



3^{ème} CONCOURS D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

Note de synthèse et de propositions soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale

BON A TIRER

Date

Signature :

EPREUVE N° 9

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

Vous êtes directeur ou directrice général adjoint de la Région A en charge de l'aménagement du développement des territoires. La Région a adopté son Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Equilibre des Territoires qui met en avant ses engagements en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Le/la Président(e) de la Région souhaite proposer une politique de développement du patrimoine forestier et de la mise en valeur d'une filière bois respectueuse de l'environnement. Il/elle vous demande de lui rédiger une note présentant les différentes possibilités d'intervention de la Région permettant d'impliquer tous les acteurs. Il/elle vous indique être attaché(e) à des dispositifs simples, efficaces et lisibles.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Livre blanc forêt bois de l'Ain 2017-2019	Page 1
Document n° 2	Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique, Arnaud Sergent, in Economie rurale, n°318-319, 2010	Page 8
Document n° 3	Les soutiens à la filière forêt-bois, rapport de la Cour des Comptes, novembre 2014	Page 18
Document n° 4	programme national de la forêt et du bois 2016-2026, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation	Page 31

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

AXE 1 : La Forêt : une ressource à révéler

Objectif : Accroître le potentiel forestier de l'Ain

Action 1.1 : Exploiter la forêt d'aujourd'hui

- Contexte et enjeux

Dans l'Ain, la récolte de bois a progressé de 18 % entre 2013 et 2014 et se situe à près de 415 000 m³ (7^{ème} rang au niveau de la Région Auvergne-Rhône-Alpes). La marge de progression est encore très importante puisque seule la moitié de la production biologique annuelle de la forêt est récoltée à l'heure actuelle. La récolte concernant essentiellement les résineux alors que près des 2/3 de la surface forestière du département est couverte par les feuillus, on assiste automatiquement à une augmentation très importante des volumes sur pied de feuillus en forêt privée comme en forêt publique. En ce qui concerne les résineux, très sollicités par la filière locale, les stocks les plus importants se situent sans conteste en forêt privée.

Les principaux freins à la mobilisation des bois sont liés :

- à des problèmes d'accessibilité de certaines parcelles forestières du fait de l'absence de dessertes, places de dépôts...
- à un fort morcellement de la forêt privée conduisant à une absence de gestion d'une large part de cette dernière.

L'objectif de cette action est de favoriser une mobilisation accrue de bois issu des forêts de l'Ain en améliorant le réseau de desserte, en encourageant l'achat et l'échange de parcelles en forêt privée et en regroupant des chantiers de coupes et travaux en forêt privée.

- Description de l'action

- Consolider les investissements en forêt : petits chantiers de desserte forestière

Le livre blanc soutiendra les petits chantiers de desserte en forêt privée comme en forêt publique. Les petits chantiers concernent des dossiers dont l'assiette est inférieure à 5 000 € et le taux d'aide est de 50%.

Condition : L'aide sera soumise à l'engagement du propriétaire de réaliser un document de gestion durable ou de s'engager dans une certification de la gestion durable des forêts telle que PEFC.

Une commission technique d'étude et de validation des dossiers se réunira deux fois par an. Elle sera composée du Département, FIB 01, CRPF, ONF et DDT.

Ponctuellement et suivant avis de la commission technique, le livre blanc pourra intervenir en faveur de dossiers de dessertes plus conséquents ainsi qu'en faveur de dossiers liés au débardage par câble, présentés dans le cadre du PDR et pour lesquels un cofinancement du Département serait indispensable à leur éligibilité. En cas d'acceptation de la commission technique, l'attribution sera réalisée directement en faveur du propriétaire selon un taux d'aide établi en concertation avec le service instructeur du PDR mais dans tous les cas inférieur à 20 % du montant des dépenses éligibles. Les critères d'éligibilité seront identiques à ceux du FEADER.

L'animation de cette action sera confiée au CRPF pour les dossiers de la forêt privée.

Objectif : 12 dossiers de la forêt privée / an.
Aide forfaitaire : 750 € / dossier finalisé.

- Limiter le morcellement en forêt privée et en forêt publique : agir sur le foncier forestier

Forêt privée :

Le livre blanc encouragera l'achat et l'échange de parcelles forestières en apportant une aide de 80 % des frais de notaire plafonnés à 500 €.

Conditions : Le tènement obtenu doit être supérieur à 1 ha.

Plancher de subvention par dossier fixé à 300 €. En deçà, les dossiers ne sont pas éligibles.

Les dossiers comprenant forêt privée et forêt publique sont éligibles.

Une aide pourra également être octroyée en faveur de la constitution d'un groupement forestier dans la limite d'un dossier par an. Prise en charge de 80 % des frais de notaire plafonnés à 3 000 €.

L'aide sera directement attribuée aux propriétaires privés et ce, dans la limite de 2 transactions par an. Elle sera soumise à l'engagement du propriétaire de réaliser un document de gestion durable sur les parcelles regroupées ou de s'engager dans une certification de la gestion durable des forêts telle que PEFC.

Cette action pourrait à terme évoluer en fonction des nouveaux outils en cours d'élaboration et concerne le foncier forestier (notamment redéploiement prévu d'ici fin 2017 de la plateforme interactive « Bois d'Auvergne » à l'ensemble du territoire national).

L'animation de ce dispositif sera confiée au CRPF.

Objectifs : 65 transactions / an
Aide forfaitaire : 200 € / transaction

Forêt publique :

La loi d'Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 a apporté de nombreux outils pour permettre aux communes de lutter contre le morcellement du foncier forestier.

- Accompagnement des élus sur la mise en application des outils de la loi d'avenir : notamment l'appropriation des biens vacants et sans maîtres.

Objectif : 10 parcelles récupérées / an sur la base de délibérations
Le tènement obtenu doit être supérieur à 1 ha.
Aide forfaitaire : 200 € / parcelle

- Aide aux communes souhaitant avoir recours aux actes administratifs pour acquérir des parcelles forestières.

Objectifs : 10 actes / an (avec un maximum de 20 actes)
Aide forfaitaire : 200 € / acte

L'animation de ce dispositif sera confiée à l'association COFOR 01.

- Mobiliser du bois en forêt privée en regroupant les chantiers

Le Département est lauréat d'un AML déposé en 2016 et qui débutera courant 2017 : AVENIR 01.

Le livre blanc incitera les propriétaires voisins à regrouper leurs opérations de coupes ou travaux par l'intermédiaire d'une structure professionnelle disposant d'une expertise nécessaire et reconnue en termes de gestion forestière (experts forestiers, gestionnaires forestiers professionnels).

Le regroupement de chantiers comprend les étapes suivantes : contacts auprès des propriétaires privés, appels d'offres, visites des acheteurs potentiels, réception des offres, signature du contrat, mise en relation avec les prestataires de service, suivi de la coupe et réception du chantier.

Les volumes de bois mobilisés et surfaces concernées sont comptabilisés pour chacun des regroupements réalisés.

Les unités de travail constituées seront de 1,5 ha minimum et regrouperont des propriétés situées sur une même commune ou des communes limitrophes.

Les dossiers comprenant forêt privée et forêt publique sont éligibles.

Les travaux et coupes réalisés devront être mis en œuvre dans le cadre d'une gestion sylvicole durable (schéma régional de gestion sylvicole) et les propriétaires concernés devront s'engager dans une démarche de certification de la gestion durable des forêts telle que PEFC ou dans la rédaction d'un document de gestion durable.

L'aide sera attribuée à la structure professionnelle selon les critères suivants :

200 € par propriétaire lors d'un chantier regroupé dans la limite de 10 propriétés par dossier de regroupement.

• **Indicateurs**

Nombre de dossiers de desserte

Nombre de kms de desserte réalisés

Nombre d'actes achat et vente réalisés

Surfaces globales concernées par achat et échange de parcelles : surface origine – surface acquise – surface nouveau tènement

Nombre de chantiers regroupés réalisés

Nombre de propriétaires concernés par les regroupements de chantiers

Surfaces globales concernées par les regroupements de chantier

Volumes de bois mobilisés en distinguant BO, BE et BI

4

Dispositif d'action	Maître d'ouvrage – Bénéficiaire	Taux d'aide	Plafond dépense subventionnable	Conditions éligibilité
DESSERTÉ FORESTIÈRE				
Desserte « petits chantiers »	Propriétaires forestiers, publics ou privés	50 %	5 000 €	Document de gestion durable de la forêt
Animation desserte forêt privée	CRPF	100%	750 €/dossier	
FONCIER FORESTIER				
Aide à l'achat et échange de parcelles forestières	Propriétaires forestiers, publics ou privés	80%	500 €	Document de gestion durable de la forêt Tenement > 1 ha Plancher de 300 €
Animation du dispositif d'aide à l'achat et échange de parcelles forêt privée	CRPF	100%	200 €/dossier	
Animation du dispositif d'aide à l'achat et échange de parcelles forêt publique	COFOR 01	100%	200 €/dossier	
REGROUPEMENT CHANTIERS				
Regroupement de chantiers	Structures professionnelles (ASLGF SBDR et les Sylviculteurs du Bugey)	100%	200€/propriétaire dans la limite de 10 propriétaires par regroupement	unité de travail d'au moins 1,5ha Enregistrement des surfaces et volumes exploités Démarche de gestion durable de la forêt

AXE 1 : La Forêt : une ressource à révéler

Objectif : Accroître le potentiel forestier de l'Ain

Action 1.2 : Construire la forêt de demain

- **Contexte et enjeux**

Le fonds local de replantation a été initié en 2009 par des collectivités territoriales situées dans la zone Bugey et par des scieurs. L'objectif de ce fonds était d'anticiper le renouvellement de la production face aux phénomènes de dépérissement très largement présents sur ce territoire (notamment scolytes, sécheresse...). Ce fonds local, auquel le Département participe financièrement depuis 2010, a été renouvelé en 2014 pour une nouvelle convention de 3 ans qui intègre les travaux d'entretien des plantations.

Cette initiative locale répond de façon très concrète à l'un des enjeux majeurs de la filière – le renouvellement de la ressource forestière – et elle est donc renouvelée pour une durée de 3 ans.

Les objectifs de cette action sont aujourd'hui réaffirmés : il s'agit de construire une ressource forestière pour l'avenir, en forêt publique et en forêt privée, en reboisant ou en améliorant les peuplements touchés par des phénomènes de dépérissement et les zones de friches bénéficiant d'un potentiel forestier avéré.

La Charte Forestière du Massif du Bugey (CFT) est issue de deux chartes précédemment mises en place par le Syndicat Mixte du Pays du Bugey (en 2004) et par le Syndicat Intercommunal d'Initiative Forestière (SIIF). La CFT favorise la mutualisation des actions en forêt et accompagne les collectivités dans leurs démarches bois et bois énergie. Le livre blanc soutient cette démarche territoriale aux côtés des collectivités impliquées.

- **Description de l'action**

- Fonds local de replantation :

L'ensemble des modalités techniques et financières régissant le fonctionnement du fonds local est précisé dans la convention 2017-2019 d'une durée de 3 ans, renouvelable par tacite reconduction. Le Département de l'Ain, la Communauté de Communes Haut Bugey, la Communauté de Communes du Pays Bellegardien, la Communauté de Communes du Plateau d'Hauteville, et le Groupement des Exploitants Forestiers et Scieurs de l'Ain sont signataires de cette convention. Dans le temps de réalisation de la convention, d'autres partenaires publics ou privés pourront intégrer le fonds par voie d'avenant sous réserve de l'accord des membres signataires.

Le périmètre du fonds local est celui des trois intercommunalités précitées. Toutefois, ce périmètre d'intervention est susceptible d'être modifié en fonction des fusions éventuelles d'intercommunalités à venir et dans le cas où une ou plusieurs Communautés de Communes intégreraient cette initiative. Ce changement de périmètre ferait alors l'objet d'un avenant à la convention.

Les fonds sont mutualisés par la Communauté de Communes Haut Bugey (CCHB) qui assure la gestion administrative et financière de cette action. Ainsi, c'est la CCHB qui verse les aides attribuées aux propriétaires forestiers, privés comme publics.

NATURE DES TRAVAUX et MODALITES D'AIDES VERSEES PAR LA CCHB :

	Plafond d'aide	Taux d'aide	Zone concernée
Travaux de plantation	4 000 €/ha	60%	Parcelles avec dépérissement important et friches à vocation forestière
Travaux d'enrichissement ou complément à la régénération	2 300 €/ha	60%	Parcelle avec dépérissement important et friches à vocation forestière
Travaux d'entretien pour les dossiers ayant bénéficié d'une subvention lors de plantation	600 €/ha	60%	2 entretiens maxi Maximum 5 ans après plantation
Travaux de dégagement de semis en futaie irrégulière	1000 €/ha	60 % *	Dans la limite de 30 % du budget de l'action

*En cas de mobilisation de fonds de la part d'autres financeurs (exemple Sylv'Acctes) la participation du fonds s'ajustera afin de respecter le taux d'aide de 60 %.

Plancher de subvention : 500 € (dérogation : 150 € pour la sous action « travaux de dégagement de semis en futaie irrégulière » en cas d'autres cofinancements).

Surface minimale : 0,5 ha

Possibilité pour une association de gestion forestière de regrouper des dossiers pour atteindre le plancher de subvention ou la surface minimale pour le compte de ses adhérents.

Les travaux réalisés devront être mis en œuvre dans le cadre d'une gestion sylvicole durable (schéma régional de gestion sylvicole). Le choix des essences devra notamment être adapté à la station forestière et au phénomène de changement climatique.

L'aide sera soumise à l'engagement du propriétaire de réaliser un document de gestion durable sur les parcelles bénéficiant du fonds local ou de s'engager dans une certification de la gestion durable des forêts telle que PEFC.

Volume financier conventionné

Département	66 000 €/an*
Communauté de communes	70 290 €/an*
Groupement des exploitants et scieurs	24 200 €/an*

*Sous réserve du vote des crédits par les différents cofinanceurs.

Tout dépassement de l'enveloppe annuelle engage automatiquement toutes les collectivités et structures signataires de la convention à redéployer une somme au prorata de leur participation respective.

La participation de la Région Auvergne-Rhône-Alpes reste à définir.

Dans le cadre du Contrat de territoire Dombes-Saône, une déclinaison du fonds de replantation sur le territoire de la Dombes est envisagée en lien avec les Intercommunalités du territoire.

- Charte Forestière Massif du Bugey :

La Communauté de Communes du Plateau d'Hauteville portera le poste d'animateur (trice) de la Charte Forestière du Bugey et conventionnera avec l'ensemble des intercommunalités du Bugey souhaitant prendre part à ce dispositif territorial.

La CFT veillera à développer une stratégie de développement de la forêt et de la filière bois à l'échelle du territoire. Elle travaillera avec FIB 01 en complémentarité au service de la filière (poste basé Visiobois).

Des financements supplémentaires pourront être sollicités au titre du FEADER et au titre de la politique régionale.

• Indicateurs

Nombre d'hectares travaillés par an, répartis suivant la nature des travaux, le type de propriété (privée/publique) et l'intercommunalité (CCHB/CCPB/CCPH).

Nombre de plants forestiers mis en terre et répartition de ces derniers suivant les essences.

Montant des investissements globaux.

Dispositif d'action	Maître d'ouvrage – Bénéficiaire	Taux d'aide	Plafond dépense subventionnable	Conditions éligibilité
FONDS LOCAL REPLANTATION				
Construire la forêt de demain – fonds local	CCHB (pour le compte de propriétaires privés et publics)	60%	Défini dans le cadre de la convention conclue entre les différents partenaires	
CHARTE FORESTIERE BUGEY				
CFT	CCPH	10 000 € de subvention départementale pour 2017, une convention à conclure entre les cofinanceurs déterminera l'ensemble des participations et le contenu de la mission.		

Les principes du modèle forestier français

- 4 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.
- 5 Ce processus aboutit à la constitution d'un système administratif fortement centralisé qui peut être défini par trois grandes structures de comportements et de normes (Muller, 1992) :
- la première marque la centralité de l'État dans les procédures de médiation sociale et sa monopolisation des fonctions de production d'images du monde au sein de l'espace public ;
 - la deuxième correspond au développement de formes de « corporatisme sectoriel » qui confère à l'administration un rôle essentiel de représentation sociale ;
 - la troisième concerne la dévalorisation de l'échelon territorial au profit de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques.

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

- 6 La grande réformation des forêts (1661) initiée et portée par Colbert, alors contrôleur général des finances de Louis XIV, est présentée comme l'acte fondateur de la mise en œuvre d'une gestion patrimoniale de la forêt. Ce qu'il définit c'est une économie de la Nature, mais dans l'approche colbertienne, contrairement au concept économique libéral développé par Adam Smith, c'est à l'État d'assurer sa régulation et de conjuguer le point de vue des hommes et celui de la Nature (Vatin, 2005). Il a initié une profonde mutation des données de l'économie forestière qui consiste à « *domestiquer les forces végétales et non les épuiser* » (Corvol, 1984) et inspirera grandement les forestiers par la suite.
- 7 Selon Kalaora et Savoye (1986), la constitution de la forêt comme institution se déroule sur la période allant de la Monarchie de Juillet au Second Empire. Ils estiment que le XIX^e siècle marque un tournant dans la relation entre forêt et société dans la mesure où la forêt est conjointement reconnue comme « un territoire spécial » et « une culture particulière ». Territoire spécial car il s'individualise très nettement au sein de l'espace rural par rapport à l'agriculture, culture particulière car la forêt fait l'objet d'une application systématique des progrès d'une science sylvicole naissante (Larrère et Nougarede, 1990).
- 8 La logique qui domine alors est celle du rôle de protection et de conservation de l'État. Celui-ci impose, de manière autoritaire et souvent dans le conflit sa conception de l'intérêt général aux dépens des intérêts particuliers. Cependant au cours du XX^e siècle et face au contexte industriel productiviste qui se développe en France, l'administration forestière sera contrainte d'infléchir sa position. L'augmentation de la demande en bois l'oblige à intégrer à ses objectifs de protection les enjeux de valorisation de la ressource et par là même à prendre en compte l'intérêt des industriels et des propriétaires privés. De plus, l'État en tant que propriétaire forestier demeure très attaché à la protection et à la valorisation de

la ressource financière que constituent les forêts domaniales. La résolution de ce dilemme va ainsi passer par la construction d'un référentiel présentant une vision binaire de l'espace forestier français : d'un côté les zones de montagne sont considérées comme des espaces voués à la conservation et de l'autre les forêts de plaine sont destinées à la futaie et à la production de bois de qualité.

2. Le corporatisme sectoriel des forestiers

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

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

11 Ainsi il existe au sein de l'administration forestière depuis le XIX^e siècle une forme de corporatisme sectoriel (Jobert et 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.

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

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

3. L'État et le contrôle du patrimoine forestier

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

15 L'Administration adopte ainsi le Code forestier en 1827 dans un contexte post révolutionnaire critique pour la forêt. Ce régime forestier vise non seulement à protéger les forêts et à sanctionner les abus mais surtout à favoriser une gestion à

10

long terme permettant la mise en valeur des massifs concernés. L'élément central de ce régime est l'organisation de la planification de la gestion du patrimoine forestier par l'élaboration de documents d'aménagement déclinant dans les contextes régionaux les directives et orientations fixées nationalement et plus tard (en 1964), par la création d'un office (Office national des forêts) chargé spécialement de la gestion du patrimoine de l'État et des collectivités.

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

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

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

Crise du modèle forestier et nouveaux enjeux de régulation

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

1. La mise sous tension du modèle forestier

- 20 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.
- 21 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.
- 22 Comme le souligne Muller, cette tension au sein du rapport global-sectoriel soulève directement la question du changement et de la capacité du système sectoriel (forestier) à se rapprocher du cadre cognitif et normatif imposé par le référentiel global. Ce processus de mise en cohérence de la politique sectorielle relève de mécanismes de régulation politique.

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

- 23 Dans le domaine forestier, le processus de différenciation et d'autonomisation du secteur s'est opéré essentiellement sous le contrôle de l'État et de son administration. Les pouvoirs publics ont procédé à une institutionnalisation poussée des structures d'encadrement des activités amont de la filière selon une logique de pilotage centralisé de la protection de la ressource. Cependant, la crise du rapport global-sectoriel remet en question cette forme de régulation des modalités de gestion de l'espace forestier français et confronte les acteurs publics à la prise en compte de nouveaux rapports de forces¹.
- 24 Depuis le début des années 90, on assiste à l'émergence sur la scène mondiale des principes du développement durable pour guider la gestion et l'exploitation des ressources naturelles. Lors des conférences européennes et internationales² sur le sujet réunissant l'ensemble des acteurs de la forêt (représentants gouvernementaux,

ONG³, associations de propriétaires et d'industriels, scientifiques), il a été mis en place un ensemble de critères et d'indicateurs destinés à préciser et à définir le concept de gestion durable. Ces critères reposent sur le principe de la multifonctionnalité des espaces forestiers et introduisent dans le débat forestier, en plus des problèmes classiques de gestion de la ressource, les questions relatives aux politiques énergétiques (économie des énergies fossiles par substitution du bois en tant qu'énergie renouvelable), aux problèmes de conservation de la biodiversité et aux politiques de développement local. En outre, à une vision globale de l'enjeu environnemental s'ajoute une forte demande locale de biens et services multiples vis-à-vis des forêts (paysage, services récréatifs, protection de l'environnement, cueillette). En effet, s'appuyant sur la définition globale de la forêt comme patrimoine commun, les populations rurales et urbaines revendiquent un droit de regard sur la façon dont sont gérées les forêts localement. Ainsi, la question environnementale réveille de nouvelles tensions autour des problèmes de gestion des espaces forestiers. Ceux-ci se caractérisent non seulement par un nouveau jeu d'échelle mais aussi par un nouveau jeu d'acteurs. D'un côté l'État doit composer avec les pressions internationales et les revendications locales, de l'autre il est confronté à un nécessaire arbitrage entre les intérêts des propriétaires (étant lui-même un propriétaire) et ceux des organisations environnementales et de l'opinion publique.

25 Dans le même temps, le contexte économique est aussi marqué par le phénomène de mondialisation qui va toucher directement le commerce des bois et contraindre les industriels de l'aval de la filière à s'adapter au marché concurrentiel. Ainsi, comme le souligne Buttoud (2007a), « *en devenant une sorte de paradigme économique universel, le marché continue d'imposer ses lois, qui ne sont pas toujours, loin s'en faut, compatibles avec celles des États qui régissent l'utilisation des forêts. Toujours plus de marché et toujours moins d'État est devenu une sorte de leitmotiv qui porte en lui-même l'accélération des changements politiques en cours, qui s'inscrivent dans un contexte international de recomposition rapide des enjeux économiques* ». Evidemment cette évolution n'est pas propre au secteur forestier, elle s'inscrit dans une dynamique globale que Muller appelle le changement de référentiel global et le passage au référentiel de marché⁴. Or, en l'absence de toute forme de régulation des marchés du bois, l'économie forestière est particulièrement touchée par ce phénomène. D'autre part, cette évolution du contexte économique touche aussi directement les responsables politiques locaux. Le secteur de la transformation du bois est en effet dans certaines régions un opérateur économique très important du monde rural. La mutation économique rapide que connaît ce secteur⁵ entraîne des bouleversements importants en matière d'emploi et de dynamisme des zones rurales qui comptent sur les perspectives offertes par la valorisation des ressources forestières pour proposer de nouvelles formes de développement local (bois énergie, bois construction). Par conséquent, de même que pour les questions environnementales, l'évolution des enjeux économiques fait émerger de nouvelles formes de rapport de force. La mise en place d'une activité industrielle locale autour du bois se heurte aux impératifs économiques globaux de compétitivité et à la mise en place d'une filière bois performante sur le territoire national.

26 Par conséquent on retrouve l'émergence conjointe des phénomènes de mondialisation et de relocalisation des problèmes économiques et environnementaux qui bouleversent les principes sur lesquels reposait la politique