



Symposium PSDR4

Transitions pour le développement des territoires

Connaissances et pratiques innovantes pour des modèles agricoles, alimentaires et forestiers résilients

Angers, 28-30 Octobre 2020

Proposition de communication

Formulaire à poster sur le site du colloque (<https://symposium.inrae.fr/psdr4/>)

Avant le 10 Juillet 2020.

La territorialisation de la politique forestière française

Etude du PNFB et de ses déclinaisons régionales

(Arnaud SERGENT)

Coordonnées précises du ou des auteurs (en précisant le correspondant) :

SERGENT Arnaud (correspondant). Inrae Nouvelle-Aquitaine Bordeaux – UR ETBX. 50 Avenue de Verdun, Gazinet F-33612 Cestas Cedex

Référence à la (aux) région(s) et au(x) Projet(s) PSDR (éventuelle) :

Nouvelle-Aquitaine, projet TREFFOR « Transition Energétique et mutations de la Filière Forêt-Bois en Région Aquitaine »

Référence à la thématique visée :

Renouvellement des enjeux et modalités d'intervention publique pour le développement régional et territorial.

Résumé

(Times New Roman, 12 pt, interligne simple)

3 pages max

Objectif de la communication :

Dans les travaux scientifiques sur l'évolution des politiques forestières se pose de manière récurrente la question des conditions de passage du gouvernement à la gouvernance. Autrement dit ces travaux s'intéressent aux conditions dans lesquelles les changements politiques, économiques et sociologiques globaux et sectoriels conduisent, notamment dans le domaine forestier, à une mise en retrait du contrôle de l'Etat et de ses instruments de pilotage réglementaires au profit d'une autorité exercée par une pluralité d'acteurs et de modes d'actions privilégiant la logique incitative (Arts, 2014). Certains considèrent que ce processus s'inscrit dans un mouvement général de modernisation politique et qu'il se nourrit de dynamiques d'innovation institutionnelles qui vont dans le sens d'une démocratisation de la politique forestière, d'autres s'interrogent de manière plus critique sur l'effectivité et les conditions politiques de ce passage du gouvernement à la gouvernance (Sergent, et al., 2018). Une des composantes importante du déploiement de la gouvernance forestière est la décentralisation. Il existe une littérature abondante sur les enjeux en termes de justice et d'équité associés aux mécanismes de transfert de responsabilité et de compétences aux communautés locales dans les pays du Sud (Cashore, et al., 2010). Dans les pays du Nord l'échelle infranationale – le territoire – est généralement considérée au regard des enjeux de promotion des pratiques participatives et d'efficacité de la mise en œuvre de l'action publique (Secco, et al., 2014).

L'ensemble de ces travaux est dominé par des approches inspirées des théories néo-institutionnalistes (choix rationnel et sociologique) qui conduisent, dans une perspective de gouvernance multiniveaux, à surdéterminer l'effet des règles formelles sur l'orientation de l'action collective territoriale en situation de tension avec le pouvoir central. Au contraire, afin de saisir la contingence du processus de territorialisation de la politique forestière, nous privilégions ici une approche de sociologie politique qui problématise le caractère tant institué que instituant de l'action publique (Zittoun, 2013). L'enjeu est d'analyser les conditions dans lesquelles la fabrique d'un échelon de gouvernement est en permanence remis en question et qu'elle n'est pas qu'un enjeu de partage de ressources pour la mise en œuvre des politiques publiques mais qu'elle a bien un ressort fondamentalement politique (Carter et Smith, 2008). En l'occurrence nous considérons que le processus de territorialisation comporte trois enjeux politiques : le partage de l'autorité, l'organisation des formes de médiation et la définition du référentiel d'action sectoriel (Sergent, 2014).

En 2017 nous écrivions dans la Revue Forestière Française (RFF) que « la politique forestière [française] ne voulait pas du territoire » en précisant que « l'injonction territoriale [dans le domaine forêt-bois] est de plus en plus forte mais elle est réappropriée, largement instrumentalisée et finalement en partie neutralisée dans la perspective d'une réactivation d'un mode de gouvernement sectoriel traditionnel centré sur l'État » (Sergent, 2017). Au même moment le ministre de l'Agriculture publiait le Programme National de la Forêt et du Bois (PNFB), qui fixe les orientations de la politique forestière pour une période de dix ans (2016 – 2026), et annonçait le début des travaux d'élaboration des Programmes Régionaux de la Forêt et du Bois (PRFB), déclinaisons régionales du PNFB qui seront finalisées en 2019 - 2020. La question qui se pose est donc de savoir dans quelle mesure cette séquence politique contribue à remettre en question, ou au contraire à confirmer, notre analyse de 2017. Autrement dit, le territoire, ou plutôt le processus de subsidiarité et de différenciation infranationale de la politique forestière française est-il toujours considéré par les acteurs qui pèsent sur cette politique comme un élément marginal, voire antagoniste, d'une action qui

doit être nationale et centralisée ?

Méthode :

Pour répondre à cette question nous avons réalisé dans le cadre du projet TREFFOR un travail de terrain combinant observation participante, enquête par questionnaires et entretiens semi-directifs afin d'étudier les conditions d'élaboration du PNFB et des PRFB. L'objectif de cette communication est de présenter les résultats de ces investigations de terrain et de remettre en discussion nos conclusions de l'article de 2017 dans la RFF. La première partie est consacrée au PNFB et plus précisément à l'étude du groupe de travail « Forêt-Bois et territoires » qui a contribué à l'élaboration du document final et auquel nous avons participé en tant que rapporteur. La deuxième partie traite des PRFB à travers les résultats d'un questionnaire réalisé auprès des représentants de l'Etat et des conseils régionaux en charge de leur rédaction et d'une étude de cas plus approfondie en Nouvelle-Aquitaine. La conclusion revient sur les enseignements tirés de cette séquence PNFB/PRFB sur les conditions de renouvellement de la territorialisation de la politique forestière.

Résultats :

Au final, il existe un sentiment mitigé par rapport au degré de nouveauté introduit par le PRFB et son élaboration dans la gouvernance forêt-bois régionale. D'un côté la dynamique de travail collectif impulsée par la DRAAF a été saluée comme une avancée en matière d'implication des professionnels dans la fabrique de l'action publique et comme un effort significatif pour harmoniser la stratégie régionale suite à la réforme territoriale. En outre il apparaît que l'augmentation de la marge de manœuvre régionale qui accompagne ce PRFB vient accompagner de manière cohérente le développement des compétences de l'exécutif régional, tout en conservant les fondamentaux d'un cadrage national. De l'autre, à l'image de ce cadrage national, la focale demeure essentiellement forestière en passant à côté de l'opportunité de profiter du PRFB pour concrétiser l'enjeu de réinsertion des enjeux forestiers dans les problématiques de développement économique et d'aménagement du territoire en lien avec les compétences des exécutifs régionaux.

Dans la perspective d'envisager les conditions dans lesquelles cette séquence PNFB-PRFB a renforcé la dimension participative de la fabrique de la politique forêt-bois il serait nécessaire d'analyser de manière plus approfondie des conditions de la mise en œuvre des PRFB dans différentes régions. Il semble en effet que certaines ont été en mesure de s'appuyer sur une bonne dynamique interprofessionnelle et/ou d'intégrer de manière plus concrète la participation des associations et des usagers. Toutefois, l'exemple Néo-Aquitain met en évidence toute la difficulté à structurer un espace de médiation plus ouvert dans le domaine forêt-bois. Cette situation n'est pas uniquement la conséquence d'une architecture institutionnelle non adaptée mais plutôt la manifestation d'un déséquilibre de rapport de force entre les acteurs.

En l'occurrence le positionnement explicite du PNFB en faveur d'un référentiel forestier productiviste est un des facteurs qui contribue à favoriser, voire à renforcer, la position de certains acteurs. En effet on assiste à la réaffirmation forte d'un intérêt national en faveur de la mobilisation du bois qui oriente de manière quasi-unidirectionnelle la logique d'action publique et annihile en grande partie la possibilité de voir émerger des formes alternatives (territorialisées) de développement forestier. La particularité de cette situation est qu'elle fait reposer la charge de la mise en œuvre de la stratégie sur les acteurs privés, privant définitivement l'administration et les services publics de leurs prérogatives et de ce qui faisait leur légitimité au sein d'un référentiel davantage conservateur. Dorénavant le nouvel horizon de réaffirmation d'une expertise et d'une légitimité publique réside dans le défi de l'adaptation au changement climatique. Mais pour l'heure le constat est celui d'une incapacité à proposer un horizon technique stabilisé pour répondre à ces questions. Face à ce délitement de

l'expertise (technique) publique, l'espace de la légitimité technico-économique est alors ouvert aux acteurs privés qui disposent des ressources pour fournir des réponses opérationnelles à ces enjeux et se positionner ainsi comme le centre de gravité de la politique forestière.

Retombées :

Appui à la fabrique et à l'évaluation des politiques publiques forestières – Contribution à l'animation des groupes de travail préparatoires à la rédaction du programme régional de la forêt et du bois (2015) et coordination du dispositif d'évaluation du programme Dynamic Bois porté par l'Ademe et le ministère de l'agriculture (2020).

Bibliographie (10 références max.) :

Arts, B. (2014). Assessing forest governance from a 'Triple G' perspective: Government, governance, governmentality. *Forest Policy and Economics*, 49, 17-22.

Carter, C., and Smith, A., (2008) "Revitalizing Public Policy Approaches to the Eu: 'Territorial Institutionalism', Fisheries End Wine." *Journal of european public policy* 15, no. 2 263-81.

Cashore, B., Galloway, G., Cubbage, F., Humphreys, D., Katila, P., Levin, K., ... & McGinley, K. (2010). Ability of institutions to address new challenges. Mery, G.; Katila, P.; Galloway, G.; Alfaro, RI; Kanninen, M.; Lobovikov, M.; J. Varjo, eds. *Forests and Society: Responding to Global Drivers of Change*. IUFRO World Forests, Society and Environment Project. Vienna: IUFRO, 441-486.

Secco, L., Da Re, R., Pettenella, D. M., & Gatto, P. (2014). Why and how to measure forest governance at local level: A set of indicators. *Forest Policy and Economics*, 49, 57-71.

Sergent, A. (2014). Sector-based political analysis of energy transition: Green shift in the forest policy regime in France. *Energy Policy*, 73, 491-500.

Sergent, A., (2017), Pourquoi la politique forestière française ne veut pas du territoire, *Revue Forestière Française*, 2, p. 99-109

Sergent, A., Arts, B., & Edwards, P. (2018). Governance arrangements in the European forest sector: Shifts towards 'new governance' or maintenance of state authority?. *Land Use Policy*, 79, 968-976.

Zittoun, P. (2013). *La fabrique politique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*. Presses de Sciences Po.