

La régulation politique du secteur forestier en France : du « modèle forestier » traditionnel aux nouvelles formes d'action publique

Arnaud SERGENT

Doctorant en Sciences Politiques

AgroParisTech / Cemagref de Bordeaux (ADBX) / Sciences Po Bordeaux (SPIRIT)

Cemagref, 50 avenue de Verdun 33612 Cestas Cedex

E-mail : arnaud.sergent@bordeaux.cemagref.fr; 05 57 89 27 00



2èmes journées de recherches en sciences sociales

INRA SFER CIRAD

11 & 12 décembre 2008 – LILLE, France

Résumé

Cette communication a pour objectif d'apporter un éclairage sur l'évolution des politiques publiques dans le domaine forestier. Celles-ci sont marquées en France depuis longtemps par une logique sectorielle et par un fort contrôle étatique et centralisé : ce que nous appelons « le modèle forestier » français. Dans un contexte d'une part de gestion durable des ressources naturelles et d'autre part, de recomposition des modalités de l'action publique, on est amené à s'interroger sur les changements qui s'opèrent dans le cadre du traitement des questions forestières. Notre projet consiste donc à envisager les transformations dans la conduite des politiques forestières en termes de régulation politique. L'objectif étant d'envisager, dans le cadre forestier, l'ouverture des débats publics et les dynamiques multi-niveaux qui participent à la construction des problèmes publics, leur mise sur agenda et leur prise en charge en tant que politique publique. L'analyse du changement des modalités de l'action publique forestière sous l'angle de l'évolution des cadres institutionnels, de l'adaptation des périmètres d'action collective et de la transformation des pratiques de décision, nous laissent suggérer que le positionnement des territoires infra nationaux pose aujourd'hui question. Non seulement par le biais de la décentralisation ils sont en pleine dynamique d'institutionnalisation mais en plus il semble que dans une logique de proximité ils soient plus à même de structurer des cadres de concertation et d'action adaptés au traitement des problèmes forestiers.

Mots-clés : Politiques publiques, forêt, gouvernance, territoire.

Introduction

Le numéro de la revue forestière française paru à la fin de l'année 2007 et supervisé par Buttoud rassemble des contributions sur la thématique générale : « Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières » (Buttoud, 2007b). Cette publication récente de la revue de référence en France dans le domaine forestier constitue un bon révélateur de la manière dont est traitée la question politique dans le secteur et permet de poser les jalons d'un travail de recherche dans cette direction.

L'ensemble des contributeurs semble s'accorder sur le constat que l'univers forestier n'est pas un îlot isolé au milieu de la société, qu'il est bien en connexion avec le reste du monde, et par conséquent qu'il est directement concerné par les dynamiques de changement qui traversent l'ensemble des systèmes sociaux contemporains. Ils parlent ainsi de « nouveaux cadres », de « nouveaux dispositifs », de « nouveaux référentiels » et envisagent les « évolutions » et les « réformes » d'un secteur que Buttoud définit « en transition ». En effet, d'après les auteurs, l'évolution du contexte international, et notamment la promotion du développement durable, a conduit à une multiplication des enjeux et à une diversification des acteurs impliqués, ce qui contribue à rendre plus complexe la gestion des questions forestières. Dans ce cadre, le problème de la régulation du secteur forestier n'est plus uniquement envisagé du point de vue de l'Etat et de son administration, comme cela a été le cas pendant longtemps, mais il se trouve problématisé autour de la notion de gouvernance. On assiste là à une tendance générale des processus d'action publique, mais dans le domaine forestier, compte tenu de sa forte tradition centralisatrice, cette évolution soulève un grand nombre de questions par rapport au rôle et à la transformation de l'Etat. Dans cette perspective, il s'avère nécessaire de redéfinir les bases d'un questionnement sur les modalités politiques de la régulation du système forestier. Les débats sur la gouvernance sont souvent axés sur la recherche de formes de participation et de négociation entre acteurs des différents niveaux, du local à l'Europe. La gouvernance n'est-elle alors qu'un procédé de coordination fonctionnelle ou implique-t-elle de repenser complètement les formes d'action collective et les conditions d'émergence d'un « bien commun » (Gaudin, 2002) ?

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

1. Les principes du « modèle forestier » français

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. Cette période voit naître un secteur forestier autonome qui va progressivement se structurer au sein d'une administration spécialisée et engagée dans une mission de restauration d'un patrimoine forestier considérablement dégradé au lendemain de la Révolution.

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

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

1.1. L'Etat et la défense de l'intérêt général

La grande réformation des forêts (1661) initiée et portée par Colbert, alors contrôleur général des finances de Louis XIV, est présentée comme l'acte fondateur de la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de la forêt. Cette initiative est fondatrice car elle constitue un projet unifié et volontariste de restauration de l'ensemble du patrimoine français (y compris les forêts des particuliers). Selon C. et R. Larrere (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. Ce qui se définit ici c'est une économie de la Nature, mais dans l'approche colbertienne, contrairement au concept économique libéral développé par Adam Smith, c'est à l'Etat d'assurer sa régulation et de conjuguer le point de vue des hommes et celui de la Nature (Vatin, 2005). Il a initié une profonde mutation des données de l'économie forestière qui consiste à « domestiquer les forces végétales et non les épuiser » (Corvol, 1984) et inspirera grandement les forestiers par la suite.

Cette patrimonialisation de l'espace forestier a jeté les bases de l'idéologie qui dominera le secteur du XIX^e siècle jusqu'à nos jours. Cette idée de la forêt à aménager, à ménager, à gérer pour les générations futures va s'inscrire très tôt comme le paradigme fondateur de la politique forestière. L'action de l'Etat repose sur le principe d'utilité publique. Suite aux grandes inondations du milieu du XIX^e, il va ainsi étendre le concept d'intérêt collectif de la préservation de la ressource en bois à la protection des zones sensibles. Selon la logique de l'époque, les facteurs d'insécurité provenant des aléas naturels constituent un obstacle important au développement des forces productives. La forêt a donc une responsabilité dans le développement de la société moderne, sa préservation relève de l'intérêt général et doit être assurée par la puissance publique.

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

La logique qui domine alors est celle du rôle de protection et de conservation de l'Etat. Celui-ci impose de manière autoritaire et souvent dans le conflit sa conception de l'intérêt général au dépend des intérêts particuliers. Cependant au cours du XX^e siècle et face au contexte industriel productiviste qui se développe en France, l'administration forestière sera contrainte d'infléchir sa position. L'augmentation de la demande en bois l'oblige à intégrer à ses objectifs de protection les enjeux de valorisation de la ressource et par là même à prendre en compte l'intérêt des industriels et des propriétaires privés. De plus, l'Etat en tant que propriétaire forestier demeure très attaché à la protection et à la valorisation de la ressource financière que constituent les forêts domaniales. La résolution de ce dilemme va ainsi passer par la construction d'un référentiel présentant une vision binaire de l'espace forestier français:

d'un côté les zones de montagne sont considérées comme des espaces voués à la conservation et de l'autre les forêts de plaine sont destinées à la futaie et à la production de bois de qualité.

1.2. Le corporatisme sectoriel des forestiers

L'autonomisation et la centralisation du secteur forestier s'accompagnent de la constitution au sein de l'administration d'un corps forestier. Celui-ci, comme le soulignent 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 ».

Le début du XIX^e siècle, comme on l'a vu, marque pour l'administration forestière une période de profond changement. La création de l'école forestière et la promulgation du code forestier correspondent pour les agents à un changement important dans leur mode de recrutement et induit une remise en question de leur rôle. Pour Kalaora et Savoye (1986), à cette période, « le corps forestier apparaît comme une administration en pleine mutation qui cherche à redéfinir sa fonction et son objet ».

Ainsi il existe au sein de l'administration forestière depuis le XIX^e siècle une forme de corporatisme sectoriel (Jobert & Muller, 1987) qui fonde sa légitimité sur sa compétence technique et sur sa capacité à défendre l'intérêt général au sein du service public. Ce groupe social incarne les valeurs du référentiel forestier, il fonde sa cohérence et assure sa reproduction en véhiculant une idéologie à dominante conservatrice (Kalaora & Poupardin, 1998).

On retrouve donc chez les forestiers au travers de l'image qu'ils se font de la forêt une conception bien particulière de l'ordre politique et social. Ils estiment que « ce qui est bon pour la forêt est bon pour la société » (Kalaora & Savoye, 1986), par conséquent ils portent un regard très critique sur le modèle social qui écloso en France depuis la Révolution. Selon eux, le mode de production capitalistique et l'individualisme sont vecteurs de désordre et menacent la stabilité de la société. La forêt apparaît 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.

Ce corps, « en tant que patron des rapports de force et gardien de l'idéologie détient une maîtrise totale du leadership forestier » (Cornu & Fromageau, 2004). Ils forment une « communauté épistémique »¹ qui, sans grande difficulté, parvient à imposer son diagnostic et à promouvoir ses orientations.

1.3. L'Etat et le contrôle du patrimoine forestier

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

L'Administration adopte ainsi le code forestier en 1827 dans un contexte post révolutionnaire critique pour la forêt. Celui-ci va essentiellement consister à établir un régime juridique pour les forêts publiques : le régime forestier. Ce régime juridique vise non seulement à protéger les forêts et à sanctionner les abus mais surtout à favoriser une gestion à long terme permettant la mise en valeur des massifs concernés. L'élément central de ce régime est l'organisation de la planification de la gestion du patrimoine forestier par l'élaboration de documents d'aménagement.

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. 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. On retrouve donc un ensemble cohérent de directives et orientations qui traduisent ces objectifs généraux dans les contextes régionaux².

Au départ, le régime forestier est mal perçu par les collectivités qui trouvaient trop pesante l'autorité de certains agents de l'Administration et trop élevée la contribution demandée par l'Etat pour assurer ce contrôle. Mais rapidement « l'apport financier de l'Etat et celui, technique, des agents de l'Administration, montrent aux communes où est leur véritable intérêt » (Badre, 1983). Depuis maintenant bientôt deux siècles, le régime forestier constitue « la moelle épinière » du code forestier et malgré les nombreuses réformes, il a très peu évolué. Lagarde (2004) parle « d'un chêne qu'on n'abat pas » pour qualifier ce corpus de règles applicables à la forêt publique.

En revanche, en ce qui concerne la forêt privée les changements vont s'avérer plus importants. Lors de la rédaction du code de 1827, la majorité des forêts sont pourtant privées mais la conception individualiste de la société héritée de la Révolution a érigé en principe constitutionnel le caractère « inviolable et sacré » du droit à la propriété. Le code se contente donc à l'origine de réglementer les défrichements. Pourtant progressivement, la politique en la matière va s'attacher à dynamiser la filière au travers de mesures essentiellement incitatives (avantages fiscaux, création du Fond Forestier National...). De plus, la loi Pisani de 1963 appliquera à ces forêts un régime obligatoire de gestion très voisin de celui institué pour les forêts publiques en 1827. Cette initiative témoigne de la volonté non seulement d'empêcher le défrichement des terrains boisés par les particuliers mais aussi de les encourager à valoriser leur potentiel forestier.

On constate en effet que durant le XX^e siècle l'influence du contexte économique libéral a été forte. L'évolution des instruments de mise en œuvre de l'action publique montre, de la part de l'Etat et de son administration, le passage d'une logique répressive et réglementaire à une action incitative, préoccupée des impératifs économiques des acteurs de la filière.

2. Crise du « modèle forestier » et nouveaux enjeux de régulation du secteur forestier

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

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

2.1. La mise sous tension du modèle forestier

Le travail d'analyse de l'action gouvernementale en termes de politique publique s'appuie habituellement sur un découpage de son domaine d'activité en secteurs mais la tendance aujourd'hui est à la remise en cause de l'opportunité fonctionnelle et analytique de ces découpages. Dans un contexte général de spécialisation des problèmes publics et de différenciation des sous-systèmes sociaux (Muller, 2005), la question de la coordination de l'ensemble et de la mise en cohérence du système global se fait de plus en plus saillante. Ainsi, comme on a pu le constater dans de nombreux secteurs d'action publique, des contraintes importantes touchent le secteur forestier et pose le problème de son adaptation au contexte général, elles prennent deux formes :

- Tout d'abord, on constate une évolution des échelles territoriales de l'action publique. Elle se manifeste au niveau européen par la mise en place d'un cadre commun de gestion durable des forêts et par l'insertion de la question forestière dans les politiques de développement rural, et au niveau infranational par une attente de plus en plus forte de mise en œuvre concertée et différenciée des politiques sectorielles.

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

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

En résumé, cette crise du rapport global-sectoriel s'articule autour de quatre logiques différentes :

- Logique globale de gestion intégrée des ressources naturelles ;
- Logique globale de compétitivité de la filière bois ;
- Logique locale de développement économique et de compétitivité ;
- Logique locale de valorisation du cadre de vie.

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

2.2. Modèles normatifs et phénomènes de régulation : crise du modèle étatique

Dans le domaine forestier le processus de différenciation et d'autonomisation du secteur s'est opéré essentiellement sous le contrôle de l'Etat et de son administration. Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont procédé à une institutionnalisation poussée des structures d'encadrement des activités amont de la filière selon une logique de pilotage centralisé de la protection de la ressource. En ce qui concerne les activités économiques, elles ont un temps été soutenues par l'Etat afin de lutter contre la concurrence des capitaux étrangers mais depuis les années 80 c'est la logique du marché qui régule le secteur. Ainsi comme on peut le constater on retrouve

au sein du secteur forestier un clivage important autour de deux logiques de régulation, deux types de normativité qui structurent le champ intellectuel de la régulation : l'Etat et le Marché (Timsit, 2004).

D'un côté, en ce qui concerne le modèle du Marché, la normativité est spontanée dans la mesure où les automatismes qui règlent les rapports sociaux sont guidés par le marché et l'action collective est envisagée comme le résultat de l'ensemble des décisions individuelles. D'un autre côté, le modèle de l'Etat, implique une situation de normativité imposée s'appuyant sur un contrôle hiérarchique de l'élaboration et de l'application des règles de l'action collective. La convergence des comportements résulte alors de l'existence de règles produites par le seul décideur suprême placé au sommet de l'organisation.

Dans le cadre forestier, les travaux réalisés sur le modèle de marché s'appuient sur des théories économiques classiques. Cependant, ces théories se sont confrontées à la forte spécificité des caractéristiques du peuplement forestier et de son renouvellement, conduisant même certains à considérer la forêt comme un « objet économique à part » (Gide, 1913; Viney, 1972). Pour cette raison, ce modèle s'applique de façon quasi exclusive à la partie aval et industrielle de la filière pour laquelle les travaux réalisés présentent peu de spécificité et s'inscrivent dans des approches orthodoxes de l'économie des entreprises.

Pour le modèle d'Etat, la littérature concernant l'analyse du phénomène dans le secteur forestier est beaucoup plus conséquente. Dans la grande majorité des cas le corpus mobilisé et la posture de recherche adoptée s'inscrivent dans une perspective sociologique assez marquée, l'objet des travaux étant d'analyser la logique des acteurs. C'est ainsi notamment que s'est développé l'étude du phénomène de corporatisme sectoriel (Kalaora, 1998 ; Kalaora & Poupardin, 1998 ; Kalaora & Savoye, 1986 ; Larrere & Larrere, 1997), voire de néo corporatisme (Buttoud, 1998), au sein de l'administration forestière et sa contribution à la mise en place d'une politique sectorielle centralisée et conservatrice. Ce sont ici en l'occurrence les travaux de Muller et Jobert (1987) qui ont inspiré les recherches, le modèle de l'Etat, figure dominante et centrale de la régulation, est donc quelque peu bousculé, au profit d'une lecture plus éclatée et moins cohérente (et moins rationnelle) que celle développée par les théories d'inspiration wébérienne.

Au-delà des différences entre les deux modèles théoriques envisagés (le Marché, l'Etat), on constate qu'ils associent au découpage sectoriel et à la différenciation qu'il engendre la garantie de l'optimisation et de la rationalisation du fonctionnement de l'organisation. Mais ce sont là deux versions idéales de la réalité qui sont mises à mal sur le terrain. L'Etat, comme le Marché, ne sont pas des explications satisfaisantes au problème de « mise en ordre » des systèmes sociaux. Ce sont des lectures qui envisagent les normes, les règles et les valeurs comme des éléments extérieurs à l'action collective et qui revêtent un caractère spontané et impératif. Il apparaît donc nécessaire d'envisager une approche de la régulation qui s'appuie sur une forme nouvelle de normativité sociale. Or, selon Timsit, on peut observer des phénomènes de régulation qui témoignent de l'entrée en crise de ces modèles traditionnels. Il expose ainsi trois types de phénomènes correspondant à trois types de crises : « l'une, qui tient pour l'essentiel aux défaillances du marché : elle affecte principalement le modèle concurrentiel de la normativité spontanée ; l'autre fondée sur le constat généralisé de l'incapacité de la Puissance Publique à décider et agir efficacement : elle tient aux déficiences de la hiérarchie à concevoir et mettre en œuvre des politiques et affecte la normativité imposée ; la dernière, enfin, qui résume et englobe les deux précédentes et affecte l'un et l'autre des deux modèles – de la normativité spontanée et de la normativité imposée : elle s'analyse en un déficit de légitimité. » (Timsit, 2004)

Ces crises et les phénomènes de régulation qui leur sont associés témoignent de la nécessité d'envisager la régulation comme un construit social résultant d'une forme de négociation ou de compromis élargi entre les différents acteurs et qui confère aux normes une nouvelle forme

de légitimité reposant sur leur caractère endogène. En dépassant les modèles normatifs, on envisage la régulation dans une logique fonctionnelle mais aussi symbolique et politique. Comme l'indique Moquay cela se traduit dans le domaine forestier par « le passage d'une vision de la forêt comme citadelle assiégée (préservée et gérée par les forestiers contre les autres usages) à une vision de la forêt comme bien commun » (Moquay, 2007). En d'autres termes, il s'agit de se poser la question de la dimension politique de la régulation des processus d'action collective, cela conduit à passer d'une analyse des politiques publiques centrée sur les impulsions étatiques vers une approche qui fait place à l'action collective, aux interactions avec des publics et donc aux négociations multiformes de l'action publique .

2.3. Question de gouvernance

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

Le fait d'appréhender la richesse et la diversité des formes de régulation politique pouvant intervenir au sein d'un système social donné s'inscrit directement dans la continuité des travaux envisageant une vision déconstruite de l'Etat et de l'expression de la puissance publique. Il s'agit d'analyser les processus d'action collective non pas comme le résultat de politiques substantielles, c'est-à-dire « produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens pour les atteindre » (Lascoumes & Le Bourhis, 1998), mais plutôt de politiques procédurales qui structurent des espaces d'action ouverts à une pluralité d'acteurs. Pour marquer la différence et s'inscrire en rupture par rapport aux approches statocentrées, une partie de la littérature scientifique française a privilégié l'analyse en termes d'action publique à celle en termes de politique publique. Comme le souligne Thoenig (1999), cet élargissement des cadres d'analyse de la régulation politique s'appuie en grande partie sur des approches sociologiques s'inspirant du courant constructiviste. Ces dernières permettent de s'intéresser aux phénomènes et aux dynamiques articulant le micro et le macro et d'identifier des scènes politiques et des arènes d'action collective intermédiaires entre le haut et le bas.

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

Cependant, ces travaux selon nous n'offrent qu'une vision partielle de la réalité. Ils privilégient essentiellement une entrée par le haut et focalisent le regard sur la stabilité des cadres institutionnels formels. Malgré la faiblesse du régime international de gestion des ressources naturelles, l'effet des déterminantes macros de la régulation est survalorisé au détriment des phénomènes intervenants à des niveaux inférieurs. Ainsi, sans remettre en question l'intérêt de l'étude des mécanismes de reproduction des cadres qui structurent les systèmes sociaux, il nous semble important de ne pas négliger l'analyse d'ordres locaux et d'espaces d'action intermédiaires susceptibles de faire émerger des dynamiques hétérogènes et originales. Dans cette perspective, l'article de Charbonneau et Padioleau (1980) à propos de la politique réglementaire sur le défrichement est particulièrement révélateur des vertus d'une lecture empirique à différentes échelles des processus de mise en œuvre de l'action publique. Leur diagnostic de l'application différenciée d'une mesure réglementaire, s'appuyant sur une lecture sociologique de l'action, montre l'hétérogénéité des configurations sociales qui caractérise le rapport entre centre et périphérie. En outre, ils mettent en évidence que la règle, malgré son fort contenu normatif, véhicule un important contenu politique et produit en fonction des contextes des effets imprévus sur la stratégie des acteurs.

Compte tenu de l'évolution du contexte de l'action publique dans le domaine forestier, il paraît donc intéressant d'appréhender la question de la régulation du secteur en dehors d'une approche centrée sur l'action de l'Etat. Il s'agit de dépasser une logique substantialiste focalisée sur le contrôle restreint d'une administration centralisée, et ainsi d'analyser la façon dont l'ensemble des acteurs publics, comme privés, appartenant au réseau sectoriel ou non, sont susceptibles de participer au processus de (re)construction du (ou des) référentiel(s) cognitif(s) et normatif(s) traitant des questions forestières.

3. Le renouvellement des modalités d'action publique dans le domaine forestier

La dynamique d'évolution qui touche le secteur forestier peut être appréhendée comme un processus de changement d'échelle de l'action publique (Faure & Douillet, 2005; Faure et al, 2007; Faure & Négrier, 2007; Pasquier et al, 2007), et plus précisément comme un phénomène de territorialisation d'une politique publique sectorielle (Trouve et al, 2007). Cette approche suppose d'envisager le traitement des problèmes dans une perspective élargie d'articulations nouvelles entre secteurs et territoires (Nahrath, 2007). Dans ce cadre, la régulation est appréhendée conjointement comme un phénomène de coordination fonctionnelle de différents niveaux de décision et comme un processus politique complexe de construction des problèmes publics et d'élaboration de normes d'action. Afin d'évaluer les modalités de transformation du « modèle forestier » français on propose donc d'analyser cette évolution à travers l'analyse de trois processus interdépendants :

- l'évolution des structures institutionnelles impliquées dans le pilotage de l'action publique forestière ;
- la (re)définition des périmètres d'action collective autour des problèmes publics posés par les questions forestières ;
- le renouvellement démocratique des pratiques décisionnelles.

3.1. Evolution des cadres institutionnels

Depuis les années quatre-vingt les mouvements de décentralisation et d'europanisation se sont accélérés et ont entraîné dans de nombreux secteurs des ajustements institutionnels dans le but d'intégrer ces nouveaux modes d'action publiques. Cette évolution du cadre général des modalités d'action publique pose avec acuité la question de l'articulation de ces différents

niveaux de gouvernement. Le secteur forestier est au cœur de ces questionnements en matière de recomposition institutionnelle des rapports entre l'Etat, l'Europe et les territoires infranationaux.

Tout d'abord, au niveau européen 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. Les parlementaires sont peu impliqués dans la mise en place d'une politique forestière structurée, on notera l'existence d'un intergroupe Forêt-Bois mais son influence reste marginale. 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). Cette procédure de construction de l'action publique, propre au fonctionnement européen, sort des cadres classiques fortement institutionnalisés du modèle administratif français.

Ensuite, en France, en ce qui concerne les cadres institutionnels hérités des réformes Pisani, il semble que les choses changent peu. En conclusion d'un article sur les innovations institutionnelles apportées par la dernière loi d'orientation forestière de 2001, Barthod (2004) faisait ainsi remarquer que cette loi « se situe effectivement dans une continuité et n'innove guère en matière institutionnelle ». D'autre part, dans le cadre de la modernisation du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP), la volonté affichée est de conforter la responsabilité des services déconcentrés (Directions Régionales de l'Agriculture et de la Forêt et Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt) et de développer des compétences et des approches transversales et de synthèse³. Par rapport à d'autres administrations, le MAP est relativement peu concerné par les récentes mesures de décentralisation (transfert notamment des aides économiques aux entreprises et de la responsabilité de l'aménagement foncier), l'objectif est donc d'accroître la déconcentration pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques au plus proche du terrain et favoriser l'inter ministérialité. Le ministère affiche donc clairement une volonté d'améliorer la coopération entre les services déconcentrés et les collectivités locales mais il maintient la cohérence de la pyramide administrative ainsi que son rôle d'animateur et de coordinateur des politiques locales.

Enfin, au niveau infranational, 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 progressivement transférées relèvent notamment de la formation professionnelle, du développement économique et de l'aménagement du territoire. On retrouve donc là encore une dispersion de la forêt entre différents secteurs d'intervention. De plus le processus d'intégration d'une politique forestière varie en fonction des régions et du poids économique qu'elle joue. Les régions les plus concernées tentent de structurer des espaces d'actions

sectoriels ou de les greffer sur d'autres domaines (au sein de commissions spécialisées par exemple), mais ces cadres demeurent relativement instables étant donné le manque de moyens dont elles disposent. En effet, leur capacité d'action directe sur la filière repose essentiellement sur les financements alloués dans le cadre des programmes européens et des contrats Etat-Région, finalement ils répondent souvent à une logique de guichet. Malgré tout, on peut constater qu'autour de quelques thématiques (bois énergie, innovations technologiques, recherche...) certaines régions parviennent à encadrer des groupes de travail et des partenariats originaux⁴.

Les collectivités territoriales ont encore peu de moyens pour mettre en place une politique forestière différenciée mais compte tenu du désengagement progressif de l'Etat et de l'émergence d'une politique européenne tournée vers les régions et incitant aux démarches transversales (FEADER⁵) (Chauvin et al, 2005), on peut se poser la question de leur capacité à devenir des acteurs importants de l'action publique dans le domaine forestier.

3.2. Adaptation des périmètres d'action collective

Une des dimensions importante des transformations en cours touche à l'organisation de l'action publique autour de logiques d'action structurées à partir des problèmes collectifs. On assiste ainsi à l'émergence de nouvelles configurations qui s'inscrivent à l'interface entre secteurs et territoires et constituent des espaces de régulations à géométrie variable. En suivant Nahrath et Varone (2007), on peut conceptualiser ces périmètres d'action collective à l'aide de la notion d'espace fonctionnel. « Par espace fonctionnel, nous entendons un espace social, plus ou moins clairement territorialisé, qui s'organise autour de rivalités – et donc de régulations publiques de ces dernières – pour l'accès, l'appropriation et la redistribution de biens et services, tant matériels qu'immatériels, nécessaires à la satisfaction de besoins ou à la réalisation d'activités, aussi bien individuels que collectifs » (Nahrath & Varone, 2007).

Dans un contexte fortement marqué par les principes de gestion durable, cette question de la définition de périmètres d'action adaptés aux problèmes posés est au cœur des enjeux de régulation du secteur forestier. En effet, la notion de durabilité, énoncée à Rio en 1992, est directement associée à celle de multifonctionnalité. Ceci implique non seulement de se projeter dans le temps mais surtout cela oblige à prendre en compte les conflits d'usage inhérents à la satisfaction des besoins de divers acteurs sur un territoire donné. Par conséquent, réfléchir en termes d'espace fonctionnel est particulièrement adapté à la problématisation de la contingence territoriale des espaces forestiers et à la mise en évidence des enjeux sociaux qui en découlent. La question qui se pose est de savoir comment s'organisent ces espaces sociaux et quels sont les mécanismes de régulation en jeu dans la gestion des rivalités qui les structurent.

Le modèle français repose sur le principe du régime d'appropriation privée des biens forestiers et sur une logique de ségrégation spatiale des fonctions qui leurs sont assignées. Au-delà d'un cadre réglementaire garantissant une protection minimum de l'intégrité du patrimoine forestier, les propriétaires ont la liberté de définir leurs propres objectifs de gestion et de mettre en place sur leurs parcelles les itinéraires sylvicoles choisis pour les atteindre. Cette situation peut contribuer à rendre très compliquée la mise en cohérence de la politique forestière et la constitution d'espaces fonctionnels dans la mesure où les orientations de gestion peuvent apparaître très disparates en fonction des échelles envisagées et des enjeux considérés.

Les grandes directives et orientations régionales qui déclinent localement les objectifs établis au niveau national demeurent trop générales et trop peu contraignantes pour garantir l'articulation des actions individuelles et la prise en compte d'enjeux dépassant l'échelle de la propriété (accueil du public, gestion de la biodiversité, protection contre le risque incendie

mais aussi organisation de l'approvisionnement des entreprises de transformation). Il s'agit là d'un problème majeur pour la régulation du système forestier étant donné qu'il questionne non seulement ses capacités d'intégration verticale mais aussi son degré d'intégration transversale au sein des espaces naturels. En effet, d'une part la mise en valeur des massifs forestiers passe par leur inscription dans une perspective d'adéquation de la ressource aux débouchés en termes d'utilisation du matériau bois ; ceci nécessite de raisonner dans une logique de filière. D'autre part, les choix sylvicoles ont un impact important sur la dynamique des milieux naturels et sur l'évolution des paysages ; cela implique une réflexion en matière de système écologique.

Afin de lever la contrainte liée au morcellement important de la propriété forestière et dans le but de définir des espaces fonctionnels adaptés aux problèmes collectifs posés par la gestion forestière, de nouveaux instruments et dispositifs ont récemment vu le jour. Un inventaire rapide de ces outils nous amène à distinguer deux logiques qui président à leur mise en œuvre : la première catégorie relève d'une approche sectorielle destinée à rapprocher l'amont de l'aval de la filière (plan bois énergie, programme filière bois construction...) ; la seconde catégorie s'inscrit dans une logique territoriale de gestion multifonctionnelle (Charte forestière de territoire, Plan de prévention des risques incendies...). Quels qu'ils soient, ils reposent tous sur le principe d'identification d'un espace social, de sa structuration en réseau et de la mise en cohérence des actions individuelles autour d'objectifs négociés collectivement.

En apparence, ces initiatives prennent donc la forme de véritables instruments de politique procédurale qui laissent une large place à la définition concertée des normes d'action mais dans les faits on peut se demander dans quelle mesure ils constituent de véritables périmètres d'action collective. Pour cela, il serait nécessaire non seulement d'envisager comment ces espaces fonctionnels s'articulent avec les territoires institutionnels d'une part et les logiques sectorielles d'autre part, mais aussi d'analyser comment progressivement ils s'institutionnalisent et acquièrent une certaine légitimité (Nahrath & Varone, 2007).

3.3. Transformation des pratiques de décision et renouveau démocratique

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

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

avérée plus conflictuelle. Finalement, sous la pression notamment des ONG environnementalistes, le dialogue s'est progressivement ouvert entre les différents acteurs du monde forestier mais il demeure fortement marqué par la méfiance réciproque. La pratique de la consultation s'est alors un peu développée (dans le cadre du Fond Forestier National ou encore des Conseils national et régionaux de la forêt et des produits forestiers) et on a pu même observer la mise en place de processus de coopération formelle témoignant de partenariats nouveaux. On peut citer en exemples le récent Grenelle de l'environnement⁶ ; mais aussi le partenariat entre les propriétaires forestiers privés et l'ONG France Nature Environnement à l'occasion de l'application du schéma de certification PEFC⁷ ; ou encore celui entre les communes forestières et l'ONF, à travers la charte de la forêt communale. De même au niveau local de nombreux changements témoignent d'une prise en compte nouvelle des intérêts des différents usagers (comme en témoigne l'émergence des chartes forestières de territoire). Ainsi, cette multiplication des processus à visée participative indique une évolution profonde des principes qui guident l'action des forestiers, les acteurs « non forestiers » acquièrent en effet une certaine légitimité et un droit de regard sur la gestion des forêts.

Toutefois, on peut se demander dans quelle mesure ces évolutions sont synonymes de transformation des pratiques de décision. Il est indéniable que le secteur forestier a intégré l'impératif de participation (« le nouvel esprit de l'action publique ») dans ses pratiques mais il semble que l'on soit loin d'une remise en question fondamentale de son mode de gouvernement. A propos de ces procédures, on peut ainsi poser les questions suivantes : « Une fois mis en place, de tels dispositifs renforcent-ils [la] capacité de critique, contraignent-ils les stratégies des autorités politiques, remettent-ils en cause les légitimités existantes ? Ont-ils un effet sur les pratiques de représentation et les formes de contestation ? » (Blondiaux & Sintomer, 2002). En fait il apparaît peu évident que le monopole de l'expertise détenu par les forestiers soit remis en cause, ils détiennent toujours la maîtrise de la construction technique des problèmes et de la proposition de solutions. Les partenariats qui se nouent relèvent de stratégies de lobbying des groupes dominants qui au final cherchent surtout à assoir leur légitimité et à verrouiller au maximum les débats au sein des arènes politiques. Comme le fait remarquer Kouplevatskaya (2007) : « en fait le retrait supposé de l'Etat mentionné par les protagonistes de la gouvernance est une redéfinition de son rôle et de son pouvoir, sans grands changements des règles de base de prise de décision publique ».

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

Conclusion

A l'heure où l'Etat semble manifester à nouveau une forte volonté de reprise en main de la politique forestière⁸, on peut véritablement s'interroger sur les capacités de pilotage dont il dispose et sur la place qu'il occupe dans un système de régulation manifestement de plus en plus complexe.

Face au défi du changement climatique et dans un contexte de crise énergétique, le bois se repositionne sur le devant de la scène et la France reprend conscience du potentiel dont elle dispose. L'Europe fixe les grands cadres d'une intégration de la politique forestière aux enjeux du développement durable et de la compétitivité économique. Toutefois, les conditions de gestion et de valorisation de la biomasse forestière dans l'hexagone demeurent très problématiques : la forêt est morcelée, les conditions d'exploitation sont parfois difficiles (forêts de montagne), la concurrence avec les bois étrangers s'est accrue et le risque (tempête, incendies) est un facteur d'incertitude important. En outre, que ce soit pour des raisons biogéographiques ou socio-économiques, les contextes locaux sont très hétérogènes et les enjeux de dynamisation de la filière forêt-bois très différents. Par conséquent les questions de la régulation du secteur et du besoin d'articulation entre les différents niveaux de gouvernement sont plus que jamais d'actualité.

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

Malgré l'apparente centralité de la politique forestière, on peut donc se demander dans quelle mesure les collectivités territoriales (Régions, Départements, EPCI⁹, Communes) peuvent influencer la mise œuvre, voire la définition, des actions dans le domaine. Ont-elles la possibilité de conduire des stratégies différenciées par un phénomène de « débordement territorial des politiques sectorielles » (Meriaux, 2005)¹⁰ ? Si le cadre institutionnel forestier demeure encore essentiellement centré sur l'Etat, l'évolution et la diversification des instruments d'action publique n'ouvrent-elles pas des fenêtres d'opportunités pour les collectivités et les acteurs territoriaux ?

Bibliographie

- Badre L. 1983. *Histoire de la forêt française*. Paris: Arthaud
- Barthod C. 2004. Les innovations de la loi d'orientation sur la forêt dans le domaine institutionnel. In *La forêt en France au XXe siècle. Enjeux politiques et juridiques*, ed. M Cornu, J Fromageau. Paris: L'Harmattan
- Blondiaux L, Sintomer Y. 2002. L'impératif délibératif. *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 15:17-35
- Buttoud G. 1998. *Les politiques forestières*. Paris: P.U.F.
- Buttoud G. 2007a. Forêts et réforme ; un secteur en transition ? *Revue forestière française* 5:570-5
- Buttoud G, ed. 2007b. *Revue Forestière Française*, Vols. 5. Nancy: ENGREF
- Charbonneau S, Padioleau G. 1980. La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire : le défrichement des bois et forêts *Revue française de sociologie* XXI
- Chauvin C, Dehez J, Deuffic P. 2005. Le FEADER, nouvelle étape vers une politique forestière européenne ? *Ingénieries-EAT Spécial*:91-106
- Cornu M, Fromageau J, eds. 2004. *La forêt en France au XXe siècle: Enjeux politiques et juridiques*. Paris: L'Harmattan
- Corvol A. 1984. *L'Homme et l'arbre sous l'ancien régime*. Paris: Economica
- Faure A, Douillet A-C. 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: PUG
- Faure A, Leresche JP, Muller P, Nahrath S, eds. 2007. *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan
- Faure A, Muller P. 2007. Introduction générale. Objet classique et équations nouvelles. In *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, ed. A Faure, JP Leresche, P Muller, S Nahrath, pp. 9-19. Paris: L'Harmattan
- Faure A, Négrier E, eds. 2007. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan
- Gaudin JP. 2002. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po
- Gide C. 1913. *Cours d'économie politique*
- Howlett M, Rayner J. 2006. Globalization and Governance Capacity: Explaining Divergence in National Forest Programs as Instances of "Next-Generation" Regulation in Canada and Europe. *Governance* 19:251-75
- Jobert B, Muller P. 1987. *L'Etat en action*. Paris: PUF
- Kalaora B. 1998. *Au-delà de la nature l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*. Paris: L'harmattan
- Kalaora B, Poupardin D. 1998. L'administration forestière entre 1860 et 1940. L'esprit de corps à travers les nécrologies. *Ethnologie française* XVIII
- Kalaora B, Savoye A. 1986. *La forêt pacifiée : les forestiers de l'Ecole de Le Play, experts des sociétés pastorales*. Paris: L'Harmattan
- Kouplevatskaya I. 2007. La participation des acteurs et le partenariat comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. *Revue forestière française* 5:465-78
- Lagarde M. 2004. Le régime forestier (1827-2002), un chêne qu'on n'abat pas. In *La forêt en France au XXe siècle. Enjeux politiques et juridiques*, ed. M Cornu, J Fromageau, pp. 39-63. Paris: L'Harmattan
- Larrere C, Larrere R. 1997. *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*. Paris: Alto Aubier
- Lascoumes P, Le Bourhis JP. 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix* 11:37-66

- Manin B. 2002. L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. *Politix. Revue des sciences sociales du politique* 15:37-55
- Meriaux O. 2005. Le débordement territorial des politiques sectorielles In *L'action publique et la question territoriale*, ed. A Faure, A-C Douillet. Grenoble: P.U.G.
- Moquay P. 2007. Du sectoriel au territorial : nouveaux dispositifs, nouveaux référentiel. *Revue forestière française* 5:505-14
- Muller P. 1992. Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen In *L'administration française est-elle en crise ?*, ed. P Muller. Paris: L'harmattan
- Muller P. 2005. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique* 55:155-87
- Nahrath S. 2007. Entre transformations sectorielles et recompositions territoriales. In *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, ed. A Faure, JP Leresche, P Muller, S Nahrath, pp. 169-75. Paris: L'Harmattan
- Nahrath S, 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*, ed. A Faure, JP Leresche, P Muller, S Nahrath, pp. 235-49. Paris: L'Harmattan
- Pasquier R, Simoulin V, Weisbein J, eds. 2007. *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Paris: L.G.D.J.
- Smouts MC. 2001. *Forêts tropicales. Jungle Internationale*. Paris: Presses de science Po
- Thoenig J-C. 1999. L'usage analytique du concept de régulation. In *Les métamorphoses de la régulation politique*, ed. J Commaille, B Jobert. Paris: LGDJ
- Timsit G. 2004. La régulation. La notion et le phénomène. *Revue Française d'administration publique* 1:5-11
- Trouve A, Berriet-Sollic M, Depres C. 2007. Charting and theorising the territorialisation of agricultural policy. *Journal of Rural Studies* 23:443-52
- Vatin F. 2005. Aménagement forestier et métaphysique économique (XVIIIe-XIXe siècles) : Le premier débat sur le "développement durable". In *Le développement durable. Une perspective pour le XXIe siècle*, ed. JP Marécal, B Quenault, pp. 51-67. Rennes: Presses Universitaires de Rennes
- Viney R. 1972. *L'économie forestière*. Paris: PUF

¹ Pour P. Haas une communauté épistémique est un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine précis qui peuvent faire valoir leur autorité sur les informations pertinentes pour la politique dans le domaine en question. Cité et traduit par M.C. Smouts (2001).

² On retrouve les Orientations Régionales forestières qui constituent le cadre officiel, au niveau régional, dans lequel doivent s'inscrire les Aménagements et PSG. Dans le cadre de ces ORF sont aussi établis des Schémas Régionaux de Gestion Sylvicole pour les forêts privées et des Directives et Schémas Régionaux d'Aménagement des Forêts pour les forêts domaniales et celles des collectivités.

³ Voir la Feuille de route de Modernisation du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Décembre 2006.

⁴ Voir par exemple l'initiative du Conseil régional du Limousin et rapport Anne Veuille – C. Chauvin sur les politiques forestières des régions ainsi que les réflexions en cours en Bourgogne ou Rhône-Alpes...

⁵ Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural. Les orientations du dernier FEADER (période 2007-2013) confirment l'intégration de la forêt à la Politique Agricole Commune : A côté de l'axe 1 qui vise le soutien à la production, les axes 2 et 3 définissent plusieurs mécanismes pour inciter au développement des fonctions environnementales et sociales.

⁶ A cette occasion les forestiers privés (Union Nationale de la Forêt Cultivée) ont même estimé qu'ils étaient sous représentés par rapport aux diverses associations et ONG environnementales. Voir *Forêt de Gascogne*, N°543, décembre 2007.

⁷ Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières.

⁸ Voir les dernières assises de la forêt (Novembre 2007) présidée par M. Barnier et les 20 propositions énoncées avec pour objectif de « renforcer la production forestière en l'inscrivant dans une gestion durable, prenant en compte la biodiversité forestière, et la gestion des risques ». Notamment le Ministre a retenu l'objectif de sortir de nos forêts, 21 Millions de m³ supplémentaires à moyen terme.

⁹ Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

¹⁰ Travaillant sur l'implication des collectivités locales dans le domaine de la sécurité, des politiques éducatives ou du patrimoine, O. Mériaux témoigne de la capacité des acteurs locaux à dépasser le cadre fixé par les transferts de compétence et à construire une action publique différenciée.