié à travers les changements qui concernent trois dimensions principales de l'action publique : d'abord les logiques d'action qui président à la définition des politiques publiques, ensuite les formes de répartition des fonctions et des compétences d'autorité, et enfin les modes d'organisation des processus de médiation entre les différents porteurs d'intérêts et les autorités publiques.

LE TERRITOIRE INSTRUMENTALISÉ

L'activation du concept de politique publique forestière territorialisée commence à prendre de l'importance en France au début des années 2000 avec la mise en place des premières chartes forestières de territoire (CFT). Depuis, la logique territoriale s'est largement imposée comme un principe quasi incontournable de la politique forestière et s'est déclinée à travers de nombreux instruments portés aussi bien par les acteurs forestiers (plans de développement de massifs des centres régionaux de la propriété forestière) que par les acteurs territoriaux (réseau CFT animé par la Fédération nationale des communes forestières et plans d'approvisionnement territoriaux, actions des parcs naturels régionaux, pôles d'excellence ruraux). Récemment, le système national de soutien au financement du développement forestier a de même privilégié les démarches territoriales à travers des processus sélectifs d'appel à projet (Appel à manifestation d'intérêt Dynamic bois 2015 et 2016 organisé par l'Ademe ; appel à projet « Innovation et Investissements pour l'amont forestier » 2017 organisé par le ministère de l'Agriculture). En 2010, les stratégies locales de développement forestier ont ainsi été institutionnalisées par la loi et en 2016 le Programme national Forêt Bois stipule qu'il encourage « le développement de démarches territorialisées, multiacteurs, génératrices de plus de valeur ajoutée pour les territoires ». L'ensemble de ces éléments pourrait laisser penser qu'une logique commune émerge en matière de démarche territoriale mais en réalité la situation est ambiguë. Deux visions différentes s'opposent et éprouvent des difficultés à s'articuler de manière cohérente dans la perspective de conduire à un profond renouvellement du mode d'action publique dans le domaine forêt-bois.

Territoire stratégique et territoire opérationnel

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). En tant que politique à « incidence spatiale » (Terribilini et Varone, 2004), la politique forestière est 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). Ces principes ouvrent la voie à des dispositifs d'actions territorialisés qui se démarquent des instruments traditionnels d'intervention publique (outils réglementaires et fiscaux ; dispositifs individualisés de subvention). Toutefois on peut observer des formes d'interprétation différentes de cette logique territoriale en lien avec l'articulation entre les dimensions stratégiques et opérationnelles de l'action. D'un côté, les acteurs du développement local et les organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) envisagent ces démarches territoriales avant tout sous leur angle stratégique. Ils projettent à travers ces outils leur volonté de voir émerger un traitement différencié des enjeux forestiers qui soit associé à une dynamique de développement endogène et inclusive à l'échelle du territoire. Cette évolution du discours forestier conduit à une certaine remise en cause des frontières territoriales et sectorielles classiques qui servaient de support aux politiques forestières nationales. Ainsi la politisation de la mise en place de nouveaux espaces fonctionnels(1) forestiers conduit à une redéfinition des fondements idéologiques de la notion de patrimoine forestier (national) à travers la mise en évidence des interdépendances écologiques, économiques et sociopolitiques à des échelles locales, ce qui contribue à alimenter la vision d'un patrimoine forestier local, spécifique et diversifié. Au contraire, les responsables administratifs et les principaux grands opérateurs de la filière bois appréhendent les démarches territoriales comme des moyens d'améliorer la dimension opérationnelle de l'action publique tout en s'inscrivant dans la ligne stratégique définie à l'échelle nationale. Face au constat d'échec des instruments traditionnels, ils veulent faire le pari du ciblage des actions sur les territoires au potentiel le plus prometteur avec pour objectif d'améliorer l'efficience des moyens mis en œuvre au service d'un objectif convergent, qui est depuis plusieurs années celui de la mobilisation de bois. Même si elles ne suivent pas la même logique d'action, ces postures ne sont fondamentalement pas incompatibles dans la mesure où il est possible d'envisager des projets de développement forestier territoriaux qui intègrent des orientations nationales et réciproquement des actions nationales territorialisées qui s'appuient sur une dynamique d'appropriation locale. Cependant, le contexte actuel de déploiement de ces dispositifs est marqué par un climat de méfiance réciproque qui génère des rapports de force et cristallise des tensions.

À la conquête du territoire

Pendant longtemps les démarches territoriales sont restées des initiatives envisagées de manière relativement marginales par rapport à l'espace d'action publique du secteur forestier. Au départ il a été offert aux CFT, portées par la FNCOFOR, et aux PDM, portés par les CRPF, une opportunité de déploiement à moindre frais en assurant uniquement le financement des activités d'animation. Le modèle économique envisagé pour le fonctionnement des CFT était celui de la contractualisation avec l'État mais en réalité ces démarches se sont surtout appuyées sur des financements provenant des collectivités territoriales. Les actions des promoteurs de ces outils étaient alors tournées en direction des zones forestières marginales et portaient sur des thématiques relativement délaissées. De plus, elles reposaient sur une logique de fonctionnement qui privilégiait l'adaptation des objectifs de développement forestier aux contingences locales. Ce positionnement original dans le champ de l'action publique forestière a contribué à fortement décrédibiliser ce mode d'intervention et à stigmatiser leur vision très « localiste » des enjeux forestiers. Les CRPF et la FNCOFOR ont essayé de relégitimer leur action en cherchant à démontrer leur contribution à la politique forestière nationale (Sergent, 2014). Cependant leur bilan résiste mal aux critères d'efficacité et d'efficience en matière d'effet sur la mobilisation du bois et d'intensification de l'investissement forestier. Ainsi la réforme de 2010 qui a introduit les plans pluriannuels de développement forestier (PPRDF) a constitué un tournant pour les démarches territoriales. Ces dispositifs confiaient la tâche aux préfets de région de définir les objectifs et les

(1) 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).

moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif d'accroissement substantiel des volumes de bois mobilisés à l'échelle régionale[2]. Dans ce cadre, les démarches territoriales sont reconnues comme des dispositifs importants de la politique forestière mais elles font l'objet d'un recadrage national dans une logique d'opérationnalisation plus optimale des actions de développement forestier en faveur de la mobilisation du bois. De plus, cette réforme a ouvert la voie à une nouvelle forme de concurrence entre les différents opérateurs publics et privés pour l'accès aux financements dédiés à l'ingénierie du développement forestier. La FNCOFOR refusera ainsi en 2011 de participer aux PPRDF au motif que les chambres d'agriculture se positionnent abusivement sur une offre de services forestiers auprès des communes forestières[3]. Comme le confirment les différents appels à projets de l'Ademe et du ministère de l'Agriculture depuis 2015 (représentant une enveloppe totale de 70 millions d'euros), le positionnement sur le « marché » de l'ingénierie forestière territoriale constitue un enjeu stratégique majeur pour les différents acteurs du développement forestier, mais chacun dans une perspective différente.

Pour la FNCOFOR, il existe un enjeu financier dans l'optique de conserver ses capacités d'action en matière de formation des élus et d'animation des projets de territoires mais l'enjeu politique est tout aussi important. En tant que promoteur historique des CFT, elle a besoin de rester un référent en matière de démarche territoriale pour garantir sa légitimité et continuer de porter une vision stratégique et différenciée de ces outils de développement local.

Pour les coopératives forestières, un nouvel entrant de poids sur le marché de l'ingénierie forestière territoriale, il s'agit de bénéficier des financements publics mais surtout d'étendre son champ d'action et de s'assurer un accès privilégié aux ressources informationnelles relatives à la propriété forestière privée. Leur objectif est de promouvoir un modèle de délégation de gestion qui leur confère le monopole sur le marché de la prestation forestière.

Enfin pour les CRPF (et dans une certaine mesure pour les chambres d'agriculture), ces opportunités de financements constituent un moyen de pallier leur déficit de ressources structurelles et de continuer à assurer une couverture homogène du territoire en matière de conseil aux propriétaires et d'appui à la gestion. Ils se retrouvent dans une position relativement inconfortable entre volonté de maintenir une logique de service public et nécessité de satisfaire à une exigence de résultats à court terme.

Le constat que l'on peut faire de la situation actuelle est donc que le développement de la logique française d'action publique territorialisée ne conduit pas à plus de spécificité en lien avec les contingences locales mais au contraire à une nouvelle forme de subordination des actions de développement forestier aux orientations nationales. Le territoire est avant tout le support d'un processus de rationalisation des politiques publiques qui mise sur le développement des formes de délégation de gestion et sur le ciblage de l'action pour résoudre les problèmes d'efficacité des dispositifs traditionnels.

LE MILLEFEUILLE POLITICO-ADMINISTRATIF FORESTIER

En matière de partage de compétences, les récentes évolutions introduites par la loi NOTRE (2015) et par la décentralisation de la gestion des fonds européens confèrent aux conseils régionaux un rôle privilégié dans la conduite de la politique forestière. Ces réformes périphériques au domaine

(2) « Le plan pluriannuel régional de développement forestier est établi sous l'autorité du représentant de l'État 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, dispositions aujourd'hui abrogées.
(3) Motion du conseil d'administration de la FNCOFOR du 6 décembre 2011 « Position de la Fédération nationale des communes forestières sur les Plans Pluriannuels Régionaux de Développement Forestier (PPRDF) ».

forêt-bois vont dans le sens d'une plus grande capacité d'autonomisation régionale en termes de développement économique, d'aménagement du territoire, de politique environnementale et énergétique. Dans le même temps, les intercommunalités prennent, aux dépens des conseils départementaux, une place plus importante dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement local. Ces évolutions sont censées aller dans le sens d'une clarification du partage de l'autorité et d'une amélioration des rapports entre les acteurs publics. Cependant, dans le domaine forestier, des interrogations demeurent sur l'effectivité réelle d'une nouvelle donne territoriale en matière d'organisation politico-administrative.

Une réaffirmation de l'autorité politique nationale

Cette nouvelle configuration pose ainsi la question de la cohérence institutionnelle entre les politiques de décentralisation et la politique forestière, qui reste une politique de la compétence de l'État. En effet, la doctrine veut que ce soit l'État qui assure la cohérence entre la politique forestière et les autres politiques publiques relatives notamment au développement rural, à l'aménagement du territoire, à la protection des sols et des eaux et à la prévention des risques naturels, alors qu'en réalité une partie importante de ces enjeux de coordination se situe aux échelons infranationaux et doit être envisagée de manière décentralisée. De même, exception faite de la Corse, il n'est pas prévu de définir de manière conjointe entre l'État et les conseils régionaux les grandes orientations de la politique forestière établies dans le cadre des futurs programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB, déclinaisons régionales du PNFB). Cette non-reconnaissance institutionnelle de l'existence de fait d'une capacité de définition et de mise en œuvre d'une politique forestière régionale a été en partie compensée dans le cadre du PNFB. Ce dernier décline une stratégie et des objectifs nationaux élaborés sans véritable dialogue politique avec les régions mais il confie la coresponsabilité de la rédaction de ses déclinaisons régionales aux présidents des conseils régionaux en laissant la possibilité d'introduire des objectifs spécifiques, à condition qu'ils soient cohérents avec les objectifs nationaux. Au-delà de cette ouverture, il n'en demeure pas moins que ce PNFB rappelle la nécessité d'une forte convergence nationale des orientations forestières et qu'il confère aux futurs PRFB une finalité encore essentiellement opérationnelle, et non pas stratégique. L'objectif est bien de s'appuyer sur l'échelon régional pour mettre en œuvre de manière plus efficace le programme national, quitte d'ailleurs à envisager des déclinaisons territoriales assises sur des logiques de massif forestier et non pas sur des logiques institutionnelles. Dans ce contexte, l'enjeu de mise en cohérence institutionnelle repose en grande partie sur un processus de coordination administrative qui met sous tension non seulement la capacité de cohésion des services déconcentrés de l'État mais aussi celle d'autonomisation des services régionaux.

Une administration déconcertée

Au niveau de l'État, les différentes réformes administratives ont placé les services forestiers dans une situation assez ambiguë et les confrontent 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 maintient l'architecture verticale du réseau hiérarchique administratif. De l'autre, les services forestiers sont impliqués dans un processus de réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE I et II) qui incite à la transversalité, au dépassement des frontières sectorielles et à la recomposition des rapports hiérarchiques. La dynamique générale d'hybridation de l'État territorial à la française n'est pas propre au secteur forestier (Bezes et Le Lidec, 2010), elle génère des tensions au sein de l'ensemble du système administratif entre une logique sectorielle et ministérielle et une logique intersectorielle et territoriale. Ainsi, les services forestiers déconcentrés sont tiraillés entre d'un côté une demande de décloisonnement des problématiques

forestières au profit d'un recentrage thématique des domaines d'intervention de l'État, et de l'autre une ambition de refonder les bases d'une politique sectorielle inscrite dans une logique de filière forêt-bois qui soit capable d'intégrer les objectifs nationaux en matière de politique industrielle, de politique de l'habitat et de politique climat-énergie. Le recentrage thématique s'est concrétisé à l'échelle départementale par la disparition des services forestiers et le transfert des compétences liées à la mise en œuvre de la politique forestière aux unités en charge de l'eau et de la gestion des milieux naturels. Quant aux services régionaux ils doivent assumer leur rôle de chef de file de la déclinaison régionale de la politique forêt-bois mais ils font face à des débordements qui limitent leur marge de manœuvre et grèvent leur légitimité. Ces débordements peuvent venir ponctuellement des services de la DREAL sur les questions environnementales, énergétiques, de construction et de rénovation voire de transport, des services de la DIRECCTE sur les questions industrielles (et notamment pour la seconde transformation) mais aussi et surtout des services de l'Ademe. En effet, depuis 2009, l'Ademe à travers le fonds chaleur a eu une influence marquante sur la demande de bois(4) et, depuis 2015, se positionne sur le terrain du développement forestier à travers les AMI Dynamic Bois qui financent l'animation et l'investissement. Dans le même temps, la logique d'inscription territoriale des établissements publics en charge de la forêt privée (CNPF) et de la forêt publique (ONF) a évolué de manière non convergente par rapport aux services déconcentrés, les changements ayant été guidés davantage par des enjeux d'économie de moyens que par des enjeux de cohérence du modèle territorial d'administration des forêts. Ces établissements ont développé une logique de fonctionnement autonome, répondant à leurs propres enjeux internes dans un contexte de remise en question quasi permanente de leurs missions, de leur périmètre d'action et de leurs financements.

Des services régionaux tiraillés

Au niveau des services des conseils régionaux, il n'existe pas de culture administrative, au sens de la logique sectorielle portée longtemps par l'État, et ni les moyens, ni la volonté d'en développer une qui conduirait à se substituer à l'État. Au contraire, ils disposent de peu de moyens humains et se concentrent sur une tâche d'animation administrative qui consiste à orchestrer l'action régionale avec pour contrainte désormais d'articuler leurs propres règlements d'intervention, définis sur des bases généralement annuelles, avec les dispositifs européens programmés sur 7 ans et soumis à un contrôle strict par la Commission européenne. De plus, en fonction des régions, le niveau de formalisation d'une politique forestière est plus ou moins abouti. Certaines sont davantage orientées sur la base des enjeux de développement rural et énergétiques, d'autres s'affirment plus clairement autour des enjeux de la filière bois. Dans tous les cas, ce projet politique est marqué par des tensions entre ces deux grands enjeux qui s'expriment à travers les revendications, d'un côté, des professionnels de la filière, de l'autre, des élus et acteurs du développement local, voire de l'énergie. Il s'agit certes d'une vision un peu caricaturale de la réalité mais elle permet de prendre la mesure des difficultés que peuvent rencontrer les services régionaux à gérer les pressions politiques constantes qui s'exercent sur leur action. L'absence de capacité d'autonomisation administrative de la part de ces services les oblige en effet à entretenir des relations étroites avec les détenteurs de ressources politiques et techniques, ce qui en retour les contraint à composer en permanence avec la diversité des intérêts individuels et territoriaux.

La configuration politico-administrative régionale se trouve donc en équilibre instable entre, d'un côté, une dynamique de régionalisation qui déborde le cadre sectoriel forestier et pousse à une approche fragmentée du traitement des problèmes forestiers, et de l'autre, une force nationale centripète de reprise en main de la politique sectorielle qui pousse en faveur d'une cohérence

(4) Les projets déjà engagés pour le fonds chaleur prévoient la consommation supplémentaire de 4,6 millions de tonnes de bois par an en 2016 par rapport à 2009.

retrouvée autour de la logique de filière. Cette situation est génératrice de crispations et de stigmatisation du risque de dilution de la politique forestière dans les politiques territoriales. Pour l'heure, il semble que la posture adoptée par de nombreux conseils régionaux consiste toujours à essayer de maintenir la politique forêt-bois dans un cadre politico-administratif indépendant et relativement spécifique. Toutefois, il est possible d'envisager que des formes d'arrangements très diversifiées émergent à l'échelle des nouvelles configurations régionales. Il existe une forte hétérogénéité des contextes et des orientations politiques régionales dans les domaines du développement rural, de la compétitivité économique ou encore de l'énergie qui pourraient conduire les exécutifs régionaux à redéfinir le périmètre des enjeux forêt-bois.

LA DISPERSION DE L'ÉCHO TERRITORIAL DES INTÉRÊTS FORESTIERS

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 (Warren, 1999 ; Hajer, 2003). Mais elles permettent aussi aux acteurs sectoriels d'entretenir des relations entre eux et avec les autorités publiques et de prendre part au processus de légitimation et de politisation de l'action publique. 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 spécialisées (de type comités consultatifs thématiques) 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. Ce mode de fonctionnement de type néocorporatiste est aujourd'hui critiqué tant pour son déficit de légitimité en matière d'ouverture du dialogue forestier que pour son manque d'efficacité au regard de la faible prise en compte des intérêts des professionnels de la filière.

La polarisation nationale de la médiation sectorielle

La disparition du Fonds forestier national (et des comités consultatifs associés) et la diminution des capacités d'action de l'administration ont considérablement réduit les espaces de négociation entre les intérêts sectoriels et l'État[5], à l'échelon national mais surtout à l'échelon régional. Dans le cadre des programmes de reconstitution post-tempête déployés en 1999 et 2009, les comités de suivi mis en place dans les régions concernées ont entretenu artificiellement l'illusion d'un dialogue régional mais ces structures ont disparu avec la fin des crédits. La mise en place des plans pluriannuels de développement forestier et des cellules biomasse à l'échelle régionale ressemblait à une tentative de réactivation de ce type de médiation. Les représentants des propriétaires et des industriels ont été associés au PPRDF mais ils sont généralement absents (officiellement) des cellules biomasse. Dans cette situation, au niveau national comme au niveau régional, les rapports de médiation s'établissent essentiellement de manière informelle sur la base de relations interpersonnelles. Un nombre limité d'acteurs influents, de personnalités bien identifiées, monopolisent alors le discours de représentation des intérêts et reproduisent des postures défensives autour desquelles se cristallisent des tensions. Le problème du secteur vient en effet d'un déficit d'institutionnalisation des arènes de médiation mais aussi et surtout d'une faible capacité d'articulation entre les structures représentatives des différents intérêts. Pour la plupart, il s'agit d'organisations de type syndical dont la légitimité est assise sur des bases fragiles en

(5) La principale instance de dialogue sectorielle est restée le Conseil supérieur de la Forêt et du Bois (associant représentants administratifs, représentants sectoriels et acteurs associatifs) à l'échelle nationale et les commissions régionales de la forêt et du bois (préfet et représentants administratifs, représentants sectoriels et acteurs associatifs) à l'échelle régionale.

matière de représentativité et qui adoptent essentiellement des postures de défense des intérêts professionnels. Ainsi, pour l'ensemble des groupes d'intérêts, qu'ils soient représentants des propriétaires forestiers, des entreprises de travaux forestiers, des coopératives, des scieurs et exploitants forestiers, la décentralisation du processus de médiation sectoriel est envisagée comme une forme de régression qui fait peser un risque sur leur cohésion interne. D'une part, elles sont réticentes à l'idée de voir se développer des instances de médiation régionales qui risqueraient de court-circuiter leur réseau d'influence traditionnel. D'autre part, elles ont réussi à se doter de structures de représentation nationales qui leur permettent d'accéder aux sphères ministérielles et potentiellement d'avoir l'impression de pouvoir être parties prenantes d'un processus de cogestion à l'instar de ce qui se passe dans l'agriculture. La situation pour elles est pourtant bien différente et elles sont loin de disposer d'une capacité de lobbying équivalente. Leur poids économique est relativement faible ; elles ne disposent pas (ou peu) de réseaux internationaux ; elles éprouvent des difficultés à formuler des axes communs d'orientations stratégiques ; mais surtout elles n'exercent d'influence que sur les services forestiers du ministère de l'Agriculture alors qu'elles sont confrontées à une multiplication des interlocuteurs potentiels (ministères de l'Environnement, de l'Économie et des Finances, du Logement, ou encore Ademe). En dépit de cette situation, elles conservent la volonté de maintenir le dialogue avec les autorités publiques à l'échelle nationale et soutiennent le principe d'un État interventionniste.

Un (re)cloisonnement sous tension

Dans ce contexte de relative sclérose du processus de médiation forestier national se pose la question du décloisonnement et de l'ouverture du secteur en direction d'autres formes d'intérêts associés à la forêt. En l'occurrence, le débat sur la gestion durable et le Grenelle de l'environnement ont 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 du bois et des commissions régionales mais elles étaient par exemple exclues des comités d'élaboration des PPRDF. Elles sont vivement invitées à s'impliquer dans le cadre des chartes forestières de territoire mais leurs capacités de structuration à cette échelle locale sont très limitées. Ainsi, elles critiquent vivement cette forme d'éviction implicite du débat forestier(6) qui cantonne leur implication dans la politique forestière à leur participation aux démarches de territoires. À travers cette posture, elles aussi soutiennent donc la logique de médiation nationale. Effectivement le constat est que, dans le cadre de l'évolution des structures de médiation, il est laissé peu de place à l'ouverture des arènes de discussion forestières à de nouveaux acteurs non professionnels (associations de protection de la nature, associations d'usagers des espaces forestiers…). Seuls les dispositifs de régulation privés que sont les systèmes de certification ont institutionnalisé une forme de gouvernance partagée mais eux aussi se sont en grande partie affranchis de l'échelle régionale pour recentrer leur dispositif sur l'échelle nationale.

En réalité, les changements qui se profilent tendent à privilégier non pas une dynamique de décloisonnement en direction de la société mais plutôt un processus de recloisonnement autour de la logique de filière. Cette volonté de redonner du sens à la politique sectorielle sur la base d'un rapprochement des parties amont et aval de la chaîne de transformation du bois n'est pas nouvelle. Dès les années 1970-1980, cette notion de filière a émergé comme un possible dénominateur commun à un ensemble d'acteurs forêt-bois dont les intérêts seraient censés converger autour d'une stratégie commune de promotion des produits bois. Toutefois le processus est loin

(6) L'association France Nature Environnement commentait, le 8 mars 2010 dans un communiqué relatif à la loi de modernisation agricole, 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 » (France Nature Environnement, 2010).

d'être spontané et les divergences d'intérêts qui existent entre les différents acteurs font obstacle à la structuration d'une telle dynamique. Sous l'impulsion de l'État qui va conduire une stratégie très proactive en faveur d'une organisation interprofessionnelle, les acteurs de l'amont et une partie des acteurs de l'aval vont créer l'interprofession France Bois Forêt (FBF), financée par une contribution volontaire obligatoire, et les acteurs de la seconde transformation vont porter l'association à caractère professionnel CODIFAB (Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois), comité auquel s'est adossée l'association professionnelle FBIE (France Bois Industries Entreprises). Dans cette configuration, qui témoigne encore de la fragilité de la cohésion interprofessionnelle nationale (*cf.* CGAAER, 2015), le statut des dynamiques régionales de filière pose question. En effet, les associations interprofessionnelles régionales ne sont pas les comités de développement régionaux de FBF mais elles sont seulement membres partenaires de l'interprofession nationale à travers leur structure représentative (FBR). Ces associations qui sont principalement financées par les conseils régionaux sont ainsi davantage considérées comme des relais opérationnels de l'initiative nationale que comme des interfaces politiques destinées à porter des logiques de filières territoriales spécifiques. En l'occurrence, c'est en partie en réaction à cette vision nationale uniforme de la filière forêt-bois que les acteurs du Sud-Ouest (et plus spécifiquement le Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest) se sont opposés dès 2005 à la constitution de FBF en demandant la constitution d'une interprofession spécifique (régionale ou dédié à l'essence Pin maritime). Le SYSSO a finalement obtenu gain de cause en 2016 à travers la création d'une section Pin maritime, à portée nationale, au sein de FBF. Le mode de règlement du conflit traduit ainsi bien la volonté des instances professionnelles et politiques de ne pas voir la cohérence nationale remise en cause par des particularismes territoriaux.

⁂

À l'instar de ce qu'on peut observer pour le développement de politiques publiques territorialisées, ou pour l'organisation d'une configuration politico-administrative régionale, on constate que les freins à un processus d'autonomisation territoriale des formes de médiation dans le domaine forestier relèvent d'une stratégie politique délibérée. Dire que la politique forestière ne veut pas du territoire signifie qu'il existe un certain nombre de changements en faveur d'une plus grande subsidiarité et différenciation infranationale, mais que leurs promoteurs sont largement dominés par les acteurs qui soutiennent activement un modèle national convergent. L'injonction territoriale est de plus en plus forte mais elle est réappropriée, largement instrumentalisée et finalement en partie neutralisée dans la perspective d'une réactivation d'un mode de gouvernement sectoriel traditionnel centré sur l'État. La principale justification (et explication) à cette orientation politique réside dans le fait que la problématique de l'augmentation de la mobilisation du bois a été érigée en grande cause nationale et que sa résolution passerait par la conduite d'une grande action volontariste qui s'affranchisse de la diversité des intérêts locaux.

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 territorialisation (logique de proximité, décentralisation, médiation locale) contribuent à alimenter un débat opposant les acteurs traditionnels du secteur (représentants des propriétaires, des industriels et de l'administration forestière) aux acteurs en marge du secteur (élus locaux, associations environnementales). Les seconds envisagent la territorialisation comme une opportunité de se réapproprier les enjeux forestiers et de prendre ainsi leur revanche sur une politique forestière qui les a longtemps tenus 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 (bois énergie 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 et la logique centralisée est activement défendue.

Pour finir, il faut toutefois noter qu'au-delà du cadre assez restreint de la politique sectorielle étudiée ici, d'autres perspectives de reconfiguration du mode de gouvernement des enjeux forêt-bois sont en cours et nécessiteraient des approfondissements. L'évolution rapide des attentes sociétales vis-à-vis des espaces et des ressources forestières génère de nouvelles formes d'usages et d'activités économiques qui sont portées par des acteurs (publics et privés) relativement étrangers à ce système politico-administratif. Ils se heurtent encore fortement à l'inertie du modèle sectoriel traditionnel mais on voit émerger dans le domaine des énergies renouvelables, de l'habitat ou des services environnementaux (carbone, biodiversité) des logiques d'action, des rapports d'autorité et des formes de médiation différents. La question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions ces acteurs mobilisent la notion de territoire dans le travail politique qu'ils conduisent en vue de faire évoluer le mode de gouvernement des enjeux forêt-bois.

Arnaud SERGENT
Irstea
UR ETBX
50 avenue de Verdun
Gazinet
F-33612 CESTAS CEDEX
(arnaud.sergent@irstea.fr)

BIBLIOGRAPHIE

ARTS B., BUIZER M., 2009. Forests, Discourses, Institutions: A Discursive-Institutional Analysis of Global Forest Governance. *Forest Policy and Economics*, 11, pp. 340-347.

AUST J., CRESPY C., EPSTEIN R., REIGNER H., 2013. Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, pp. 3-21.

AUST J., CRET B., 2012. L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. *Revue française de sociologie*, 53, pp. 3-33.

BEZES P., 2005. Le Modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du travail*, 47, pp. 431-450.

BEZES P., LE LIDEC P., 2010. L'Hybridation du modèle territorial français. *Revue française d'administration publique*, 4, pp. 919-942.

BUTTOUD G., 1983. *L'État forestier : politique et administration des forêts dans l'histoire française contemporaine*. Université de Nancy II.

CARTER C., SMITH A., 2008. Revitalizing Public Policy Approaches to the EU: 'Territorial Institutionalism', Fisheries and Wine. *Journal of European Public Policy*, 15, pp. 263-281.

CASH D.W., MOSER S.C., 2000. Linking Global and Local Scales: Designing Dynamic Assessment and Management Processes. *Global Environmental Change*, 10, pp. 109-120.

CGAAER, 2015. *L'Interprofession FRANCE BOIS FORÊT. Situation et perspectives après dix ans d'existence*. Rapport de mission établi par Georges-Pierre Malpel, Bernard Roman-Amat. Paris : CGAAER. 55 p. (Rapport n° 14116.)

DOUILLET A.-C., NÉGRIER E., FAURE A., 2015. Trois regards sur les politiques publiques vues du local. pp. 319-348. *In: Une "French Touch" dans l'analyse des politiques publiques ?* / L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, P. Muller eds. Paris : Les Presses Sciences Po. 440 p. (Académique).

FAURE A., 1995. Les Politiques locales, entre référentiels et rhétoriques. pp. 69-83. *In: La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* / A. Faure, G. Pollet, P. Warin eds. Paris : L'Harmattan. 192 p.

FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S., eds. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan. 380 p.

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, 2010. Loi de Modernisation Agricole : des conséquences majeures pour la forêt. [En ligne] : https://www.fne.asso.fr/actualites/loi-de-modernisation-agricole-des-cons%C3%A9quences-majeures-pour-la-for%C3%AAt

GRÉMION P., HEURTIN J.-Ph., SAWICKI F., 1989. Autour du périphérique. *Politix*, 2, pp. 21-24.

HAJER M., 2003. Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences*, 36, pp. 175-195.

JOUVE B., 2005. La Démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue française de science politique*, 55, pp. 317-337.

MARCOU G., 2015. Les Enjeux de la réforme territoriale. *Revue française d'administration publique*, pp. 883-886.

NAHRATH S., VARONE F., 2007. Les Espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique. pp. 235-249. *In: Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique* / A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath, eds. Paris : L'Harmattan. 380 p.

SECCO L., FAVERO M., MASIERO M., PETTENELLA. D.M., 2017. Failures of Political Decentralization in Promoting Network Governance in the Forest Sector: Observations from Italy. *Land Use Policy*, 62, pp. 79-100.

SERGENT A., 2013. La Politique forestière en mutation : une sociologie politique du rapport secteur-territoire. Université Montesquieu - Bordeaux IV ; centre Émile Durkheim UMR 5116. 429 p. (Thèse pour le doctorat en Science politique).

SERGENT A., 2014. Quelle part d'innovation politique dans les stratégies locales de développement forestier ?. *Innovations Agronomiques INRA*, 41, pp. 91-103.

TERRIBILINI S., VARONE F., 2004. Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales. pp. 243-278. *In: Mobilités, Fluidités... Libertés ?* / B. Montulet, V. Kaufmann eds. Bruxelles : Facultés Universitaires Saint-Louis.

WARREN B.E. ed., 1999. *Democracy and Trust*. Cambridge : Cambridge University Press. 370 p.

POURQUOI LA POLITIQUE FORESTIÈRE FRANÇAISE NE VEUT PAS DU TERRITOIRE (Résumé)

La politique forestière française est historiquement un domaine d'action publique gouverné sur un mode sectoriel et centralisé. Dans un contexte de réforme territoriale, l'objectif de cet article est d'analyser les conditions de mise en politique de l'enjeu de territorialisation dans ce secteur. Nous montrons qu'il existe un certain nombre de changements en faveur d'une plus grande subsidiarité et différenciation infranationale de la politique forêt-bois, mais que leurs promoteurs sont largement dominés par les acteurs qui soutiennent activement un modèle national convergent.

WHY FRENCH FOREST POLICY WANTS NOTHING TO DO WITH THE TERRITORIAL APPROACH (Abstract)

The French forest policy is a public domain historically governed on a sectoral and centralised basis. In a context of territorial reform, the aim of this article is to analyse how the "territorialisation" issue is problematised and politicised in the forest sector. We show that there are a number of changes in favour of greater subsidiarity and subnational differentiation of forest policy, but that their promoters are largely dominated by actors who actively support a convergent national model.