



HAL
open science

Enjeux forestiers globalisés et territoires : les acteurs européens face à la régulation politique multiscalaire

Yves Montouroy

► **To cite this version:**

Yves Montouroy. Enjeux forestiers globalisés et territoires : les acteurs européens face à la régulation politique multiscalaire. Science politique. Sciences po Bordeaux; EDSP2, 2012. Français. NNT : 2012BOR40034 . tel-02193795

HAL Id: tel-02193795

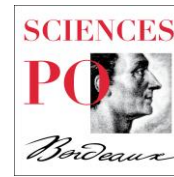
<https://hal.univ-antilles.fr/tel-02193795>

Submitted on 24 Jul 2019

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

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

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Centre Emile Durkheim – Science politique et sociologie comparatives (UMR 5116 du CNRS)

ENJEUX FORESTIERS GLOBALISÉS ET TERRITOIRES : LES ACTEURS EUROPÉENS FACE A LA RÉGULATION POLITIQUE MULTISCALEAIRE

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Andy SMITH

présentée et soutenue publiquement par

Yves Montouroy

16 novembre 2012

Membres du jury :

M. Daniel Compagnon, Professeur de science politique, Sciences Po Bordeaux ;

M. Patrick Hassenteufel, Professeur de science politique, Université Versailles-Saint-Quentin ; *rapporteur*

M. Bastien Irondelle, Chargé de recherche FNSP-CERI, Sciences Po Paris ;

M. Franck Petiteville, Professeur de science politique, Sciences Po Grenoble ; *rapporteur*

M. Andy Smith, Directeur de recherche à la Fondation nationale des Sciences Politiques, Sciences Po Bordeaux, *Directeur de thèse*.

Remerciements

La thèse dément rarement sa réputation d'étape de professionnalisation difficile et je n'aurais jamais pu parvenir au bout de celle-ci sans tous ceux qui m'ont entouré.

Je tiens tout d'abord à remercier Andy Smith pour son écoute, pour son encadrement précis et attentif. L'aboutissement de mon projet de recherche et mon parcours au sein de la discipline lui doivent beaucoup.

Je remercie également l'équipe du Centre Emile Durkheim et l'équipe pédagogique de l'IEP de Bordeaux. En me soutenant financièrement et en m'offrant l'opportunité d'enseigner, l'IEP de Bordeaux a été la structure qui m'a permis de terminer et valoriser ma thèse dans d'excellentes conditions. La conduite de celle-ci n'aurait pas été non plus possible sans l'EDSP2, et avant elle l'ED208. Je tiens ici à remercier en particulier Dominique Darbon et Maryse Ducourneau pour leur constante attention. En outre, je tiens à remercier Daniel Compagnon, Patrick Hassenteufel, Bastien Ironnelle et Franck Petiteville d'avoir accepté de participer au jury de cette thèse.

Ce sont aussi Dominique d'Antin de Vaillac (ancien CAPC-Bordeaux 4), Pierre Giot (Professeur à l'Université Catholique de Louvain) et George Touzet (ancien directeur général de l'ONF, Docteur *honoris causa* de l'UCL et membre de l'Académie d'Agriculture de France), qui ont accompagné ce travail de recherche depuis le début, à qui je pense aujourd'hui.

C'est enfin ma famille et mes proches que je remercie infiniment. Ils ont tous permis que cette étape de vie ne rime jamais avec isolement. Mes pensées vont d'abord à mes parents, grands-parents et à mon frère. C'est aussi à mon exceptionnelle belle-famille que je dois d'arriver au terme de cette étape. Sa chaleur a été un soutien indispensable durant ces cinq années de thèse. Je salue et remercie enfin tous mes amis. Faute de place, je remercie en particulier la fine équipe du Dead Bataillon, Pascal Cobrun, Hugo Crépieux et Christophe Vandermeersch, ainsi que Gilles Bodin, Thibaud Boncourt, Rozenn Diallo, Vincent Hein et Armelle Prévôt, Jean-Baptiste Jacob, Aymeric Lougnon, Florent Michel, Mathieu Pougès, Arnaud Sergent, Cyril Vidal, Axel Villareal... et bien sûr Vilka.

Mes plus belles pensées sont pour Amandine, dont j'ai la chance de partager la vie et sans qui rien n'aurait été possible.

Résumés et mots clefs

La thèse a pour objectif de participer à l'étude de l'Union européenne et à celle des relations internationales en ciblant spécifiquement la régulation du secteur forêt-bois-papier. La question de fond est de savoir comment la gestion des forêts est construite en problème public européen. Prenant acte d'un agenda mondial qui donne à voir un problème forestier globalisé et des processus de gouvernance opposant multilatéralisme et acteurs transnationaux, la thèse propose de porter la focale sur les acteurs européens qui définissent et politisent les enjeux forestiers selon leur propre relation à la ressource. Pour ce faire, le travail de recherche s'appuie sur une hypothèse centrale selon laquelle l'institutionnalisation des territoires forestiers constitue une ressource d'action publique pour les acteurs face à la régulation politique multiscale. Afin de mettre en avant la capacité des acteurs européens à circuler parmi les échelles de régulation pour participer à la construction des politiques publiques sectorielles, la thèse s'appuie sur un cadre théorique empruntant aux Théories des relations internationales et à l'Analyse des politiques publiques. Forte d'une telle grille d'analyse sociologisée, une seconde partie s'articule autour de trois études de cas de politiques européennes de la forêt (la protection des forêts contre les feux, la valorisation énergétique de la biomasse forestière et la lutte contre le commerce international de bois illégal). Au total, elles montrent toutes trois la capacité des acteurs locaux à territorialiser des enjeux globalisés de gestion d'une ressource naturelle.

Mots clefs : Science politique, Relations internationales, Analyse des politiques publiques, Union européenne, industries, travail politique, régulation, forêts, feux, bois énergie, bois illégal.

Summary

Globalized forest issues and territories: European actors in an era of multiscale regulation

This work aims at contributing to the study of the European Union and International Relations. Through analyzing the regulation of forest-based industries and the globalization of forest issues, the aim is to identify how both have been constructed as a European public problem. This is implemented around a central hypothesis: forest territories are institutionalized by actors who participate in its regulation. In order to ascertain the ability of actors to move between scales of regulation, the thesis is grounded on theoretical tools derived from the Theories of international relations and Public policy analysis. After a first part dedicated to defining this approach, a second is presents three case studies of European public policy (forest protection against fire, t renewable energy and actions to counter the trade of illegal wood). In sum, each one shows the ability of actors to territorialize a globalized forest issue.

Key words : Political science, International politics, Public policy analysis, European Union, forest policy, forest fire, forest biomass, illegal logging.

Sommaire

Remerciements	3
Résumés et mots clefs	5
Summary	5
Introduction	15
1ère Partie : Analyser la régulation politique mondiale des forêts.....	27
Chapitre 1 L'objet « forêt » au prisme du paradigme réaliste et de l'école libérale	29
1. L'Etat face à la gestion des ressources forestières depuis le paradigme réaliste	30
1.1 La puissance et les conflits pour l'accès aux ressources forestières	31
1.2 La diplomatie des enjeux forestiers	39
1.3 La régulation politique des interdépendances forestières transfrontalières	44
2. Les controverses scientifiques autour de la coopération par les régimes internationaux .	53
2.1 La réalité problématique d'un régime international des forêts	54
2.1.1 L'existence d'un dialogue international sur les forêts face à l'unilatéralisme forestier	57
2.1.2 Une effectivité ambivalente du dialogue international sur les forêts	64
2.1.3 Une robustesse marquée du dialogue international sur les forêts	71
2.2 Quelle articulation entre les organisations internationales des forêts et un régime international des forêts ?.....	81
2.2.1 Le régime international des forêts : Les controverses scientifiques.....	82
2.2.2 La place des organisations internationales dans l'identification du régime international	86
Chapitre 2 La « gouvernance globale » comme lecture dominante	98
1. Les apports ambivalents de la notion de « gouvernance globale ».....	99
1.1 Saisir les processus de privatisation de la régulation	99
1.2 Les défis posés à la notion de gouvernance globale	106
2 Les acteurs privés de la gouvernance mondiale des enjeux forestiers : analyser des acteurs protéiformes et multiniveaux.....	111
2.1 Les firmes multinationales de l'économie mondialisée du bois.....	112

2.1.1	Les approches théoriques du rôle des firmes.....	112
2.1.2	La place des enjeux environnementaux dans les stratégies industrielles	116
2.1.3	L'action politique internationale des firmes multinationales	122
2.2	Les représentants de la société civile : Les ONG de protection de l'environnement	125
2.2.1	Les ONG de protection de l'environnement : ressources et légitimité	126
2.2.2	Les ONG et la gestion durable des forêts : de la publicisation à l'instrumentation	129
3.	L'instrumentation privée de la gouvernance globale des forêts	131
3.1	La normalisation privée pour réguler des échanges mondialisés	132
3.2	Emergence et fonctionnement des schémas de certification de la gestion durable des forêts	137
3.3	Les schémas de certification dans la régulation du commerce mondial.....	144
3.4	L'envers de la normalisation : De l'harmonisation des échanges à la compétition entre certificateurs	149
4	La gouvernance globale : Un apport incomplet.....	152
4.1	La gouvernance globale : une notion peu sociologisée	153
4.2	Des angles morts internationalistes à l'analyse des règles coproduites.....	156
Chapitre 3 Vers une sociologie politique de la régulation internationale des enjeux forestiers 159		
1.	Régulation, territoire et industrie forêt-bois-papier : Le rôle de la politique dans la gestion des forêts ?.....	161
1.1	Le territoire : la dimension oubliée de la régulation mondiale des forêts	162
1.1.1	La fongibilité du territoire dans la perspective internationaliste : un apport insuffisant.....	163
1.1.2	Le territoire comme variable construite dans la régulation politique de l'industrie	165
1.2	Les forêts, les acteurs et leurs interdépendances	169
1.2.1	Les réseaux depuis les approches internationalistes.....	170
1.2.2	Les réseaux comme coproducteurs de la régulation.....	172
1.3	Les instruments de la régulation des pratiques forestières	175

1.3.1	L'instrumentation de l'action publique et la recomposition de l'Etat.....	176
1.3.2	Etudier l'instrumentation pour saisir les interdépendances publiques-privées	181
2.	Contraintes sectorielles et participation à la régulation : Le travail politique	184
2.1	Le territoire institutionnalisé pour légitimer le travail politique à plusieurs échelles	186
2.1.1	Le territoire institutionnalisé comme ressource de légitimation	186
2.1.2	Le territoire institutionnalisé comme ressource politique	188
2.2	Représentation des intérêts et institutionnalisation des règles.....	192
2.2.1	Saisir l'ordre industriel selon quatre relations institutionnalisées.....	192
2.2.2	Des problèmes publics aux relations institutionnalisées	195
2.3	Rompre avec le modèle de gouvernance multiniveaux	199
3.	Analyser la régulation des enjeux forestiers face au territoire : Hypothèses	202
3.1	Changement d'échelle et multipositionnement des acteurs.....	203
3.1.1	Un territoire forestier institutionnalisé pour changer d'échelle	203
3.1.2	Les acteurs de la régulation des enjeux sectoriels : Des ordres territorialisés .	207
3.2	Analyser la régulation des territoires forestiers : L'UE face à la gouvernance mondiale des enjeux forestiers	209
3.2.1	Etudier les enjeux forestiers depuis le prisme de l'Union européenne	210
3.2.2	Analyser l'action communautaire dans le domaine des forêts.....	212
4.	Sources et techniques d'enquête pour saisir un objet politique européen.....	216
4.1	La recherche documentaire.....	217
4.2	Les entretiens semi-directifs	219
4.2.1	Les entretiens pour informer l'enquêteur et saisir les représentations	219
4.2.2	Les entretiens pour saisir l'absence de consensus.....	221
4.2.3	La conduite des entretiens	222
4.2.4	Limites des entretiens.....	226
4.3	L'observation parfois participante	228
4.4	Passer des données collectées au fait scientifique	232
	Conclusion Partie 1 : Cumuler pour saisir le travail politique à travers les échelles de gouvernement.....	235

2 ^{ème} Partie	Le rôle de l'UE dans la régulation des forêts	239
Chapitre 1	Un gouvernement européen de la forêt enchevêtré	243
1.	La régulation politique européenne face à l'institutionnalisation des territoires forestiers	244
1.1	Les études de l'intégration européenne face à la territorialisation des politiques publiques forestières	246
1.1.1	Des approches rationnelles de la décision au détriment de la problématisation des enjeux.....	247
1.1.2	Une gouvernance multiniveaux peu sociologisée	250
1.2	Etudier la déssectorisation du gouvernement européen de l'industrie forêt-bois-papier	253
1.2.1	Une définition multifonctionnelle des espaces forestiers face au secteur	254
1.2.2	L'objet « forêt » comme variable territorialisée des politiques publiques.....	257
1.3	L'institutionnalisation de la régulation politique des industries.....	265
2.	L'instrumentation européenne de l'industrie sylvicole.....	267
2.1	L'exclusion la forêt des compétences communautaires	268
2.2	Une stratégie forestière européenne : le paradigme industriel sylvicole au défi du référentiel global.....	270
2.2.1	Des documents de stratégie forestière communautaire comme instruments de politiques publiques	271
2.2.2	Des textes d'orientations forestières multivectorielles et multisectorielles	276
2.2.3	Des politiques forestières nationales au défi des politiques sectorielles communautaires	278
2.3	Les instruments de la gestion des forêts	288
2.3.1	Des instruments éparpillés	289
2.3.2	Les autres moyens de financement.....	292
2.4	Des instruments privés reconnus mais mis en concurrence par les Institutions communautaires.....	294
2.4.1	L'action publique européenne face à l'institutionnalisation de la régulation privée des forêts	294

2.4.2	Les schémas de certification comme variable de l'institutionnalisation des territoires forestiers	297
3.	La tension entre acteurs communautaires et acteurs européens.....	301
3.1	Institutions et administrations communautaires en charge des questions forestières	302
3.2	L'UE face à <i>Forest Europe</i> : quelle interpénétration des acteurs et des échelles ?.	307
3.2.1	<i>Forest Europe</i> : Un processus régional de coopération	307
3.2.2	L'UE face à <i>Forest Europe</i> : quelle interpénétration des acteurs et des échelles ?	314
	Conclusion : L'institutionnalisation des problèmes publics forestiers par le territoire.....	319
	Chapitre 2 La réinstitutionnalisation d'une politique européenne de prévention des feux : Le cas des propriétaires forestiers du sud de l'Europe.....	321
1.	Les contours de la politique européenne de prévention des feux de forêt	324
1.1	Un problème initialement défini comme sectoriel	324
1.2	Une définition multisectorielle du risque et de sa gestion.....	328
2.	Le travail politique de l'USSE pour faire de la prévention une politique publique européenne	332
2.1	L'USSE : Un acteur légitimé par son territoire	333
2.1.1	Légitimation de l'USSE comme acteur de politique publique.....	333
2.1.2	L'USSE dans la problématisation et politisation de l'objet « forêt ».....	337
2.2	La problématisation par l'USSE de la prévention du risque incendie : la production d'un savoir légitime	339
2.2.1	La dénonciation de financements dispersés et hors du domaine de la prévention	340
2.2.2	Soutenir la sylviculture face à un risque exogène	344
2.2.3	La prévention comme solution économiquement efficace.....	346
2.2.4	La valorisation du modèle aquitain	355
2.3	La politisation par l'USSE de la prévention : l'apprentissage du gouvernement multiscale de l'UE.....	361
3.	Les obstacles au changement : La dépendance aux instruments de financement existants	364

3.1	La dépendance au sentier légal européen	365
3.2	L'USSE face aux (nouveaux) savoirs institués	368
Conclusion : L'échec du travail politique de l'USSE ?.....		370
Chapitre 3 L'UE, l'industrie papetière et le bois énergie : le cas du sud ouest de la France		
373		
1.	La politique communautaire des énergies renouvelables et l'industrie papetière française	376
1.1	Des politiques communautaires des énergies renouvelables territorialisées	377
1.1.1	La politique communautaire des énergies renouvelables.....	378
1.1.2	La mise en œuvre en France : les appels à projets industriels avec prix de rachat garantis	384
1.2	Une industrie papetière face au défi des enjeux environnementaux et de la compétition internationale	387
1.2.1	Politique climatique et gouvernement de l'industrie papetière	387
1.2.2	Les dimensions environnementales de la régulation de l'industrie du papier..	390
2.	Le travail politique des papetiers pour internaliser la politique communautaire des énergies renouvelables	393
2.1	Impact sur les rapports institutionnalisés.....	395
2.1.1	Le RI Commercial : une compétition internationale intense.....	395
2.1.2	Le RI d'approvisionnement : les tensions entre opérateurs d'une filière territorialisée	397
2.2	Le travail politique pour internaliser le changement	401
2.2.1	Un travail politique multiscalair pour internaliser la régulation publique	402
2.2.2	La réinstitutionnalisation conflictuelle de la relation d'approvisionnement territorialisée	409
2.2.3	La cogénération et les nouveaux liens trans-industriels.....	413
Conclusion : Un nouvel enjeu internalisé mais non resectorialisé.....		414
Chapitre 4 L'UE contre le bois illégal : le retour de la régulation publique face au privé		
419		
1.	Le changement de politique publique contre le bois illégal : Une recentralisation de l'action publique.....	424
1.1	Un problème public international récent pour un phénomène ancien	424

1.2	L'instrumentation européenne contre le bois illégal	430
2.	Les effets sur les acteurs publics : Renforcer l'Etat pour opérationnaliser une légalité internationale	439
2.1	Coopérer pour renforcer le rôle de l'Etat.....	440
2.1.1	Définir le bois illégal en problème public national	441
2.1.2	Une définition de la légalité et de sa mise en œuvre encadrée.....	445
2.1.3	Un programme de vérification négocié, une action publique évaluée	449
2.2	Réguler le commerce mondial de bois par la norme européenne	457
2.2.1	L'objectif de réguler une chaîne de transformation mondialisée	458
2.2.2	Le retour de la centralité des instruments publics	463
3.	Les effets du changement sur les acteurs privés : Une autorégulation privée désinstitutionnalisée ?	469
3.1	La réglementation communautaire face aux schémas privés de certification de gestion durable.....	470
3.1.1	La dénonciation du bilan mitigé des schémas de certification.....	472
3.1.2	La légitimation de la certification	476
3.2	Les incertitudes autorégulatrices	480
3.2.1	Les associations de firmes comme acteurs intermédiaires.....	481
3.2.2	Quelle place pour les firmes face au changement ?	496
	Conclusion : La réinstitutionnalisation du bois illégal	501
	Conclusion générale : Une relation à la ressource forestière institutionnalisée par le territoire	504
1.	Les hypothèses sociologiques pour analyser la régulation contemporaine des forêts	505
1.1	Le territoire comme variable explicative du travail politique	506
1.2	L'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière face au changement	509
2.	Vers une sociologie politique de l'action publique internationale ?.....	510
2.1	L'interpénétration des échelles de régulation	511
2.2	Une démarche de recherche nourrie par les Relations internationales et l'Analyse des politiques publiques	514
2.3	Eléments pour de nouvelles recherches	518

Bibliographie.....	521
Terrains.....	570
Entretiens et correspondance.....	571
Table des encadrés	576
Table des figures	578
Table des tableaux.....	580

Introduction

La question de la pérennité de l'usage des ressources forestières fait l'objet d'un traitement politique depuis plusieurs siècles. En France, les forestiers français font régulièrement référence à l'Edit de Brunoy de 1346 : « *Les maistres des Forests [...] enquerront et visiteront toutes les forêts et bois qui y sont et feront les ventes qui sont à faire, eu regard à ce que lesdites Forests et bois se puisse perpétuellement soutenir en bon estat* »¹. Cet édit, et plus largement les droits d'usage en forêt mis en place sous l'Ancien régime, vise autant l'extraction du bois que la protection de l'intégrité des sous-bois. Une importante législation encadre ainsi progressivement l'accès aux forêts pour les usagers : coupes, ramassage du bois mort, pâturage des troupeaux, exploitation des ressources du sous-bois, chasse (Corvol, 1987)². Ceci ne doit pas pour autant occulter le recul des surfaces forestières en France et en Europe du fait de leur conversion en terres agricoles et de l'expansion démographique. Voici ainsi un exemple où le politique s'inquiète d'une ressource bois fondamentale pour l'économie (commerce maritime, bois de construction, chauffage, *etc.*) et pour l'Etat (marine de guerre notamment) qui en régule alors son accès. Progressivement, les questions forestières se diversifient avec le changement du rapport de l'homme à la nature. Cette évolution part tout autant d'une prise de conscience des effets des activités humaines sur les espaces, la biodiversité et les ressources naturelles, que d'une nature elle-même anthropocentrée (Roussel, 2000) rendant plus vives les mobilisations de la société civile.

Aussi, ce changement du rapport à la nature se traduit-il par la mobilisation des acteurs publics et privés face aux répercussion des catastrophes et pollutions industrielles (Bhopal, 1984 ; Tchernobyl, 1986), les marées noires avec les naufrages (Amoco Cadix en 1978 ; Exxon Valdez en 1989), l'impact des pluies acides sur les forêts européennes dans les années 1980-1990 ou encore face à la progression importante de la déforestation tropicale (exploitation des bois, conversion des terres pour l'agriculture ou l'exploitation minière)

¹ France, extrait de l'Ordonnance Royale édictée à Brunoy par Philippe VI de Valois, le 29 mai 1346.

En 1669, c'est une ordonnance de Colbert sur les Eaux et Forêts qui réaffirment les règles de gestion pour la forêt royale (aménagement, conservation, réglementation des coupes et de la vente des produits forestiers.

² Le droit forestier de l'Ancien régime est une régulation de l'extraction du bois, mais également de l'accès aux forêts et des usages des forêts. Cette réglementation concerne donc le droit d'extraire et d'exploiter des forêts. Sont ainsi visés l'économie du bois, le pâturage des troupeaux, la collecte des bois morts et produits des sous-bois, la chasse.

depuis les années 70 en Asie du Sud-est et en Amérique latine. Cette prise de conscience porte également sur les questions de développement et de dépendance des populations vis-à-vis des écosystèmes, laquelle dépendance est accrue par la pauvreté (droit des peuples autochtones par exemple). Plus précisément, les problématiques forestières portent sur le recul du stock de bois sur pied et sur la dégradation des écosystèmes forestiers (biodiversité, cycle de l'eau, protection des sols, climat, dépendance des populations locales aux ressources issues des écosystèmes forestiers). Au total, le changement du rapport de l'homme à la forêt est marqué, d'une part, par une prise de conscience institutionnelle des effets de la croissance économique sur l'homme et la nature. Plusieurs cycles de négociations internationales sont alors menés (Club de Rome « Halte à la croissance », 1968 ; Stockholm, 1972, Rapport Brundtland « Notre avenir à tous », 1987, Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement en 1992). Ainsi, en 1987, le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU définit le développement durable selon une solidarité intergénérationnelle dans la consommation des ressources naturelles. Cette prise de conscience provient, d'autre part, de la société civile, laquelle s'inscrit dans cette actualité des impacts des activités humaines sur l'environnement. Les ONG de protection de l'homme et de l'environnement tentent alors de se positionner au sein de ces processus internationaux comme des entrepreneurs de cause légitimes à participer. Leurs initiatives peinent cependant à trouver un écho politique (Humphreys, 1996 : 19). La mobilisation de la société civile vise tout autant à valoriser des représentations de ce que devrait être la gestion durable des forêts, la protection de l'environnement et des populations, qu'à mettre en cause les acteurs, et notamment les industries, responsables de la dégradation de l'environnement. Les firmes se retrouvent donc à la croisée des attentes et une imputabilité des dégâts dénoncés leur est attribuée. Mais elles sont aussi présentées comme une solution au problème, tant du fait de la régulation, publique ou privée, qui s'imposera à elles, qu'au regard de leur capacité à innover et ainsi à réduire la pression sur les ressources naturelles. Pour les industries et les firmes, tout l'enjeu est alors de se situer dans le débat sur la gestion des ressources naturelles, afin de limiter les contraintes réglementaires sur leurs activités, tout en prouvant leur sens de la responsabilité.

C'est dans ce contexte de prise de conscience environnementale que les forêts sont progressivement appréhendées comme bien commun planétaire (Humphreys, 1996 et 2006) par les acteurs internationaux et transnationaux. Elles produisent des biens non seulement locaux et appropriables (ressources forestières du bois et du sous bois) mais également communs et non appropriables (climat, biodiversité) dont la protection est déclarée d'intérêt

général. Au total, il s'agit désormais de « *protéger les contextes favorables à l'entretien des activités humaines non polluantes (externalités positives, aménités)* » (Buttoud, 2007 : 443) mais également de compenser les nuisances (les externalités négatives) des activités économiques sur les forêts. Cependant, la communalisation des forêts et de leurs biens et services met en question les rivalités d'usage des biens forestiers. Les problématiques soulevées par la question du changement climatique, et son corolaire forestier (la contribution au changement climatique de la déforestation ou la capacité des forêts à stocker le carbone), vont également dans le sens d'une globalisation des questionnements mobilisant les espaces forestiers selon des considérations de long terme et des solidarités intergénérationnelles. Ces effets d'interdépendance sont donc autant locaux que globaux et s'inscrivent de plus dans la triple dimension de la durabilité, à savoir un équilibre entre les aspects économiques, sociaux et écologiques (CNUED, 1992). Or, ces enjeux à long terme ne sont pas convertibles en gains à court terme, en particulier dans les situations de dépendance forte aux ressources naturelles. Comment alors concilier les impératifs de la conservation longue des espaces forestiers, les cycles d'exploitation et les besoins à court terme des populations et des industries ?

L'objectif de la régulation politique des forêts se fonde sur les rencontres internationales ayant généré des apports fondateurs. En 1992, à l'occasion du Sommet de la terre, les participants s'appuient sur le rapport Brundtland pour définir les Principes forestiers. L'objectif de gestion durable des forêts est ainsi décliné selon une approche par les besoins économiques, sociaux et environnementaux des populations. Pour autant, en étant non juridiquement contraignants, ces Principes forestiers restent un cadre non directif. Cette conception originelle de la gestion durable des forêts est par la suite transposée et adaptée par toute une série d'acteurs participant aux processus de régulation du secteur forestier (Brédif et Boudinot, 2001). « *Dans la plupart des documents dérivés de ces discussions, la durabilité de la gestion à tous les niveaux (gestion publique, gestion locale) est définie comme la préservation sur le long terme des capacités d'évolution de l'écosystème forestier* » (Buttoud, 2007 : 444). Mais, à l'instar du développement durable (Lascoumes, 2001 et 2005), la gestion durable des forêts se diffuse comme un principe qui resterait contingent des acteurs s'en emparant, renforçant ainsi la diversité des représentations de ce qu'est une bonne gestion des forêts. Elle prend, par exemple, une définition fonctionnelle au sein du processus paneuropéen *Forest Europe*. C'est enfin la dimension multisectorielle qui, en renvoyant en permanence à la participation et à l'association d'acteurs multiples, exacerbe la redéfinition des objectifs de la gestion durable des forêts en fonction des intérêts des acteurs en présence à chaque échelle de négociation. Le

dialogue international sur les forêts se construit donc face à de multiples défis. Son agenda, ses difficultés et ses décisions construisent la forêt en objet des relations internationales (d'Antin, 2005). Cependant, analyser la régulation mondiale implique de prendre en considération des processus s'appliquant à certains types de forêt ou à certaines régions forestières. Les forêts tropicales sont ainsi prises en charge par l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) qui rassemblent pays exportateurs et importateurs de bois tropicaux depuis 1983 mais ces mêmes forêts tropicales sont également intégrées à des politiques forestières régionalisées par continent. Il en va de même pour les forêts tempérées et boréales au sein du « Processus de Montréal » depuis 1994. Néanmoins, ce dernier n'intègre pas les forêts européennes qui participent du processus paneuropéen *Forest Europe* depuis 1989. Il existe, en outre, de multiples processus régionaux de coopération transfrontalière qui s'attachent à des objectifs spécifiques de régulation à l'exemple de la lutte contre le bois illégal. Aussi, le multilatéralisme forestier se développe-t-il face aux réseaux d'acteurs privés et à leur régulation des forêts. Il en découle une instrumentation très dense, soit produite et coordonnée par les Etats et les organisations internationales, à l'exemple des programmes forestiers nationaux, soit impulsée par les acteurs privés, à l'exemple des schémas de certification.

Au total, face à l'absence de consensus sur la définition de la gestion durable des forêts et face aux défis multisectoriels et multiscalaires, le chercheur est face à un florilège d'initiatives. Plusieurs séries de questions se posent donc sur l'objet de l'analyse lui-même. Comment réguler les aspects environnementaux et sociaux au sein d'une économie mondialisée du bois ? Qu'en est-il des positions des acteurs quant à une rationalisation de l'exploitation forestière (aspect économique) qui entrainerait d'elle-même la valorisation des aspects sociaux et environnementaux ? Que doit étudier le chercheur lorsqu'il veut questionner la régulation globale des enjeux forestiers ? De quoi parle-t-on lorsque l'on désigne le traitement international des forêts ? Parle-t-on de la forêt de manière générique ou de la forêt naturelle ou parle-t-on d'écosystèmes forestiers spécifiques ? Ou encore, parle-t-on de commerce international du bois, d'aménagement du territoire, de partage des usages des massifs forestiers ? Parle-t-on des acteurs du secteur forestier ou de toutes les parties prenantes aux questions forestières ? L'objectif affiché est à chaque fois d'encadrer et d'orienter la gestion des forêts vers des objectifs partagés mais nécessitant des adaptations locales ou sectorielles particulières (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Borraz, 2004 ; Savall et Sardet, 2005). Finalement, nous pouvons tout naturellement nous poser la question de l'existence de

plusieurs objets « forêt » en relations internationales, intuition qui découle des discussions autour d'une convention mondiale sur les forêts (à l'exemple de la déclaration du G7 en 1990 ou de l'objectif affiché de la CNUED en 1992) et des multiples conventions mondiales intégrant des questions forestières (Ruis, 2001). Aussi, autour d'un défi central de délimitation de l'objet scientifique s'articulent le choix des acteurs, la définition des intérêts qu'ils se donnent et enfin le choix du sous-champ disciplinaire le mieux à même de rendre compte des jeux d'échelle de la régulation.

Le premier défi pour ce travail de recherche est de délimiter strictement cet objet des relations internationales. L'étendue de l'objet « forêt » rencontre celle du champ des relations internationales, de ses systèmes d'acteurs et de leurs instruments. Le premier choix à faire est directement lié à ce que nous voulons analyser ici. Comment donc analyser la régulation internationale des enjeux forestiers ? Comment analyser le multilatéralisme des enjeux forestiers ? Plus précisément, comment les Théories des Relations internationales peuvent-elles nous aider à analyser les jeux d'acteurs, c'est-à-dire les rapports de force politiques qui traversent la gouvernance globale des enjeux forestiers ? Ce faisceau de caractéristiques empiriques que recouvre le multilatéralisme forestier nous renvoie au constat que Franck Petiteville dresse à propos du multilatéralisme environnemental. Le multilatéralisme forestier comporte de très nombreuses singularités par rapport aux domaines traditionnels des relations internationales (gestion des crises militaires, de la violence ou encore du désarmement) avec des problèmes plus « globaux » et plus universels, une temporalité particulière de gestion préventive de risques à long terme dont les coûts sont non transformables en gains à court terme et enfin, une action collective internationale et transnationale impliquant agents politiques, économiques et sociaux publics et privés (Petiteville, 2009 : 139), et ce, à travers toutes les échelles de gouvernance. Pour délimiter cet objet, nous nous appuyons sur une question essentielle en Science politique : Qui gouverne ? Aussi, il s'agit pour nous de savoir pourquoi une décision et un instrument s'imposent ? Quels acteurs se sont mobilisés autour de celle-ci ? Quels effets ont cette décision et l'instrument sur les acteurs ? Ainsi, l'analyse de l'instrumentation de la régulation des forêts permet de rendre compte des rapports de force des acteurs impliqués dans la régulation politique des forêts.

A cette fin, il nous faut préciser quelques uns des termes, et ce, afin de fixer nos entrées dans la problématisation que nous nous proposons de mener. Les enjeux forestiers peuvent être définis comme l'ensemble des risques économiques, environnementaux et sociaux consécutifs

de la dégradation des forêts et de la déforestation. Construits par de multiples acteurs publics et privés, ces enjeux deviennent des problèmes publics forestiers s'inscrivant dans plusieurs thématiques sectorielles. Si réguler ces enjeux est l'objectif de la gouvernance mondiale des forêts, les acteurs s'affrontent sur les modalités de cette régulation à travers les différentes échelles de gouvernement sur lesquelles ils se projettent. Qui plus est, en tant qu'enjeu environnemental, économique et social, les questions forestières ne participent pas seulement du domaine d'une politique sectorielle de gestion durable des forêts mais appartiennent bien à une multitude d'enjeux multisectoriels (Lascoumes, 1994 ; Schmithuesen, 2002) parmi lesquels l'aménagement du territoire, la compétition industrielle et l'économie mondialisée impactant les usages forestiers et leur temporalité.

Notre deuxième défi est de savoir comment intégrer ces acteurs et analyser la régulation. Le chercheur doit en effet saisir une très grande variété d'acteurs participant à une multitude de processus, et ce, à l'aide des outils analytiques qu'il a à sa disposition. A travers l'instrumentation, ce sont en effet des réseaux d'acteurs inter-, trans- et infranationaux ou encore hybrides (Falkner, Humphrey, 2006, Pattberg, 2006, Falkner, 2008 ; Delmas et Young, 2009) qu'il lui faut analyser. Se posent donc ici les questions des coopérations et des partenariats mais également des conflits autour de l'usage des ressources. Comment les envisager alors que la notion de communauté internationale apparaît floue et peu opérante (Young, 2000 : 157) et que la gouvernance globale rend avant tout compte des processus les mettant en contact ? Ce traitement international des enjeux forestiers induit une action publique particulièrement transnationale dans laquelle les Etats, leurs représentants et les organisations internationales sont face aux représentants de la société civile, aux firmes multinationales et enfin aux populations locales elles-mêmes. Il ne s'agit plus, bien sûr, aujourd'hui de s'arrêter au constat des relations entre acteurs étatiques et non étatiques (Merle, 1963) évoluant au sein de systèmes d'interdépendances complexes (Keohane et Nye, 1972) selon une bifurcation (Rosenau, 1990) ou une triangulation (Badie, 1997) des relations internationales. Comment alors sélectionner les acteurs institutionnels, sectoriels et civils ? Selon leurs ressources de puissance ? Ou nous faut-il plutôt les retenir selon leur capacité à participer à la mise sur l'agenda public, à problématiser et à politiser les enjeux sectoriels ?

Aussi, construire la forêt en objet scientifique renvoie le chercheur à un troisième défi : l'intérêt des acteurs. Pour les réalistes, l'intérêt rationnel est formulé en termes de puissance au sein d'une régulation westphalienne des enjeux. Or une telle approche est mise en balance

par l'approche libérale des relations internationales, par la capacité de projection des acteurs transnationaux pour qui les frontières ne sont plus des limites. Progressivement, la Sociologie des relations internationales nous conduit à abandonner une représentation statocentrée des relations internationales pour prendre en compte des politiques publiques internationales avec un agenda mettant en contact le monde des Etats avec les acteurs privés (les industries et les firmes) et les acteurs sociaux (les représentants de la société civile). Ce faisant, la mesure de la puissance comme variable explicative de la participation, selon des ressources matérielles et immatérielles, pour imposer l'intérêt rationnel ou intersubjectif, devient problématique. Qui plus est, les controverses politiques sont traversées par nombre de représentations, de ressources, d'idées différemment mobilisées et transformées en ressource politique par les acteurs en présence (Smith, 2010). Questionner la régulation en envisageant des problèmes publics comme construits renvoie, en outre, à la capacité des acteurs à mobiliser des ressources (Devin, 2009 : 26-29) et à intégrer des réseaux d'acteurs au sein desquels leur intérêt est partagé. Or, la définition rationnelle de l'intérêt d'acteurs transnationaux globalisés ayant la capacité de se déterritorialiser et se reterritorialiser (Merle, 1996 ; Badie, 1997) semble insuffisante pour rendre compte de la régulation politique des forêts. En effet, le terrain donne à voir une dépendance des acteurs observés aux espaces forestiers aménagés. L'interchangeabilité des territoires est donc à mettre en question lorsqu'il s'agit d'étudier la régulation de l'accès à une ressource strictement localisée et dont la captation est concurrentielle. La relation à la ressource forestière nous semble alors fondamentale à intégrer. Nous avons pu voir que les efforts de gestion durable des forêts, en plus des investissements réalisés par les acteurs pour stabiliser la capacité de production, rendent les acteurs dépendants d'une ressource localisée qu'ils aménagent en concurrence avec d'autres acteurs, eux-mêmes porteurs d'autres attentes et besoins. Pour défendre leur représentation de la forêt et de sa gestion, ces acteurs sectoriels construisent des alliances avec les autorités publiques, d'autres acteurs privés issus des firmes, ou d'autres industries, ou encore avec des acteurs issus de la société civile. Plus précisément, ce sont des réseaux d'acteurs qui se mettent en place pour construire une relation à la forêt. Au total, le massif forestier, dans une perspective analytique de la régulation politique n'est plus à envisager comme une simple variable locale prise dans le jeu d'échelle mais doit être appréhendée comme un territoire construit par les acteurs de l'action publique. En cela, le territoire nous apparaît comme une troisième variable pertinente pour expliquer la régulation politique des forêts.

Il se pose au final un quatrième défi qui, cette fois-ci, dépasse la définition même de l'objet pour s'attaquer au sous-champ disciplinaire lui-même. Il s'agit de saisir conjointement la régulation d'un objet et d'acteurs multiscalaires. Les Théories des relations internationales, ou même la Sociologie des relations internationales nous offrent-elles les outils analytiques pour appréhender la régulation internationale selon une dépendance au local ? S'il s'inscrit dans les Théories des relations internationales, le chercheur envisage la régulation des ressources forestières comme une variable locale dépendante de l'impact de la gouvernance mondiale sur les politiques forestières nationales. Inversement, il apparaît possible de questionner la régulation mondiale en envisageant cette ressource locale comme une variable indépendante. La ressource localisée peut-elle être explicative du contenu de la gouvernance mondiale dédiée aux forêts ? Notre approche du politique nous a conduits à définir des problèmes forestiers construits par les acteurs en fonction des intérêts qu'ils se sont définis, à observer des coalitions d'acteurs et une régionalisation de politiques forestières dans une économie mondialisée. Ce faisant, nous injectons à l'analyse de la gouvernance mondiale, le constat fait par la Sociologie des relations internationales quant à la capacité de diffusion horizontale des acteurs transnationaux non pas selon un territoire fongible mais, au contraire, selon une dépendance des acteurs internationaux et transnationaux au local et à leurs acteurs, et ce, jusqu'à redéfinir leurs intérêts et leurs modalités d'action (Allison, 1971 ; Badie et Smouts, 1999 ; Pouligny, 2003 ; Brunel, 2005 ; Ambrosetti, 2008) et conduire à des écarts dans la mise en œuvre de la décision internationale. Aussi prometteuse que soit cette ouverture, elle ne nous apparaît pas aujourd'hui suffisamment étoffée analytiquement pour en faire une variable explicative de la régulation politique. En effet, les internationalistes semblent s'arrêter sur une définition géographique de cette interdépendance, à une explication descriptive des rapports de force et à un maintien de la césure entre le monde des relations internationales et celui des intérêts en confrontation autour de la décision. Les explications de l'écart dans la mise en œuvre de la décision ou de la redéfinition des intérêts souffrent donc de l'absence d'outils analytiques pour aller au-delà de ces trois axes d'analyse. Face à un tel angle mort, l'Analyse des politiques publiques n'offre-t-elle pas des outils pour étoffer de manière cumulative ce que les Relations internationales apportent ? Face à la construction des intérêts d'acteurs dépendant d'une ressource localisée, la notion de territorialisation des politiques publiques (Muller, 2005) ne nous permettrait-elle pas d'investir cet angle-mort ? Il ne s'agit donc plus d'envisager le territoire dans sa dimension fongible mais, au contraire, en tant que construit social, comme une ressource de puissance pour participer à la régulation politique.

Relever ce défi aurait été impossible sans une série de travaux de recherche récents questionnant les liens entre, d'une part, les Théories des relations internationales et l'Analyse des politiques publiques (Petiteville et Smith, 2006 ; Forest, Tremblay et Le Prestre, 2009 ; Smith, 2011 ; Nay et Petiteville, 2011) ; laquelle série présente les objets et démarches communs ainsi que les ressources analytiques qu'elles peuvent constituer l'une pour l'autre. D'autre part, nous avons pu nous appuyer sur plusieurs travaux de théorisation (Muller, 2005 ; Carter et Smith, 2008 ; Jullien et Smith, 2008), dressant des grilles d'analyse et des études empiriques envisageant la capacité de ces acteurs à se multipositionner et à développer un travail politique de problématisation (Rochefort et Cobb, 1994) et de politisation (Lagroye, 2003). De telles grilles nous permettent de saisir les acteurs dans la régulation du secteur à travers les jeux d'échelle (Hassenteufel, 2008 : 16 et suiv.). C'est ainsi la capacité des acteurs à investir la scène internationale en prenant des formes variables, et leurs objectifs, qu'il devient possible d'analyser sociologiquement. Notre objectif est bien d'envisager « *les phénomènes internationaux [...] comme des faits sociaux [afin de] systématiser et comprendre leurs logiques de fonctionnement et par la même occasion, mieux isoler ce qui fait la spécificité du monde contemporain* » (Devin, 2009 : 3). Sociologiser notre démarche de recherche à travers les jeux d'échelles requiert donc de nous, à l'appui de la Sociologie des relations internationales, de mobiliser l'Analyse des politiques publiques dans le but de mettre en place « *une démarche de recherche sociologique pour saisir le gouvernement des espaces politiques à diverses échelles dépassant celle de l'Etat nation* » (Smith, 2012 : non encore publié). Cette démarche de recherche est elle-même facilitée par la convergence des programmes de recherche autour des dynamiques d'eupéanisation, d'internationalisation et de transnationalisation de l'action publique (Petiteville et Smith, 2006 : 357).

De cette série de défis posés au chercheur et de cette ouverture analytique quant à la régulation politique des forêts, découle un tryptique de variables explicatives interdépendantes : l'acteur, le territoire et l'instrument. Celui-ci nous permet de saisir conjointement notre hypothèse de dépendance des acteurs à une ressource localisée dans la décision et sa mise en œuvre des instruments. Pour opérationnaliser ce tryptique, nous portons la focale sur l'Union européenne. D'une part, l'UE est un acteur des relations internationales qui, par sa politique étrangère et son rôle dans les politiques publiques multilatérales des organisations internationales (Petiteville et Smith, 2006 : 363-364), participe aux orientations de problèmes publics internationaux dans les domaines propres aux forêts (changement climatique, lutte contre la déforestation, soutien à la gestion durable des forêts) ou reliés à

celle-ci (protection de la biodiversité, aide au développement). Qui plus est, l'UE, en tant qu'entité d'intégration régionale, doit elle-même réguler ces problèmes forestiers sur les territoires nationaux eux-mêmes à travers des processus pluriels de prise de décision et de mise en œuvre des mesures forestières, qu'elles soient adoptées à l'international ou au sein des institutions communautaires. Ce faisant, l'UE est confrontée aux acteurs transnationaux et aux acteurs publics de la régulation communautaire des forêts et à leurs intérêts liés à l'usage même des forêts, à la représentation qu'ils ont des forêts, de ce qu'est une bonne gestion de celles-ci et de leur place dans la société. Aussi, nous faut-il rompre avec une approche monolithique de l'UE pour en saisir le rapport interne/externe qui envisage l'action de l'UE comme le produit de la rencontre des acteurs et de leurs arbitrages en amont de la décision et dans la mise en œuvre des instruments de régulation. Ce faisant, porter la focale sur l'UE pour étudier la régulation politique internationale des forêts nous permet d'envisager l'interpénétration des échelles de régulation selon deux axes de travail : une interpénétration globale européenne et une interpénétration des échelles globale-nationale-locale.

Une telle posture constructiviste nous conduit alors à formuler l'hypothèse générale suivante : *L'institutionnalisation des territoires forestiers constitue une ressource d'action publique pour les acteurs de la régulation politique multiscalaire.*

Pour éclairer une telle problématique au prisme des Relations internationales et de l'Analyse des politiques publiques, cette thèse est composée en deux temps. Tout d'abord, le premier nous montrera ce que recouvre notre objet « forêt » à travers le prisme des Théories des relations internationales et ce qu'apporte l'Analyse des politiques publiques pour prolonger leurs résultats. Cette démarche est construite non pas dans une opposition entre les deux sous-champs mais dans la continuité. Cette cumulativité est nécessaire si nous ne voulons pas scléroser notre questionnement sur la participation des acteurs de la régulation politique des forêts à travers les échelles de gouvernement. Aussi, un premier chapitre présente les résultats qu'il est possible d'obtenir en prenant appui sur les Théories classiques des relations internationales. Le paradigme réaliste ou l'Ecole libérale nous procurent des éléments fondamentaux pour comprendre l'infrastructure internationale, l'intérêt de l'Etat ou encore le rôle des organisations internationales. Cependant, la prise en compte des acteurs transnationaux dans les négociations internationales et la régulation met en question ces approches classiques statocentrées. L'objet lui-même et le débat scientifique en Relations internationales ne permettent pas de s'arrêter à un cadre théorique unique. En matière de

coopération internationale, la controverse scientifique s'articule ici autour, d'une part, du débat sur la réalité d'un régime international des forêts et, d'autre part, sur des processus de gouvernance globale collective et privatisée. Un deuxième chapitre revient sur les apports stimulants de la notion de gouvernance globale mais qui, à leur tour, ne vont pas assez loin dans l'étude du politique. Au total, toutes ces approches décrivent la réalité des configurations d'acteurs sans questionner sociologiquement la part qu'y prennent les acteurs eux-mêmes – leurs modalités de participation, leur légitimité ou bien la formulation de leur intérêt en intégrant la relation à la ressource naturelle localisée comme variable explicative du positionnement des acteurs – face à la construction collective des problèmes publics. Aussi, en cumulant les deux sous-champs, nous pouvons éclairer cet angle-mort. Ceci fait, nous pouvons présenter précisément, dans un troisième chapitre, notre tryptique « acteur-territoire-instrument », nos hypothèses de travail et notre grille d'analyse pour étudier le travail politique des membres de l'industrie face à la régulation. Enfin, à l'issue de ce dernier chapitre, nous pouvons présenter et justifier notre méthodologie qualitative fondée sur la littérature, la documentation, l'observation et les entretiens pour saisir l'action communautaire, la participation des acteurs et les effets sur eux-mêmes de la régulation des enjeux forestiers.

La seconde partie de cette thèse porte la focale sur l'UE elle-même et le gouvernement de l'industrie forêt-bois-papier. Son objectif est de confronter notre tryptique analytique à nos terrains de la régulation politique des forêts, et ce, dans le but de l'éprouver et d'envisager la pertinence des variables acteur-instrument-territoire pour analyser la régulation de l'industrie. A cette fin, il nous apparaît fondamental de revenir tout d'abord sur les approches de l'UE et sur les tentatives pour normaliser son étude (Hassenteufel et Surel, 2000 ; Saurugger, 2004 et 2008). Un tel chapitre préliminaire permet de resituer notre cadre d'analyse dans les études de l'intégration européenne pour prendre appui sur leurs apports permettant d'étudier la régulation européenne des forêts. Les études de l'intégration européenne s'appuyaient initialement sur les Relations internationales et le choix rationnel avant de s'en émanciper progressivement en intégrant les grilles de l'Analyse des politiques publiques. L'objectif de la recherche sur l'intégration européenne est, depuis lors, de saisir la participation des acteurs et leurs interactions avec les Institutions communautaires ainsi que dans la construction et la mise en œuvre de l'action communautaire internationale.

Dès lors, il nous fallait pouvoir confronter les dimensions et le contenu théorique de la participation des acteurs à la régulation politique selon quatre critères validant notre discussion de littérature et la grille d'analyse qui en a découlée. En envisageant les politiques publiques comme une configuration d'acteurs (Muller, 2004), les études de cas doivent fournir le matériau pour démontrer une participation ou non des membres de l'industrie à la construction collective des politiques publiques ainsi qu'à leur mise en œuvre. C'est également leur participation au changement de politiques publiques que les terrains doivent aider à éclairer (Hassenteufel, 2008). Ces critères sont utiles en retour à mesurer les effets et les transformations sur les acteurs et la régulation. Trois terrains ont ainsi été délimités en études de cas au cours de trois chapitres successifs. La première étude porte sur la politique européenne de protection des forêts contre les feux et, en particulier, sur la participation de l'Union des propriétaires forestiers du sud de l'Europe (USSE) à la redéfinition de la politique communautaire. L'objectif de leur travail politique est d'imposer la prévention des feux comme objet central de l'action européenne dans la gestion de ce risque. Notre deuxième étude de cas s'intéresse à la construction collective et à la mise en œuvre en France du Paquet Energie Climat européen. Nous étudions spécifiquement la valorisation de la biomasse forestière et ses effets sur l'industrie forêt-bois-papier du sud ouest de la France. En portant la focale sur les firmes papetières, nous montrons comment elles cherchent, avant même l'adoption de la directive européenne, à internaliser le changement en maintenant la question du bois énergie dans le secteur lui-même, et ce, pour protéger leur filière d'approvisionnement telle qu'elles l'ont stabilisée. Enfin, notre troisième et dernière étude de cas s'intéresse à la mise en œuvre de l'action européenne contre le bois illégal. Le nouveau règlement douanier contre le bois illégal, en élevant le niveau de preuve de légalité du bois exigé à l'entrée de l'espace communautaire et en s'appuyant sur des mécanismes de coopération internationale, apparaît comme une rupture de politique publique pour l'industrie forestière et met en question les mécanismes de régulation privée s'étant jusque-alors imposés dans la gouvernance des ressources forestières. Au total, notre thèse contribue à montrer que la régulation politique des forêts participe d'une construction collective des politiques publiques nationales. Or, au moment des négociations internationales pour lutter contre le changement climatique et la déforestation, de tels résultats invitent à porter la focale sur les enjeux forestiers locaux et leur territorialisation par les acteurs.

1ère Partie : Analyser la régulation politique mondiale des forêts

Les controverses politiques autour des enjeux forestiers portent sur des thématiques locales et globales variées et en interpénétration. La globalisation des questions forestières parmi les enjeux environnementaux globaux a conduit au développement de nombreux programmes de recherche au prisme des Théories des relations internationales. Les questions environnementales globales ont ainsi été investies au travers d'analyses mettant en question la régulation publique depuis les Etats et les organisations internationales, la gouvernance environnementale, le rôle des firmes et des ONG ou encore par le marché. Les productions scientifiques en la matière sont riches, stimulantes et nous offrent des cadres analytiques multiples pour envisager la régulation politique des enjeux forestiers autant parce qu'ils sont un secteur particulier de la gouvernance de l'environnement que parce que leur régulation a donné lieu à des innovations instrumentales ayant influencé d'autres secteurs environnementaux. Cependant, la forêt ne constitue pas un objet naturel des Théories des relations internationales et la construction de cet objet met le chercheur face à de nombreuses questions.

Ainsi, certaines Théories des relations internationales offrent des grilles d'analyse stimulantes pour saisir les intérêts et des enjeux globaux qui impactent la formulation des politiques, les positionnements des acteurs et le contour des instruments de régulation. D'une part, envisager les controverses internationales depuis le monde des Etats, leur intérêt national (égoïste) pour les ressources forestières et à coopérer peut difficilement être appréhendés sans un détour par les théories classiques des relations internationales (chapitre 1). D'autre part, c'est la mondialisation et la transnationalisation des acteurs qu'il nous faut saisir et là encore, les Théories des relations internationales offrent des approches éclairantes pour saisir la multiplication des acteurs et les nouvelles configurations systémiques dans lesquelles l'Etat doit poursuivre son intérêt. En dépassant le postulat statocentré, c'est l'action internationale des autres acteurs que la recherche tente de saisir au travers de la gouvernance globale (chapitre 2). Le champ disciplinaire des Théories des relations internationales offre ainsi des éléments analytiques qui permettent de situer clairement qui sont les acteurs internationaux et comment ils ont structuré la régulation selon un rapport interne/externe clairement tranché.

Pour autant, ce sont également des angles morts qui apparaissent lorsque nous nous donnons pour objet l'analyse de la régulation politique des enjeux forestiers. Il se pose en effet au chercheur la question d'analyser la gestion d'une ressource naturelle aux enjeux globalisés impliquant acteurs publics et privés aussi bien mondialisés que localisés. La localisation de la ressource implique des contraintes particulières, autant liées aux conditions écosystémiques que sociétales, conduisant à des problématisations à chaque fois spécifiques des enjeux, c'est-à-dire étudier le politique. A notre sens, ce sont les notions de réseau, de territoire et d'instrument qu'il devient stimulant d'explorer au sein des relations internationales. Or, notre enquête permet de montrer que les Théories des relations internationales ne disposent pas des outils nécessaires pour investir ce champ de la problématisation et de la territorialisation des enjeux ou encore envisager les réseaux d'acteurs en présence. Plus précisément, il faut renforcer l'approche par les acteurs de la régulation politique, c'est-à-dire sociologiser notre regard sur les relations internationales tant au niveau micro des acteurs et de leurs stratégies de positionnement qu'au niveau méso des industries et ainsi mettre en place notre grille d'analyse (chapitre 3).

Chapitre 1 L'objet « forêt » au prisme du paradigme réaliste et de l'école libérale

En tant que ressources naturelles, la forêt et le bois sont intégrés à nombre de processus internationaux qui visent à en réguler la gestion et les flux. En cela, ils apparaissent comme un objet à explorer au prisme des Théories des Relations internationales. Au-delà des débats interparadigmatiques, les entrées théoriques classiques nous permettent de porter, dans un premier temps, la focale sur l'Etat. Les réalistes et les libéraux situent en effet un monde d'Etats comme seuls acteurs internationaux, guidés rationnellement par leur seul intérêt. Cependant, ces deux paradigmes divergent sur les conditions de la coopération. Pour les premiers, la théorie de la stabilité hégémonique met en avant la nécessité d'une puissance hégémonique pour réguler le monde des Etats. Cependant, les traités et processus de coopération donnent à voir des Etats capables de coopérer et de se structurer. Les explications théoriques réalistes s'articulent alors autour de la définition d'un leadership bienveillant (Kindleberger, 1973 dans Battistella, 2003 : 374-375) prenant en charge le coût de la coopération (négociations, définition d'infrastructures, suppression des *free riders*). Les libéraux, quant à eux, s'ils partagent avec les réalistes la définition d'un Etat rationnel, réfutent le postulat de la politique égoïste pour, au contraire, renvoyer à la théorie des jeux et par là-même au dilemme de sécurité qui se pose aux Etats. Selon les libéraux, c'est pour parer à un tel dilemme que les Etats définissent des cadres de transparence avec les organisations internationales comme cadres de coopération (Kéohane, 1984 dans Battistella, 2003 : 381). En prenant alors progressivement la forme de processus continus donnant lieu à la définition d'objectifs, à la ratification de conventions et à la conduite d'axes de travail intergouvernementaux prioritaires, la coopération peut alors prendre la forme de régimes internationaux sectoriels. Mais ces apports suffisent-ils à éclairer l'objet forêt ? Qu'est-ce que la forêt pour les Etats ? Quelle est la réalité de la coopération internationale dans le secteur forestier ? Quelles motivations ont-ils à coopérer sur les questions forestières ? Existe-t-il un régime international des forêts ? Quelles questions l'objet pose-t-il aux Relations internationales ? Aussi, ce premier chapitre a pour objet de présenter les apports que permettent de tels cadres théoriques à l'analyse de l'action de l'Etat dans le domaine forestier ainsi que les controverses scientifiques animant le débat des spécialistes. En identifiant un certain nombre d'angles

morts des approches classiques faisant des Etats des acteurs monolithiques et ultimes définis comme rationnels, ce chapitre montre, pour autant, que la notion d'intérêt national reste très présente dans l'actualité de la régulation internationale et rend, en partie, compte des échecs du Sommet de la terre (CNUED, 1992), et plus largement, de toutes les discussions sur une éventuelle convention mondiale des forêts ou encore pour lutter contre le réchauffement climatique (Conférences des Parties). Ce chapitre présente ainsi ce que les approches classiques fournissent comme entrées incontournables pour éclairer le comportement des Etats dans le domaine de la gestion des ressources forestières. En premier lieu, l'entrée réaliste nous permet d'explorer les dimensions que sont la souveraineté nationale et l'intérêt de l'Etat, lesquelles sont des variables définissantes de la politique de chaque Etat. Fondée sur une telle base, nous pouvons, en deuxième lieu, revenir sur l'approche libérale des régimes internationaux et la controverse qu'elle suscite dans la littérature internationaliste.

1. L'Etat face à la gestion des ressources forestières depuis le paradigme réaliste

Le paradigme réaliste nous conduit à envisager l'Etat dans un environnement anarchique dans lequel il se positionne en fonction de son intérêt et des menaces qu'il perçoit. Selon cette approche, l'enjeu est, pour les représentants de l'Etat, de garantir leur souveraineté à l'aide de sa politique de puissance. La puissance est elle-même basée sur une série de ressources matérielles et immatérielles, parmi lesquelles les ressources naturelles. Or, la prise en compte d'enjeux environnementaux en termes de durabilité conduit les négociations internationales et leurs acteurs à questionner l'orientation à donner à la gestion des ressources naturelles. Le principe de souveraineté sur la gestion des ressources forestières est continuellement réaffirmé par les Etats dans les échanges diplomatiques ou au cours des rencontres internationales et ce, que ce soit pour la gestion durable des ressources naturelles en général ou sur des thématiques plus ciblées au sein des secteurs, à l'exemple de lutte contre le commerce de bois illégal ou de reconversion des terres forestières. Ainsi, s'il est présenté comme de l'intérêt de tous de coopérer pour gérer durablement les ressources forestières et garantir une sécurité environnementale, les Etats ne renoncent pas pour autant à leur souveraineté. Envisagé alors en tant qu'acteur ultime des relations internationales, l'Etat appréhende ses ressources

forestières selon un principe de souveraineté et les gère selon les objectifs égoïstes qu'il poursuit.

Toujours selon la perspective statocentrée, parce que les ressources forestières sont localisées à l'intérieur des frontières nationales, les questions quant à leur gestion se posent alors en termes de maîtrise du territoire forestier national par l'Etat et son administration. Réciproquement, la sécurité forestière renvoie à une gestion encadrée et maîtrisée par l'Etat. Or, ce postulat souffre de deux séries de faiblesses produites par l'évolution des relations internationales. Il apparaît ainsi que les pays en développement à couvert forestier ne maîtrisent ni leurs territoires forestiers ni leurs frontières avec pour conséquence une exploitation des forêts non encadrée, régulée par la violence privée, donnant lieu à une fuite de la ressource bois, laquelle entraîne la perte des revenus liés en faveur d'autres Etats et acteurs privés. Partant, les questions environnementales globales peuvent dans un premier temps se définir selon l'accès aux ressources naturelles (puissance) et, dans un deuxième temps selon la gestion de cet écosystème en tant que support d'activités humaines (sécurité environnementale). Ce double objectif de maîtrise de la ressource et de sécurité environnementale active alors chez les Etats une diplomatie environnementale, dont une définition pourrait être la valorisation des intérêts nationaux par l'échange continu sur les questions d'interdépendance environnementale, laquelle peut alors conduire à des mécanismes de coopération. Or, notre propos est moins d'envisager la sécurité selon une approche de celle-ci élargie à l'environnement mais d'envisager les ressources forestières en tant que ressource naturelle pour l'Etat. Aussi, le paradigme réaliste nous permet d'appréhender cet objet selon les conflits pour l'accès à la ressource, la diplomatie environnementale et enfin selon les politiques de coopérations transfrontalières qui peuvent être conduites.

1.1 La puissance et les conflits pour l'accès aux ressources forestières

Le paradigme réaliste envisage l'intérêt national selon des critères de puissance visant à garantir la sécurité de l'Etat. Les ressources forestières y figurent comme des ressources matérielles de puissance, lesquelles créent alors des concurrences autour de leur accès. Si

l'anarchie internationale est aujourd'hui stabilisée dans le sens où les Etats recourent moins à la violence armée pour acquérir les ressources des Etats voisins, la question de la souveraineté et de la puissance continuent à se poser dans nombre de pays en développement, à l'intérieur des frontières pour le contrôle et la gestion des ressources forestières mais aussi au travers des frontières avec le commerce transfrontalier des produits forestiers issus de ces territoires non contrôlés par l'Etat. En effet, ces Etats ne maîtrisent ni leurs territoires forestiers ni leurs frontières. Bien souvent, la corruption permet d'entretenir cette situation. Partant, la sécurité de l'Etat apparaît fragilisée et le risque pour les forêts accru (Collier et Hoefler, 2002 ; FAO, 2005 ; Renner, 2005a).

L'approche réaliste de Morgenthau définit l'intérêt national comme « *le principal référent qui aide le réalisme politique à trouver sa voie à travers le paysage de la politique internationale [lequel intérêt] est défini en termes de puissance* ». L'approche libérale de Raymond Aron ne réduit pas l'intérêt national à une agrégation des intérêts privés. En revanche, il ne fait pas de l'intérêt national un critère scientifique de la prise de décision en ce que l'intérêt national ne peut être déconnecté des représentations des « gouvernants d'un jour ». La puissance est pour sa part envisagée selon des ressources matérielles (géographie, ressources naturelles, industrie) et humaines (population, nation, diplomatie)¹. Cependant, comme le souligne également Guillaume Devin (2009 : 27), la mesure de la puissance selon les ressources naturelles reste difficile à interpréter et avant tout située dans le temps et dans des conditions historiques données. Aussi, pouvons-nous ici envisager le bois comme étant d'une importance cruciale pour les Etats du temps où la marine de guerre dépendait directement de l'approvisionnement en bois mais elle est aujourd'hui à relativiser dans sa dimension stratégique. Néanmoins, de nombreux exemples internationaux continuent de nous montrer que le contrôle du bois, et plus largement des ressources naturelles, est problématique et donne lieu à des conflits armés². Ainsi, « *les ressources naturelles telles que le pétrole, les minéraux, les métaux, les diamants, le bois et les produits agricoles, y compris les récoltes de stupéfiants, ont alimenté un grand nombre de conflits violents. L'exploitation des ressources a joué un rôle dans environ un quart des quelques 50 guerres et conflits armés les plus récents.*

¹ Cette définition réaliste nous renvoie à l'approche de McKinder (1904) de la puissance continentale. La perspective continentale de la puissance part de l'analyse du *heartland* de Mackinder. Le *heartland* favorise la force armée et la stratégie par la continuité spatiale et les progrès réalisés en matière de communication. Ceci en faisait un espace continu sur lequel les ressources en hommes, en matériels, en matières premières et en informations circulaient facilement et rapidement.

² Les conflits armés sont ici définis comme des « *combats violents continus entre deux armées ou davantage, faisant plus d'un millier de morts* » (Collier et Hoefler, 2002 dans FAO, 2005).

Plus de 5 millions de personnes ont été tuées dans les conflits liés aux ressources pendant les années 1990. Près de 6 millions d'individus se sont enfuis dans des pays voisins et entre 11 et 15 millions ont été déplacés dans leur propre pays » (Renner, 2005a : 11 et 2005b : 7)¹. Aussi, qu'en est-il de la forêt et du bois ? Depuis les années quatre vingt, trente deux Etats ont été touchés par des conflits armés en région forestière (Kaimovitz, 2004 : 5-6)², notamment tropicale (les trois quarts des forêts asiatiques, les deux tiers des forêts africaines et enfin le tiers des forêts d'Amérique Latine (de Jong *et al.*, 2005). Les recherches en géographie des conflits armés à l'intérieur des frontières montrent que les conflits violents ont davantage d'occurrence dans les zones (forestières) qui possèdent des ressources naturelles précieuses et où les droits de propriété sont mal définis ou contestés, mal intégrées dans les Institutions démocratiques nationales et enfin éloignées et inaccessibles (Goodhand, 2003 ; Le Billon, 2001 ; Starr, 2002 dans FAO, 2005). En outre, et si l'on s'inscrit dans la perspective réaliste de concurrence autour du contrôle des ressources, trois grilles de lecture nous apportent des éléments d'explication de ces conflits récurrents autour des ressources naturelles, nous permettant ainsi de saisir ce que peut recouvrir la sécurité environnementale (encadré 1) dans le domaine forestier :

La première découle des travaux de Malthus (1798) selon qui l'augmentation de la population entraîne l'érosion des ressources naturelles et donc une conflictualisation croissante de groupes appauvris pour l'usage de ressources naturelles de plus en plus rares. Ainsi, les ressources naturelles elles-mêmes deviendraient un enjeu de conflit et de sécurité au 21^{ème} siècle (Kaplan, 1994) du fait de leur raréfaction, lequel risque pourrait être aggravé en contexte de crise économique (Homer-Dixon, 1994) jusqu'au conflit civil et international. Cependant, la concurrence internationale autour des ressources naturelles s'observe régulièrement, pour le pétrole ou le contrôle des fleuves (projets hydroélectriques sur les fleuves transfrontaliers), faisant des ressources naturelles un objet de la diplomatie et du conflit international.

¹ Les sources de Michael Renner sont, pour la proportion d'un quart de Michael Renner, *The Anatomy of Resource Wars*, Worldwatch Paper 162, Washington DC, Worldwatch Institute, 2002 ; estimation du nombre de morts dans Milton Leitenberg, *Deaths in Wars and Conflicts Between 1945 and 2000*, College Park, MD, Center for International and Security Studies, University of Maryland, 2001; nombre de réfugiés tire du Haut Commissariat aux réfugiés sur le site www.unhcr.ch, visité le 25 août 2002 ; personnes déplacées à l'intérieur des frontières d'un pays tiré de US Committee for Refugees, sur le site www.refugees.org, visité le 25 août 2002.

² Angola, Bangladesh, Cambodge, Colombie, République Démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Guatemala, Guinée, Honduras, Inde, Indonésie, Liberia, Mozambique, Mexique, Myanmar, Népal, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Papouasie Nouvelle Guinée, Pérou, Philippines, République du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Iles Salomon, Soudan, Surinam, Ouganda.

Une deuxième grille envisage cependant que ce peut également être l'abondance même de la ressource qui conduit au conflit (Peluso et Watts, 2001 et 2005) ou qui l'entretient (le bois devient un moyen de guerre ou de conflits fonciers) et ce, selon deux modalités : le conflit de groupes armés face à l'Etat (situation de guerre civile) ; deux types de situations qui se rencontrent principalement dans les Etats faibles. L'objectif est cependant le même : accéder aux bénéfices procurés par la ressource ou les conserver (Peluso et Watts, 2001). Cette lecture réaliste envisage ainsi que les groupes armés financent leurs activités avec le produit de la vente des ressources naturelles. Ce cas est particulièrement prégnant en forêt puisque celle-ci permet aux groupes armés de s'y réfugier, de s'y dissimuler, d'en tirer des moyens de subsistance (chasse, pêche) et de financement (vente du bois de guerre, production de drogue) (Renner, 2005b ; Collier *et al.*, 2001 ; de Jong *et al.*, 2005)¹. Si le bois ne peut systématiquement apparaître comme une cause de conflit, la captation des ressources issues de la forêt ou exploitées en forêt (culture de la drogue, orpaillage, diamants et autres minerais, viande de brousse) sont des motifs pour poursuivre le conflit et faire trainer sa résolution. Les groupes armés en conflit avec l'Etat peuvent donc autant avoir la volonté de prendre le contrôle du gouvernement que de mettre en place une stratégie pour contrôler la ressource elle-même et vivre de sa rente, à l'exemple de la Côte d'Ivoire, du Libéria, de la Sierra Leone et de la République Démocratique du Congo avec le bois de guerre² (Renner, 2005b). En tant que tel, le bois de guerre est malgré tout une ressource qui apparaît beaucoup plus difficile à valoriser (abattage, coût de l'extraction des forêts, mise en vente) par rapport aux cultures et exploitations minières dont on peut sortir les productions en plus petites quantités et sans machine spécifique. Ainsi, « *il est difficile de vendre du bois pour financer des activités*

¹ Ce peut également les mafias et le banditisme qui s'accapare cette ressource renvoyant alors aux problèmes pour l'Etat et son administration de faire respecter son droit et de monopoliser la force et la contrainte face à des organisations criminelles. Ainsi, le président indonésien, Susilo Bambang Yudhoyono, a déclaré en 2010 que le crime organisé était impliqué dans le bois illégal et estime les pertes financières liées à l'exploitation illégale des forêts à un minimum de 3 milliards de dollars par an pour l'Indonésie. Ou encore, au sein même de l'Union Européenne, notamment au sein des vastes forêts d'Europe de l'Est en cours de remembrement et de restructuration, dans son commerce avec la Russie et ses approvisionnements en bois. Selon la Revue annuelle du marché des produits forestiers de 2006-2007 (UNECE/FAO), la part du bois illégal est estimée à 20-40% de la production industrielle de bois au niveau mondial, et le volume de bois industriel provenant de sources illégales (350-650 millions m³/an) est estimé comme étant au moins aussi important que le volume de bois provenant de forêts gérées plus durablement (385 millions m³/an) (Friends of the Earth/Greenpeace/WWF, 2007).

² Le bois de guerre est « *le bois [...] qui, à un moment donné, a fait l'objet de transactions commerciales par des groupes armés, qu'il s'agisse de factions rebelles ou de soldats réguliers, ou par une administration civile impliquée dans un conflit armé, afin de perpétuer le conflit ou pour tirer profit d'une situation de conflit pour des gains personnels* » (Global Witness, 2001 repris par l'ONU, 2001). Le bois de guerre entre dans la catégorie des bois illégaux.

militaires, car les grumes sont facilement repérables et les opérations ne peuvent être menées à bien que si le contrôle du territoire est assuré. Néanmoins, des documents attestent que cela a été fait au Cambodge, au Myanmar et en République Démocratique du Congo (Global Witness, 2003 ; Le Billon, 2000 ; CSNU, 2001) » (FAO, 2005). Au-delà du financement de la guerre, c'est la gestion des massifs et la possibilité de revenus pour l'économie nationale et les populations qui sont pénalisées, lesquelles peuvent à leur tour entraîner des tensions sociétales ou entre Etats voisins. En effet, des frontières poreuses facilitent la sortie du bois de guerre, lequel devient rapidement peu identifiable car intégré à des lots de bois issus d'autres massifs. Ainsi, les Etats voisins peuvent se voir accuser de soutenir le conflit, exacerbant dès lors les tensions régionales.

Enfin, une troisième lecture peut s'inscrire cette présentation des liens entre conflits et gestion des ressources naturelles. Elle s'inscrit davantage dans une perspective d'écologie politique et désigne les conflits d'usages entre groupes sociaux locaux : entre populations locales (entre agriculteurs) ou entre populations locales et nouveaux entrants (industrie agroalimentaire, papetière, minière)¹. En effet, le contrôle des ressources et des terres, l'application du droit et le régime foncier sont autant de variables qui peuvent peser sur l'exploitation des ressources. Aussi, si malgré une ressource abondante, l'Etat ne peut faire respecter les droits d'usage et de propriété ou encore favorise certains groupes au détriment de la collectivité dans son ensemble ou d'autres groupes sociaux spécifiques, les conflits apparaissent autour de ces ressources. Les conflits conduiront alors à la domination des groupes sociaux les plus puissants. Comme exemples nous pouvons plus particulièrement nous pencher sur trois cas, deux en Amazonie brésilienne et un en Papouasie-Nouvelle Guinée :

- Dans le Nord du Brésil (Etat de l'Acre), les *Seringueiros* (ouvriers qui vivent de l'extraction du latex dans les plantations d'hévéa au Brésil) sont en conflit avec les éleveurs de bétail. Le conflit est né de ce que les éleveurs accaparent les terres forestières des *seringueiros* par la force et pour les convertir en pâturage. Le conflit est à la fois politique et violent. Chico Mendès, leader des *seringueiros*, mène alors une lutte politique auprès de l'Etat de l'Acre et de l'Etat Brésilien, ou encore à l'international auprès de la Banque mondiale à Washington (1987). Cette lutte conduit à un conflit ouvert contre les

¹ Par exemple, voir à ce propos le rapport du Mouvement mondial pour les forêts tropicales financé par le NOVIB (Pays-Bas), la Société suédoise pour la Conservation de la Nature et le Comité hollandais de l'UICN, Industrie minière : Impacts sur la société et l'environnement, 2004, 182 pages, disponible sur (<http://www.wrm.org.uy/deforestation/mining/textfr.pdf>).

agriculteurs et les projets de conversion agricole des terres forestières. Chico Mendès sera assassiné en 1988.

- Un autre exemple, dans la région d'Anapu au nord du Brésil, est celui de la sœur Dorothy Stang. Cette missionnaire américaine menait également un mouvement pour fédérer les petits propriétaires terriens contre les expropriations violentes menées par les grands propriétaires. Elle sera assassinée en 2005.
- Un troisième et dernier exemple peut être celui en Papouasie- Nouvelle Guinée. Sur l'île de Bougainville est mise en place la mine de cuivre de Panguna, la plus grosse entreprise du pays. La mine déversait ses déchets dans le fleuve Jaba avec un impact environnemental direct (qualité de l'eau, impact négatif sur les pêcheries et la végétation, inondations). Après sept années de mobilisation pacifique (1980-1987), la population locale se révolte, alors que le gouvernement ne parvenait pas à résoudre cette question avec les dirigeants de la mine et qu'était publié un rapport produit par les dirigeants de la mine, lequel sous- estimait les dégâts environnementaux. La guerre civile dura deux ans (1988-1990) et fit entre 8000 et 10000 morts auquel il faut ajouter les 2 000 décès pour manque de traitement médical et famine suite au blocus mis en place par le gouvernement en 1989 (Diamond, 2006 : 512).

Ces trois exemples illustrent à chaque fois des configurations sociales particulières dans lesquelles des acteurs non étatiques monopolisent la force. Le conflit et la violence politique sont peu institutionnalisés par l'Etat mettant dès lors en question sa souveraineté et sa capacité à agir. Face à ce problème global, la communauté internationale se mobilise à travers l'ONU. Elle peut accélérer la résolution du conflit (à l'exemple du Libéria en 2003) mais sa capacité à sanctionner les industries et les Etats fait régulièrement question.

Ces exemples de conflits montrent que la forêt peut également être une ressource au service de la paix (encadré 2). La ressource de puissance qu'est la forêt peut servir à stabiliser et résoudre un conflit. Si l'isolement des zones forestières et de leur population peuvent être des facteurs facilitant le conflit, les gouvernements peuvent prendre des mesures pour reconnaître les droits politiques, culturels et territoriaux de communautés forestières afin de les intégrer dans la vie politique nationale. L'objectif est de réduire leur vulnérabilité face aux motifs de conflits et de reprise des conflits. Ainsi, des micros projets agricoles et sylvicoles, ou encore d'artisanat, sont autant de moyens que le gouvernement peut mettre en place pour faire bénéficier les communautés des richesses générées par les écosystèmes forestiers. Les coupler avec un appareil administratif et judiciaire compétent est l'autre facette d'une telle politique

qui permet alors de conforter la légitimité de l'Etat tout en diminuant les causes de conflit. Les forêts peuvent enfin être un espace politique autour duquel les belligérants s'accordent autour de principes et de règles environnementales allant dans le sens de l'intérêt commun, la forêt devenant alors un espace politique de rencontre et de discussions permettant d'éviter les rapports conflictuels directs. La FAO (2005) présente ici des exemples au Rwanda pour la protection des gorilles de montagne, au Népal où les rebelles maoïstes ont convenu de respecter le programme forestier communautaire du gouvernement ou encore les négociations entre le gouvernement Colombien et les forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) en 2000 qui ont vu les deux parties convenir d'inclure les questions environnementales dans le premier cycle des pourparlers (FAO, 2005).

Encadré 1 : Focus sur la sécurité environnementale chez les réalistes

Ici, la sécurité environnementale est définie en termes de menaces environnementales possibles pour la civilisation ou de risque environnemental global (Humphreys, 1996 ; Battistella *et al.*, 2006). Ces menaces peuvent bien sûr être du domaine de l'incontrôlable et renvoient aux accidents climatiques, aux tremblements de terre ou encore à la chute d'une météorite. Ces menaces renvoient également aux changements provoqués par les activités humaines (questionnements quant aux causes du changement climatique, manipulation génétique, les pollutions atmosphériques produites par l'industrie). Enfin, ces menaces peuvent provenir d'une raréfaction des ressources naturelles (minerais, pétrole, bois) qui n'affecte pas à court terme et en apparence la civilisation et pour laquelle les progrès de la technologie sont envisagés pour résoudre à terme ce problème (lecture malthusienne).

Par analogie, le dilemme de sécurité environnementale pour chacune des deux dernières menaces réside donc entre le choix de ne rien faire à court terme et d'en subir les coûts à long terme ou inversement de prendre en charge les coûts à court terme liés aux changements dans les pratiques non durables afin d'éviter les coûts à long terme (Buzan *et al.*, 1998)¹. C'est sur cette dernière alternative que s'affrontent aujourd'hui les diplomates.

Les menaces environnementales conduisent certains auteurs à parler de la sécurité environnementale comme « l'ultime sécurité » (Myers, 1993 dans Buzan *et al.*, 1998)¹. Or cette ultime sécurité globale se définit par l'ensemble des risques locaux autour de l'érosion des ressources naturelles et des conséquences pour les écosystèmes et l'homme. Donc en une perspective statocentrée, le multilatéralisme conduit donc à ce que les Etats se rencontrent moins sur une thématique unidimensionnelle du type armement/désarmement/coopération mais sur une thématique environnementale multidimensionnelle fondée sur une série de spécificités locales et d'interdépendances à réguler.

Encadré 2 : Liens entre les enjeux forestiers et la sécurité humaine

Dans une perspective réaliste, la sécurité peut être définie comme « l'absence de menace » (Buzan, 1991) ou encore comme « l'absence de menaces sur les valeurs centrales » au sens objectif et, au sens subjectif, comme « l'absence de peur que les valeurs centrales ne fassent l'objet d'une attaque » (Wolfers, 1962). L'unité dont il s'agit d'assurer la sécurité est l'Etat et ses valeurs, à savoir sa souveraineté, son indépendance et son intégrité territoriale. Cette recherche de sécurité se fait face aux menaces objectives des autres Etats ou des acteurs non étatiques violents et hors la loi. Cette sécurité militaire va de pair avec l'acceptation traditionnelle de la puissance. Cependant, cette quête de sécurité induit également des aspects purement subjectifs. Assurer la sécurité de l'Etat passe par l'armement militaire qui vise autant à se défendre contre toute agression qu'à dissuader toute agression. Or, comment les autres Etats peuvent-ils interpréter cet armement, défensif ou offensif ? Emerge donc un dilemme de sécurité entre la capacité à se défendre et l'envoi de signaux de menaces vers les autres acteurs.

Or, « *d'autres facteurs, non militaires, exercent également une influence sur la sécurité et la stabilité. Les nations du monde entier, mais tout particulièrement les pays et les communautés les plus fragiles, sont confrontés à une multitude de pressions qui se combinent : une compétition accrue pour les ressources, une grave détérioration de l'environnement, des maladies infectieuses résurgentes, la pauvreté, une disparité croissante dans la répartition des richesses, des pressions démographiques, un chômage persistant et des moyens de subsistance réduits. Ces pressions ne génèrent pas automatiquement ni nécessairement de la violence, mais elles peuvent se traduire par des dynamiques politiques conduisant à une polarisation et à une radicalisation croissantes, avec de graves conséquences pour les pays, notamment lorsque certains griefs ont été négligés* » (Renner, 2005a).

L'Ecole de Copenhague élargit pour sa part la notion de sécurité. Partant du même constat que celui déjà fait pour la puissance, le référent de la sécurité n'est plus uniquement l'Etat. Ainsi, toute entité du système international est un sujet de la sécurité. Buzan et l'Ecole de Copenhague distinguent de la traditionnelle sécurité militaire une sécurité portant tour à tour sur le politique, le sociétal, l'économique et l'environnemental :

- La sécurité politique concerne la stabilité institutionnelle des Etats, leurs systèmes de gouvernement et la légitimité de leurs idéologies.
- La sécurité sociétale est « la durabilité, à l'intérieur de conditions acceptables d'évolution, des schémas traditionnels de langage et de culture ainsi que de l'identité et des pratiques nationales et religieuses ».
- La sécurité économique, relative à l'accès aux ressources, marchés et finances nécessaires pour maintenir de façon durable des niveaux acceptables de bien-être et de pouvoir étatique.
- La sécurité environnementale porte sur la sauvegarde de la biosphère locale et planétaire comme support en dernier ressort de toute activité humaine (Buzan, 1991 ; Buzan *et al.*, 1998 ; Battistella *et al.*, 2006 : 493-494).

La synthèse de ces quatre types de sécurité est la sécurité humaine. La sécurité humaine traduit l'émancipation de toute menace pour l'homme. La notion de sécurité humaine part du concept du *Peace research* (Galtung, 1964). Cette violence est manifeste ou latente et psychologique. Il y aura en ce sens une « paix négative » lorsque la violence latente n'est pas contrôlée. Elle décrit davantage une pacification qu'une absence de menace. La « paix positive » traduit la maîtrise des deux types de violence et la justice sociale, à savoir « la répartition égalitaire du pouvoir et des ressources ». Dans le prolongement de la notion de « *paix positive* », la sécurité humaine est « la protection des individus contre les menaces, qu'elles s'accompagnent ou non de violence ». Elle intègre la sécurité économique (absence de pauvreté), alimentaire (accès aux ressources alimentaires), sanitaire (accès aux soins de santé et hygiène), environnementale (prévention des dégradations environnementales), personnelle (protection contre la torture, la guerre, la maltraitance, la criminalité, le suicide), communautaire (survie des cultures traditionnelles) et politique (jouissance des droits civils et des libertés publiques).

Cette notion de sécurité humaine rend compte de l'entrelacement des champs traités dans le cadre de la sécurité élargie. Il serait même possible de renforcer la notion de sécurité environnementale en y incorporant la sécurité alimentaire et sanitaire puisque les dégradations de l'environnement conduisent immédiatement les acteurs à devoir résoudre des problèmes agricoles (disponibilité et protection des sols arables, gestion de l'eau, *etc.*) et sanitaires (condition de vie dans les milieux détériorés et maladies liées ou du moins conditions d'hygiène liées, migrations de population consécutive de la dégradation de leur habitat, les réfugiés climatiques par exemple). En effet, l'insécurité environnementale peut elle-même porter atteinte à tous les autres champs de la sécurité de par sa dimension intersectorielle. Ainsi, l'agenda dédié aux enjeux environnementaux concerne la destruction des écosystèmes, les problèmes d'énergie, les problèmes liés à la démographie, à l'alimentation, à l'économie et enfin les problèmes de violence et de conflits liés à la dégradation des écosystèmes et à l'accès aux ressources naturelles.

La gestion de cette ressource naturelle apparaît comme un élément prégnant de l'intérêt de l'Etat, tant dans sa politique intérieure, pour organiser son accès, sa gestion et ainsi la transformer en ressource de puissance que dans sa politique extérieure pour encadrer les dimensions transfrontalières des enjeux forestiers et ainsi stabiliser sa relation aux autres Etats. Au total, ce sont des questionnements multidimensionnels quant à l'intérêt national et à la sécurité (contrôle du territoire, sécurité intérieure et protection des populations, sécurité environnementale, sécurité économique par le prélèvement des impôts et taxes sur l'exploitation forestière) que nous soulevons quand nous traitons des enjeux que recouvre la gestion des forêts pour l'Etat. Ainsi, la dimension transfrontalière des enjeux forestiers met en question le *self help* des Etats, tels que les réalistes postulent la conduite internationale des Etats, et nous donnent à voir une diplomatie forestière qu'il s'agit désormais de préciser.

1.2 La diplomatie des enjeux forestiers

Selon les réalistes, le risque forestier, né des conflits autour de la captation des ressources, met les Etats face un double enjeu de souveraineté : une souveraineté intérieure face aux acteurs privés, laquelle sort du champ des relations internationales, et un enjeu de souveraineté face aux Etats profitant de telles faiblesses ou pâtissant des conséquences de la mauvaise gestion des ressources forestières. Il s'ensuit un dilemme de sécurité et des arbitrages à faire : du fait de sa responsabilité dans l'entrée du bois sur son territoire national, il s'agit de contraindre l'Etat voisin à renforcer son propre contrôle des frontières et à contrôler l'origine des bois d'une part, et, d'autre part, dans le cas des externalités négatives, ne rien faire ou prendre soi-même en charge les externalités négatives, enfin, la coopération peut être envisager comme une voie médiane. Le choix de la contrainte peut aboutir à une défiance réciproque des Etats. Si on exclut le choix de ne rien faire, la voie diplomatique peut être une modalité suivie pour l'arbitrage entre ces diverses voies.

La diplomatie est « *la conduite pacifique de relations entre entités politiques* » (Hamilton et Langhorne, 1995 dans Battistella *et al.*, 2006 : 138). Par exemple, le traitement de la question internationale de l'exploitation des ressources forestières tropicales par les pays forestiers du

sud par les pays du nord s'arrête au principe de souveraineté sur l'exploitation des ressources naturelles nationales. Occuper tout son territoire en y développant des activités économiques (à l'exemple du Brésil en Amazonie), repousser les limites géographiques de la souveraineté territoriale sur les océans et mers (création des zones économiques exclusives repoussées à 200 milles marins (Traité de la mer de 1982) ou encore en revendiquant des frontières nationales aux limites du plateau continental à l'exemple des revendications sur l'Arctique par le Canada et la Russie depuis 2001 (dépôt d'un dossier de revendication par la Fédération de Russie à l'ONU) sont autant de marqueurs de la souveraineté des Etats et de l'importance des ressources naturelles dans les relations internationales.

Cette souveraineté se conjugue également avec la représentation qu'ont les gouvernants de leur intérêt national. Ainsi, lorsque les pays occidentaux veulent des engagements pour freiner la déforestation tropicale jugée alarmante et ce, au nom de la durabilité, les Etats du sud avancent un double argumentaire : une déforestation/un recul des surfaces forestières qui ne concerne que 0,6% des surfaces forestières par an au Brésil ou 1,7% des surfaces en Equateur (d'après les chiffres de la FAO)¹ et des Etats occidentaux qui ont eux-mêmes fondé leur agriculture et leur croissance économique sur la conversion des terres et l'utilisation du bois. De plus, cette conversion des terres forestières découle en partie des besoins de l'industrie agroalimentaire de ces mêmes pays du nord (exportation du soja par exemple). Réduire les terres agricoles pour reboiser correspondrait donc à des baisses de revenus nationaux, à une raréfaction des produits agricoles et donc à une hausse des prix mondiaux et enfin à des pénuries sur les marchés occidentaux. Ce dernier argument est du domaine de la prospective économique mais le renchérissement des prix agricoles en 2008-2009 avec les crises politiques qu'il a suscité dans de nombreux pays en développement illustre la possibilité d'un tel scénario. Face au risque environnemental induit par cette conversion des terres forestières il est possible d'identifier des Etats leaders (*lead actors*) et des Etats « bloqueurs » (*veto actors* ou *veto coalitions*) (Porter et Brown, 1991 dans Buzan *et al.*, 1998). Les leaders renvoient aux Etats capables d'organiser et de faire perdurer une action internationale dans des domaines spécifiques en finançant des recherches et des communautés épistémiques, en communiquant sur les enjeux et les objectifs d'un tel engagement auprès du grand public afin de le mobiliser en sa faveur.

¹ Ce qui représente 3 millions d'ha ou encore « environ 17 pour cent de la forêt amazonienne, soit 60 millions d'hectares – une superficie égale à la France –, ont été convertis à d'autres utilisations des terres ces 30 dernières années (INPE, 2008) » (Azevedo-Ramos, 2008 : 13).

Au-delà d'un engagement unilatéral, l'objectif de l'Etat peut également être de faire inscrire ce problème construit sur l'agenda international. Les « bloqueurs » peuvent être des Etats, des ONG ou encore des firmes, chacun selon ses capacités à se mobiliser et à se positionner dans cette arène internationale. « *Cependant, dans la plupart des cas, ces initiatives ne peuvent être appelées des mouvements de sécurisation mais plutôt de politisation [avec des prises de position stratégiques des acteurs en fonction de leurs propres intérêts]. C'est caractéristique de l'ensemble des pratiques dans les régimes environnementaux en formation* » (Buzan et al., 1998 : 77-78).

Ainsi, dans le domaine forestier, le paradigme réaliste permet de rendre compte des politiques nationales rationnelles de gestion ou de conservation des espaces naturels forestiers pour protéger les sols, l'eau et la biodiversité, des lois forestières nationales visant à encadrer l'aménagement des forêts et les coupes de bois, capter les ressources financières produites par l'économie du bois par les taxes et impôts (cas des forêts privées et des concessions) et même par la vente des bois des forêts publiques (exploitation par l'Etat lui-même de ses ressources forestières), minimiser l'impact de l'exploitation pour le territoire national et vis-à-vis des Etats voisins¹.

Les négociations internationales dédiées aux enjeux environnementaux ont pour objet, d'une part, la définition d'un problème environnemental qu'ils se donnent pour objectif de réguler et, d'autre part, la définition des modalités de mise en œuvre par les Etats.. Cette recherche de solutions s'appuie autant sur l'expertise scientifique que sur le compromis politique. La diplomatie des enjeux environnementaux a ainsi généré 140 accords environnementaux multilatéraux entre 1920 et 2005, dont la moitié depuis 1973. En effet, sur cette dernière période, se multiplient les négociations environnementales sur toute une série d'enjeux locaux (captation des ressources naturelles, usages des sols) et globaux (protection de l'atmosphère, changement climatique). Or, pour analyser la diplomatie forestière, notre travail de recherche n'a pas pour seul objectif de s'arrêter sur des Etats meneurs ou bloqueurs de négociations environnementales. Il faut en effet comprendre ce qui motive leurs comportements et donc aller au-delà de la rationalité de l'Etat.

D'une manière pragmatique, (Conca, 1994 dans Le Prestre, 2005 : 98), l'Etat peut sortir renforcé des accords environnementaux multilatéraux en ce que l'Etat est reconnu comme le

¹ Cependant, ces derniers aspects sont à nuancer puisque ce peut être la diplomatie qui contraint ces Etats à adopter de telles lois. Leur mise en œuvre, leur opérationnalité restent en suspens, ce dont témoigne la poursuite des négociations internationales sur le bois illégal par exemple et l'action de l'UE.

plus apte à gérer ses ressources naturelles et qu'il participe activement à l'édiction des nouvelles normes internationales de l'environnement. La mise en œuvre des accords stimule l'Etat et sa présence sur son territoire, ce qui correspond à ses besoins de légitimation de son statut d'acteur face au rétrécissement du monde et de sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire face aux acteurs privés concurrents. Les accords multilatéraux peuvent donc être appréhendés comme garantissant l'autonomie de l'Etat, son contrôle sur ses ressources et sa légitimité (Litfin, 1998). Cependant, la contrepartie de ce renforcement de capacité est dans les contraintes de mise en œuvre.

Encadré 3 : Les accords environnementaux multilatéraux : « 10 traités sur les arbres mais pas de convention sur les forêts » (Ruis, 2001)

En plus du processus des Nations Unies sur le Changement climatique démarré en 1992, de l'AIBT de 1983 et ses révisions de 1994 et 2006, du Processus de Montréal lancé en 1994, huit conventions internationales visent à réglementer les usages en forêt et des produits forestiers. Ce sont les Conventions sur la diversité biologique de 1992, sur la désertification de 1994, Ramsar sur les zones humides de 1971, sur le patrimoine mondial de 1972, sur le commerce international des espèces menacées de 1973, sur la couche d'ozone de 1985, relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989 et enfin l'OMC en 1994. Enfin, dans la continuité de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (convention à caractère obligatoire c'est-à-dire juridiquement contraignante) a été ratifiée. En 1997, la Convention-Cadre des Nations Unies sur le changement climatique est dotée d'un avenant, le Protocole de Kyoto lequel contient des mesures légalement contraignantes. Ratifié en 2005, ce protocole prévoit expressément des mesures concernant les forêts via les mécanismes de développement propre et de mise en œuvre conjointe des objectifs de réduction des émissions (Ruis, 2001).

Ainsi, dans le cas de la « diplomatie forestière », les négociations interétatiques, par exemple sur le bois illégal ou sur les causes de la déforestation, visent à créer des synergies à l'échelle du massif forestier et ce, dans le but de progresser vers la gestion durable, sont autant de manifestations d'enjeux forestiers placés comme partie intégrante de l'intérêt national rationnel (gains économiques, contrôle du territoire) autant dans le domaine de la politique intérieure que sur la scène internationale. Qui plus est, ces enjeux forestiers apparaissent très souvent multisectoriels et les difficultés à les faire converger dans un seul texte cadre international aboutit à ce que ce soient d'autres conventions sectorielles qui intègrent à la marge les dimensions forestières (encadré 3) comme composantes à intégrer pour atteindre l'objectif desdites conventions.

Cette « diplomatie forestière » donnent à voir des négociations, des tensions interétatiques, des menaces environnementales qui sont autant transfrontalières que globales. Nonobstant les apports indéniables du paradigme réaliste, elle lui pose cinq séries de défis pour aller plus loin

dans l'analyse et sélectionner les cadres théoriques qui nous aideront à éclairer les angles morts :

- Comment « *s'isoler dans le calme* » (David, 1996 : 50) face au risque environnemental global ? En effet, mettre en œuvre des politiques de gestion durable sur son propre territoire, outre les avantages nationaux à en retirer, n'a au mieux que valeur d'exemple pour les autres Etats, n'impacte pas la capacité, l'intérêt ou la volonté des autres Etats à mettre en œuvre leurs propres politiques forestières, lesquelles, qui plus est, répondent à quels objectifs ?
- En outre, un comportement réaliste, c'est-à-dire rationnel et égoïste pour se sécuriser, ne protège pas des externalités négatives des activités ayant un impact sur l'environnement dans les pays limitrophes. Quel comportement l'Etat adoptera-t-il face à cette contrainte ? Menacer ou financer des installations de traitement local de ces pollutions ? Un tel choix, rationnel ou pas, renvoie à diverses approches de l'anarchie et met en question la coopération et non plus l'isolement.
- Si le paradigme réaliste permet d'envisager l'UE en tant qu'acteur de la gouvernance mondiale des enjeux forestiers au travers de sa diplomatie environnementale et de son rôle de *leader* en tant que force de proposition et de mise en œuvre d'instruments de régulation, comment alors analyser ce dilemme de sécurité environnementale et une préférence pour l'environnement qui peuvent également être construits ? Comment analyser une telle identité environnementale à l'aide du seul paradigme réaliste ?
- C'est également au rôle des organisations internationales que renvoie cette question. Si le paradigme réaliste les envisage comme les instruments des Etats, et en particulier de l'hégémon, comment alors comprendre les blocages ou le règlement des conflits ?
- Partant, comment envisager la coopération internationale au-delà de la ratification des accords environnementaux ? Les coopérations transfrontalières et internationales dépassent la seule ratification de conventions pour mettre en place un cadre commun d'objectifs et d'actions transfrontalières. Or, ces formes de coopération activent à travers leurs mécanismes de participation les acteurs privés, leurs intérêts. Comment alors prendre en compte cette représentation des intérêts ? Ainsi, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan soulignait-il en 2004 le rôle du secteur privé dans les parties du monde sujettes aux conflits : « *Leurs décisions – en ce qui concerne l'investissement et l'emploi, les relations avec les communautés locales, la protection de l'environnement local et leur propre sécurité – peuvent aider un pays à sortir d'un conflit ou, au contraire, exacerber les tensions qui sont à l'origine de ce conflit* ». Mais ce sont

également les ONG, les représentants de la société civile qui participe à la transnationalisation des enjeux et des intérêts et qu'il faut intégrer dans l'analyse tout en apportant des séries de solutions.

- Enfin, comment continuer à considérer l'Etat comme un acteur unidimensionnel alors qu'il cherche à réguler des enjeux environnementaux multiscalaires qui mettent en présence enjeux de politique intérieure avec des enjeux globaux par le biais d'organisations internationales au sein desquelles des fonctionnaires internationaux ou détachés évoluent, enfin face aux intérêts des firmes et de la société civile ?

Appuyés sur le paradigme réaliste, nous avons envisagé l'Etat, ses intérêts et la sécurité environnementale quant à ses ressources forestières. En plus des accords environnementaux multilatéraux, ce sont aussi des processus de coopération régionale qui sont mis en place par les Etats pour développer une approche conjointe et multilatérale des enjeux partagés quant à la gestion ressources forestières. Un tel processus d'intégration conduit alors à mobiliser, dans le cadre réaliste, l'approche intergouvernementaliste pour saisir cette recherche statocentrée de gains relatifs.

1.3 La régulation politique des interdépendances forestières transfrontalières

L'interdépendance découlant de la gestion des ressources naturelles et associée à un risque environnemental (encadré 4) conduisent les Etats à ne plus envisager leurs intérêts de manière unilatérale mais à participer à des processus de coopération visant à stabiliser les relations transfrontalières et internationales et notamment en introduisant de la prédictibilité dans les comportements des acteurs internationaux. Les processus d'intégration régionale en sont la manifestation et l'intergouvernementalisme réaliste le paradigme qui vise à la saisir. « *L'intégration régionale est le processus par lequel la régularité et l'intensité des interactions entre Etats et entre sociétés s'accroissent, permettant la constitution d'une communauté de sécurité, d'une interdépendance économique accrue, d'une identité partagée favorisant, dans une aire géographique particulière, le développement d'actions collectives institutionnalisées pouvant aller jusqu'à l'unification politique* » (Battistella et al, 2006 :

294). En outre, le processus d'intégration se caractérise, d'une part, par des éléments définissant, c'est-à-dire la proximité géographique des Etats, sa nature, une vision partagée de l'existence politique de la région, ses objectifs, ses méthodes, la régularité et l'intensité des interactions et enfin ses résultats. D'autre part, l'intégration régionale doit relever plusieurs défis et notamment celui de la souveraineté et de l'interpénétration des Etats. Ainsi, une région internationale peut être définie *a minima* ou selon une approche géographique et économique en tant que groupe de pays en forte interdépendance dans plusieurs domaines de l'économie et du politique. L'intégration régionale peut autrement être envisagée en tant que construit sociopolitique fondé sur la perception d'une identité collective (race, histoire, culture) et politique (institutionnalisation de relations politiques stables, institutions régionales de coopération et de régulation) (Deutsch, 1957 dans Battistella, 2003 : 339). Sur la base de ces deux approches définissantes (interdépendance, représentation sociopolitique commune), il peut ainsi être envisagé de parler d'intégration régionale transatlantique (USA-Europe) ou alors ou, inversement, il peut s'agir de coopération bilatérale trans-pacifique avec les pays d'Asie (Hemmer et Katzenstein, 2002 dans Battistella *et al.*, 2006 : 294).

Encadré 4 : Quelques exemples d'interdépendances forestières transfrontalières

Les externalités négatives des activités industrielles qui peuvent conduire à la coopération. En effet, les Etats voisins doivent prendre en compte les effets transfrontaliers de leurs activités industrielles. Ainsi, on a pu voir les tensions s'exacerber entre la Chine et le Japon du fait de l'impact des activités industrielles et des dégradations de l'environnement en Chine sur le Japon (vent de sable, fumées polluantes, ...). En matière de pollution, un accord a pu être trouvé entre les deux pays sur la base de financement de filtres à charbon par le Japon et que la Chine s'est engagée à installer (2003). L'UE est également un exemple de tels effets avec la Déclaration de Principes du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1968 relatif aux pollutions atmosphériques ou encore le Règlement du Conseil de l'UE concernant les pluies acides en 1986 pour la protection des forêts contre les pollutions atmosphériques. Ce peut également être des tensions, comme nous l'avons vu précédemment sur le bois illégal et la porosité des frontières. Par exemple, a été signé en 2005 un accord entre la Russie, la Finlande et la Chine (ces deux derniers important du bois illégal de Russie) pour lutter contre le bois illégal. De tels accords impliquent que les Etats reconnaissent leur propre responsabilité dans ces activités illégales, qu'ils acceptent de prendre en charge cette responsabilité et mettent en œuvre des moyens politiques et financiers pour résoudre le problème.

La régionalisation croissante des économies et des politiques économiques (unions douanières par exemple) a conduit la recherche en Relations internationales à vouloir comprendre cette unification politique croissante entre Etats transfrontaliers et leurs conditions d'émergence. Au regard des théories réalistes, la coopération signifie que l'Etat renonce partiellement à sa souveraineté par la mise en place d'institutions et d'organisations de coopération et donc que l'Etat raisonne dès lors en termes de gains relatifs. Si la mise en place de « communautés de sécurité pluralistes » (Deutsch, 1988 dans Battistella, 2003 : 570) par des Etats qui renoncent

à l'usage de la force pour résoudre leurs conflits peut se comprendre facilement dans le contexte de l'après seconde guerre mondiale, analyser le renoncement à la souveraineté se heurte aux hypothèses réalistes. Ces dernières ont alors cherché à analyser les communautés de sécurité selon qu'elles sont amalgamées (rapprochements d'Etats autour de la conviction que le conflit sera réglé pacifiquement) ou intégrées (mise en place d'organisations et d'institutions). Qu'en est-il de l'analyse réaliste des intégrations économiques et politiques pour améliorer le niveau de vie des populations, faciliter les échanges et les coopérations institutionnelles pour faire face aux exigences de l'économie (Webb, 1983 dans Smith, 2010 : 22) ? Quelles clefs nous confère l'intergouvernementalisme réaliste ?

L'intergouvernementalisme réaliste (Hoffman, 1966) postule une action internationale définie et mise en œuvre entre des Etats qui sont des acteurs rationnels et dont le fonctionnement interne est régi par des principes d'autorité et de hiérarchie. L'approche reste donc statocentrée et l'intérêt de l'Etat à participer à des processus d'intégration ne dérive encore que de sa position sur la scène internationale et de ses intérêts rationnels, intérêts eux-mêmes envisagés selon la conception d'un gouvernement mandataire des intérêts de ses administrés. Partant, ce sont les gouvernements des Etats qui maîtrisent la fabrication des positions nationales dans l'intégration et les lieux communautaires de décision. Ce postulat statocentré permet à son tour d'identifier des Etats leaders dans ces processus en termes d'impulsion, de rythme et d'ouverture du processus de régionalisation (*gatekeepers*), c'est-à-dire que les gouvernements maîtrisent l'engrenage et l'effet cliquet de la régionalisation et que les organisations internationales sont des instruments pour les gouvernements, instruments qui dépendent étroitement des fonds alloués et des attributions confiées par les gouvernements. Les enjeux portés sur l'agenda international dédié aux forêts, les coopérations économiques et les intégrations régionales, les interdépendances sur les ressources et le triple objectif poursuivi par les politiques de développement durable ont progressivement fait se multiplier les initiatives régionales. Ces initiatives régionales sont de géométries variables et peuvent mobiliser les mêmes pays parmi plusieurs initiatives. Six processus régionalisés initiés par la FAO dans l'après seconde guerre mondiale suivront des dynamiques propres adaptées à leurs enjeux et à leurs objectifs respectifs, à leurs contraintes locales spécifiques et transfrontalières en matière de gestion forestière, de protection des bassins versants et de développement économique régional. L'intergouvernementalisme réaliste conduit à constater une insularisation des politiques forestières en blocs régionaux aux logiques propres mais continue de produire une grille de lecture utile pour saisir cette régionalisation des politiques

forestières. Face à la complexité des enjeux, à leur intersectorialité et aux effets d'interdépendance sur les massifs forestiers, la FAO a lancé en 1946 des processus de coopération régionale transfrontalière (tableau 1 et encadré 5). Le dialogue international sur les forêts a donc démarré au niveau régional beaucoup plus tôt qu'au niveau mondial (Koné *et al.*, 2004 : 10)¹. La motivation première de cette structuration par région est de réduire les dilemmes de sécurité en rapprochant et en faisant travailler ensemble des Etats dont les massifs forestiers transcendent les frontières afin de prendre en compte les interdépendances sur la gestion de la ressource. Ce sont par exemple les effets sur l'eau, l'impact de l'exploitation des terres forestières sur les pays voisins ou encore intégrer de manière plus fine la diversité des enjeux économiques, sociaux et environnementaux afin de discuter des mesures à prendre au niveau régional, échanger les informations, résoudre de concert des problèmes transfrontaliers et enfin de mettre en œuvre les engagements mondiaux. Ils peuvent également consister en des coopérations techniques (cartographie des espaces et des ressources) ou en des coopérations plus poussées qui concerneront bien sûr la cartographie mais aussi la politique, le droit, l'économie et la sylviculture.

Tableau 1 : Les Commissions régionales de la FAO (2004)

Commission	Année de création (date 1 ^{ère} réunion)	Nombre de membres	Nombre de sessions
Commission européenne des forêts	1947 (1948)	34	32
Commission des forêts pour l'Amérique latine et les Caraïbes	1948 (1949)	32	23
Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique	1949 (1950)	30	20
Commission des forêts pour le Proche-Orient	1953 (1955)	24	16
Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique	1959 (1960)	45	14
Commission des forêts pour l'Amérique du Nord	1958 (1961)	3	22

Source : Pape Koné *et al.*, 2004.

¹ Voir également l'ensemble du numéro thématique de la revue *Unasylva* n° 218, Catalyser les actions régionales, et de laquelle est extrait l'article cité.

Encadré 5 : Les six commissions régionales de la FAO (en 2004)

La Commission des forêts pour l'Amérique latine et les Caraïbes recouvre donc les forêts tropicales d'Amérique du Sud et a pour objectif d'instaurer des partenariats entre pays encore peu développés. Les îles Caraïbes sont réunies au sein du sous-groupe des Caraïbes traitant spécifiquement les enjeux de ces îles. En 1995, le processus de Tarapoto (Pérou) est signé dans le cadre du Traité de coopération amazonienne (1978) et vise la mise en place de critères et indicateurs de gestion durable des forêts amazoniennes dans un contexte d'après Rio et de déforestation tropicale forte et critiquée au niveau international.

La Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique doit dès le début relever le défi des taux de déboisement très élevés, notamment dus aux conséquences de la seconde guerre mondiale. Cette Commission devait également structurer son action au-delà des fortes tensions économiques et politiques entre des pays membres développés et pauvres. En Asie, trois processus régionaux émergent en plus de la Commission pour les forêts d'Asie et du Pacifique. Ces processus sont centrés aujourd'hui sur la lutte contre le bois illégal : le Processus pour l'application des lois forestières et la gouvernance en Asie soutenu par l'UE et les Etats-Unis (Déclaration de Bali, 2001), le Partenariat pour les forêts asiatiques (AFP) (2004) soutenu par l'UE et enfin l'Association des Nations d'Asie du Sud Est (ANASE) (2004). Le Forum sur les forêts d'Asie du Nord-est (NEAFF) occupe une place à part en ce qu'il est une ONG regroupant industriels, organisations écologiques, particuliers, forestiers et universitaires. Il vise à protéger les forêts contre les dégradations et à restaurer les forêts dégradées.

La Commission des forêts pour le Proche-Orient est dominée par des pays à faible couvert forestier, la Turquie et le Soudan étant les seuls pays à avoir plus de 10% de couvert. « *Cependant, il ne faut pas en conclure que la foresterie ne joue pas un rôle important dans la région ; bien au contraire, la rareté des forêts confère une importance encore majeure aux terres boisées et aux arbres hors forêt présents dans la région* » (Koné *et al.*, 2004).

La Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique doit elle aussi tenter de faire converger des pays en développement autour de politiques et d'opérations pour l'aménagement durable des forêts tout en manquant de ressources financières et d'appui institutionnel (Koné *et al.*, 2004). La Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique voit tour à tour apparaître des politiques forestières régionalisées avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en 2002. En Afrique centrale, qui couvre notamment le Bassin du Congo, l'Organisation africaine du bois (OAB) (1976) regroupe 13 pays et a pour objectif d'harmoniser les politiques nationales des pays membres en matière de conservation des forêts, de reboisement, de gestion et enfin de mettre en place des critères et indicateurs de gestion durable et de certification. Se seront également en 1996 la Conférence sur les écosystèmes forestiers denses et humides d'Afrique centrale (CEFDHAC), en 1999 la Déclaration de Yaoundé créant la Conférence des ministres chargés des forêts en Afrique centrale (COMIFAC), le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (2002), le Programme d'écologie forestière d'Afrique centrale (ECOFAC) en 1978 et le Réseau des institutions de formation forestière et environnementale d'Afrique centrale (RIFFEAC) crée par le CEFDHAC en 2001.

La Commission des forêts pour l'Amérique du Nord réunit pour sa part trois pays membres, le Canada, les Etats-Unis et le Mexique, et ne rencontre ni les difficultés économiques, ni les difficultés politiques que peuvent rencontrer les autres Commissions. Les groupes de travail qui constituent cette Commission ont avant tout pour objectif la coopération scientifique et la mise en place d'une approche compatible des outils et des inventaires forestiers.

La Commission européenne des forêts est pour sa part l'exemple d'un processus particulièrement dynamique. L'après seconde guerre mondiale pose avec force la question de l'approvisionnement en bois stimulant ainsi l'évaluation des ressources forestières et les études prospectives du secteur forestier à long terme. En 1990, est lancée la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe sous l'impulsion de la France et la Finlande et ce, malgré une représentation différente de la gestion des forêts (rendement) et de la production forestière (type de bois à sortir des forêts vers l'industrie de transformation). Cette Commission évolue avec la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe dans le cadre d'un partenariat depuis 1990, la première voyant l'impact de ses activités « *renforcées par le forum politique de haut niveau qu'est la CMPFE* » (Koné, *et al.*, 2004). *Forest Europe* est le processus qui réunit les ministres en charge des questions forestières de 46 pays européens, dont l'UE. Elle aborde les questions les plus importantes du point de vue politique et social concernant les forêts et l'économie forestière et adopte des recommandations en faveur de la protection et de la gestion durable des forêts en Europe. Appelée désormais Forest Europe, ce processus paneuropéen participe aux processus régionaux et globaux (statut d'observateur au Forum des Nations Unies sur les Forêts par exemple). Enfin, le processus de Montréal sur les forêts tempérées et boréales ne concerne pas les forêts européennes.

Figure 1 : La régionalisation des politiques forestières en 2005

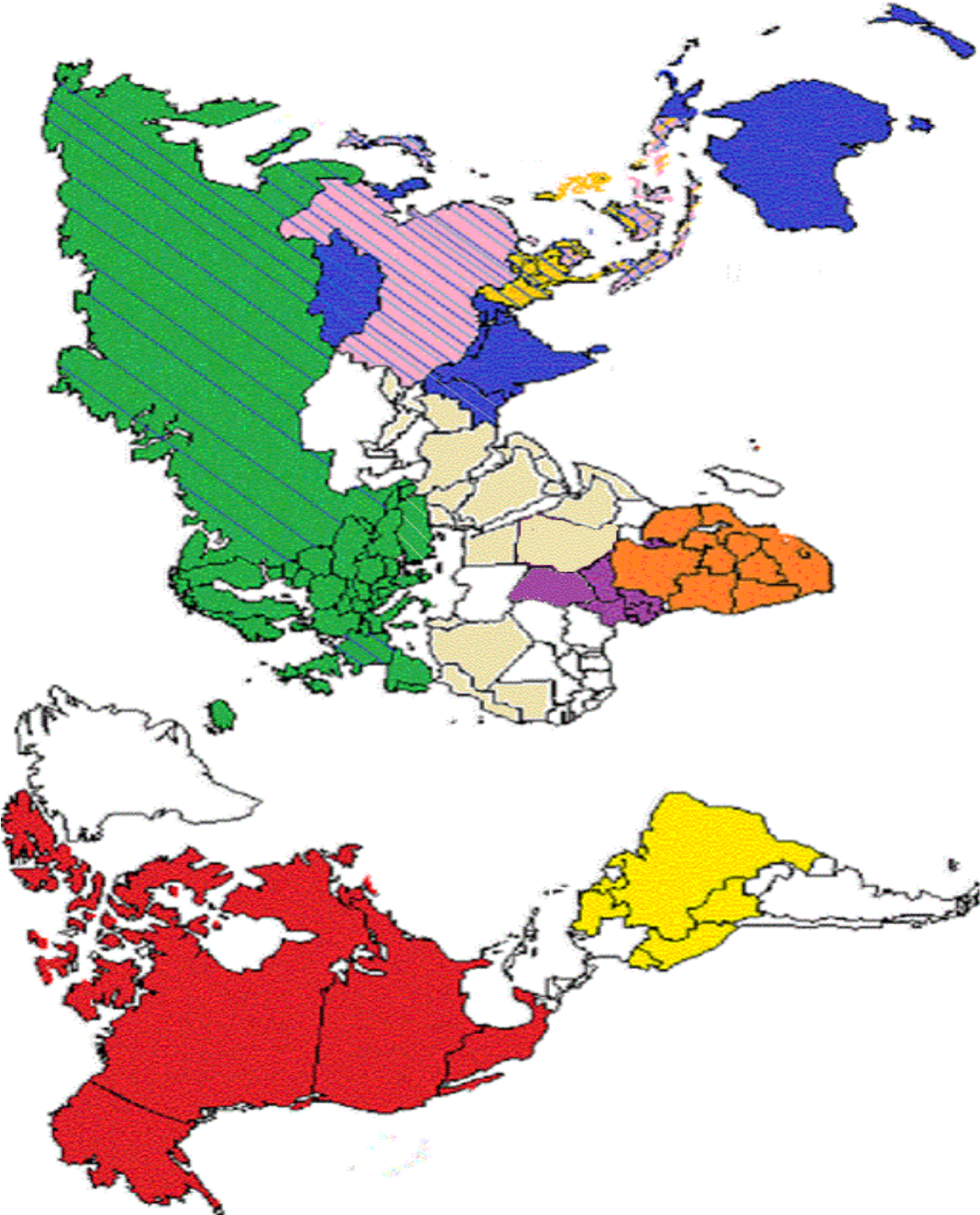


Tableau 2 : Légende de la figure 1

	ANASE (2004) Association des Nations d'Asie du Sud-Est		Partenariat pour les forêts d'Asie (2004)
	Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique (1950)		Forum des forêts pour le proche-Orient (1955)
	Déclaration de Bali (2001)		Forum sur les forêts d'Asie du Nord-est (1998)
	Commission des forêts pour l'Amérique du Nord (1961)		Processus de Tarapoto (1995)
	CMPFE (1990) Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe		Protocole du secteur forestier de la Communauté de développement de l'Afrique australe (2002)
	Processus de Yaoundé (1999)		

Au total, appréhender les ressources forestières depuis l'intergouvernementalisme réaliste a été une entrée qui nous a permis d'envisager l'intérêt de l'Etat pour celles-ci en termes rationnels économiques et politiques mais également depuis les gains relatifs attendus de la coopération¹. Partant, nous avons pu envisager les liens entre intérêt, sécurité et forêt et les relations diplomatiques qu'ils impliquent. Ainsi, les apports scientifiques sont-ils ici incontestables pour commencer une analyse des intérêts nationaux qui convergent autour d'une gestion en coopération des massifs forestiers, laquelle est une des composantes de la gouvernance mondiale des enjeux forestiers. Mais, cette approche, en restant au niveau du *high politics*, réduit les perceptions des intérêts à ce qui est du domaine technique ou du domaine de la priorité nationale, Plus précisément, l'intergouvernementalisme réaliste nivelle le comportement des Etats, limite notre approche à des intérêts rationnels déterminés par les préférences économiques des gouvernements et par la souveraineté nationale. Elle ne prend ainsi pas en compte le rapport interne/externe ou encore la participation sectorielle à la régulation, c'est-à-dire que l'intergouvernementalisme réaliste occulte plusieurs dimensions

¹ Dans un environnement anarchique dans lequel la question de la sécurité est centrale, l'acteur se positionne et se projette dans le configurationnel (environnement multidimensionnel c'est-à-dire stratégique, économique, politique ou sociétal), l'interactionnel (structure/unités englobées) et le contextuel (interprétation de l'histoire pour comprendre les conséquences de la structure dans un contexte précis) (Buzan *et al.*, 1993 : 55). Nous ne sommes alors plus dans un environnement anarchique du type hobbesien dans lequel le conflit est larvé en permanence. En revanche, cette tendance à la coopération peut nous renvoyer à une anarchie lockéenne traduisant une situation de concurrence entre Etats ou encore à l'anarchie kantienne.

nous paraissant fondamentales dans l'analyse de la régionalisation des politiques forestières. Parce que c'est la densité des rapports historiques qui structurent les relations entre Etats, la capacité d'influence des parties prenantes constituées en réseau (firmes, associations, groupes d'intérêt, groupes de recherche transfrontaliers) n'est pas prise en compte ou alors de manière marginale et ponctuelle (intergouvernementalisme réaliste). Ou bien, c'est par la médiation du gouvernement (intergouvernementalisme libéral – Moravcsik, 1998) que ces réseaux peuvent encore influencer les politiques régionales. Les institutions de cette régionalisation ne sont alors que des lieux du vote ou de la ratification finale. De la même manière, une telle acceptation de la médiation ne permet pas de prendre en compte les processus de sélection des acteurs dans la participation à la construction du problème public. Or, analyser l'intégration n'implique pas seulement de comprendre le contexte d'émergence et les objectifs mais également de comprendre comment les Etats et leurs organisations vont interagir de manière stable et régulière autour d'enjeux de régulation de l'économie (secteurs/industries) et du politique (compétence des organisations de régulation et missions de leurs personnels). Partant, le réalisme et l'intergouvernementalisme réaliste occultent plusieurs dimensions nous paraissant fondamentales dans cette régionalisation des politiques forestières (tableau 2).

Tableau 3 : Apports et angles morts des approches réalistes

Approche	Postulats	Concepts clefs	Apports	Angles morts
Réalisme classique	L'intérêt national est rationnel et se définit en termes de puissance	Etat comme l'unité du système international Intérêt national Souveraineté Puissance Anarchie Dilemme de sécurité	Le bois comme ressource matérielle de puissance Diplomatie forestière Interdépendance des Etats autour des massifs forestiers	Les autres acteurs du système international (institutions, acteurs privés) Le rapport local/global Les territoires forestiers, la gestion (durable) des forêts et l'intersectorialité Ainsi que la souveraineté intérieure dans le cas des Etats faibles La problématisation des enjeux (représentations de l'environnement naturel, préférence pour l'environnement) La coopération internationale et le rôle des OIG
Inter-gouvernementalisme réaliste	Intérêt national à coopérer pour stabiliser les relations internationales ; les décisions restent nationales	Intérêt national Préférences nationales Coûts de transaction	Le rôle des alliances interétatiques Prise en compte de la dimension transfrontalière des forêts et des types de forêt La gestion transfrontalière des risques pour la sécurité de l'Etat	La régulation internationale Les autres acteurs du système international (institutions, acteurs privés) Le politique et la problématisation des enjeux La coopération et le rôle des OIG

Pour conclure cette partie sur le réalisme, soulignons donc qu'un tel paradigme nous a permis d'envisager le comportement individuel de l'Etat dans son rapport à la ressource forestière. Dans ses relations avec les autres Etats, nous avons pu voir que des accords ponctuels pouvaient faire converger les Etats, les contraindre à appliquer des textes internationaux ou au contraire leur permettaient de renforcer leur légitimité et leur souveraineté par les coopérations transfrontalières. Nous avons aussi vu que la poursuite de gains relatifs pouvait conduire les Etats à s'engager sur des processus d'intégration régionale. Cependant, le paradigme réaliste possède aussi un certain nombre d'angles morts. En particulier, c'est la construction même des enjeux forestiers au-delà du conflit armé qui ne peut être envisagée, c'est-à-dire que les enjeux forestiers ne peuvent être envisagés comme le produit des attentes de la société au-delà de la politique de puissance de l'Etat ou encore que la globalisation du risque environnemental ne peut être envisagé depuis ses causes locales. Autrement dit, comment saisir le changement d'échelle induit par les politiques environnementales ? D'une

autre manière, la régionalisation des politiques forestières est elle-même le produit d'organisations intergouvernementales comme cadre de la coopération des Etats, ce qui peut mettre en question les fonctions des organisations internationales selon une approche réaliste. Cette régionalisation des politiques forestières et l'approche intergouvernementaliste mettent l'accent sur les processus d'intégration politique des Etats autour d'un même massif et d'objectifs partagés. Or, les controverses politiques participent également d'un agenda international et portent sur la protection des forêts, les questionnements en termes de bien commun de l'humanité et de développement. Il nous faut donc envisager cette dimension internationale de la régulation politique des forêts. En partant de la coopération internationale dont les contours dépassent ceux de l'interdépendance transfrontalière nous avons désormais à étudier les structures internationales de la régulation de l'interdépendance autour des enjeux globalisés ou selon des types de forêts, tropicales ou tempérées et boréales.

2. Les controverses scientifiques autour de la coopération par les régimes internationaux

A la politique égoïste et rationnelle des réalistes et à la quête de gains absolus se substituent un multilatéralisme forestier et des institutions pour rechercher des gains relatifs. Le multilatéralisme environnemental peut se définir comme les modes de coopération plus ou moins formalisés par des règles et des organisations internationales pour résoudre les conflits d'accès aux ressources ou pour faire face à leur dégradation. Ce multilatéralisme peut prendre la forme d'une convention internationale qui fixera précisément les règles auxquelles doivent se soumettre les Etats. Parmi les modes moins formalisés de la coopération internationale, la littérature internationaliste propose la notion de régime international, c'est à dire un ensemble de règles, de principes et de valeurs partagées par les Etats (Krasner, 1983). Il nous faut alors prendre appui sur la littérature des régimes internationaux pour étoffer ces critères de définition et examiner nous-mêmes la réalité d'un régime international des forêts. Plongés dans cette littérature, nous devons faire face à deux séries de controverses théoriques. Avec la première, nous devons confronter la grille de critères de définition d'un régime international aux controverses quant à la réalité d'un régime international des forêts. Avec la deuxième, nous devons examiner les controverses quant à l'articulation entre organisations

internationales et régime international. Notre objectif final est de fournir des éléments de réponse aux questionnements suivants : Sommes-nous face à un régime international des forêts ou bien face à des régimes internationaux construits autour de certains types de forêt ?

2.1 La réalité problématique d'un régime international des forêts

La densité des accords multilatéraux sur l'environnement touchant aux questions forestières, les processus et forums internationaux s'attaquant aux enjeux forestiers, prônant la gestion durable des forêts ont conduit nombre d'observateurs, de praticiens et de politistes à parler d'un régime international des forêts. Plus exactement, la notion de régime international est issue de la perspective libérale et désigne l'ensemble des anticipations communes et de règles institutionnalisées (Ruggie, 1975) ou encore « *l'ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique* » (Krasner, 1983 dans Battistella *et al.*, 2006 : 464). Cet ensemble de règles vise à gouverner l'interdépendance (Kéohane et Nye, 1977 dans Battistella, 2003), les interactions (Krasner, 1983 dans Paterson, 2001) ou encore la sécurité (Jervis, 1983 dans Paterson, 2001) en introduisant de la prévisibilité dans le comportement des Etats dans les relations internationales (Le Prestre, 2002). Lorsque nous nous fondons sur les travaux de Stokke (1997), de Young (1994) ou encore de Paterson (2001), il nous apparaît qu'un régime international n'est pas réductible à une accumulation de conventions spécifiques ou, inversement, à une organisation internationale particulière mais participe de la convergence de plusieurs critères. Ainsi, cinq critères (Stokke, 1997 dans Paterson, 2001) peuvent fonder la notion de régime international : La durabilité, les facteurs de son émergence, la capacité des Etats à coordonner leurs comportements dans un sens mutuellement bénéfique, l'efficacité, c'est-à-dire leur capacité à résoudre le problème pour lequel le régime international a été créé et enfin l'efficience¹. De ce corpus de définitions,

¹ Le critère d'efficience désigne le rapport entre les gains obtenus et les coûts engagés, est un moyen de mesurer les réalisations d'un régime (Tetlock et Belkin, 1996 dans Young, 2009 : 31). Cependant, une telle démarche pour mesurer l'efficience du dialogue mondial sur les forêts nous paraît sortir de notre domaine de compétence, aller au-delà de notre possibilité d'accéder aux ressources et aux terrains. Pour ces raisons, nous écartons ici cet aspect et le renvoyons à d'éventuelles recherches ultérieures.

nous pouvons situer que, d'une part, cette notion peut autant désigner une institution formelle qu'un ensemble « *de règles moins intégrées, plus éclatées et composites* » (Petiteville, 2009 : 16)¹. D'autre part, cet ensemble de règles s'inscrit dans une définition complexe de ce qu'est l'objet politique « forêt ».

Au-delà d'une telle définition qui cherche à saisir pourquoi et comment les Etats organisent la coopération, la littérature des relations internationales a multiplié les critères analytiques permettant d'identifier un régime international. Pour stimulant que soit l'élaboration de ces différents critères, ils densifient les discussions théoriques et semblent rendre très difficile la définition d'un régime, réduisant par là même sa portée analytique. Qui plus est, ces quatre critères posent au chercheur la question d'une méthodologie quant aux manières de mesurer chacun d'entre eux, que ce soit les critères d'émergence comme les vecteurs de changement du comportement des Etats. Faut-il alors envisager les régimes selon les interactions stratégiques d'agents rationnels ? Ou, au contraire, doit-on les envisager selon des acteurs qui agissent sur les objets et sur la base des significations qu'ils ont pour eux-mêmes (Wendt, 1992 dans Paterson, 2001) ? Ainsi, selon les réalistes, un hégémon ou un *leadership* bienveillant est-il nécessaire pour impulser et encadrer cette coopération internationale, éviter que les Etats rationnels et égoïstes ne fassent défection, notamment en faisant appliquer les règles édictées en commun et en encadrant les gains retirés de la coopération. Inversement, selon les néoinstitutionnalistes, un hégémon n'est pas nécessaire puisque les Etats recherchent avant tout à sécuriser leur environnement par une meilleure information et transparence quant aux comportements des autres Etats, la mise en place de règles communes et la création d'institutions (Keohane, 1984). Enfin, les constructivistes envisagent l'intérêt national à coopérer comme construit à partir d'une perception commune et intersubjective du problème (Wendt, 1992 ; Finnemore et Sikkink, 2001). La connaissance et la science y jouent alors un rôle particulièrement important en objectivant cette perception commune. C'est également le rapport entre l'interne et l'externe qui est envisagé différemment par la perspective constructiviste en ce que l'Etat a besoin des acteurs subétatiques pour mettre en œuvre les solutions adoptées à l'échelle internationale.

¹ L'auteur distingue également une troisième forme d'institution internationale avec le droit international défini comme des règles procédurales définies en termes de « règles qui régissent les rapports entre Etats (Dupuy, 2001 : 3 dans Petiteville, 2009 : 16) que nous ne gardons pas ici puisqu'il n'existe pas de droit international consacrant la forêt. Nous avons vu en revanche que les conventions CITES et RAMSAR protégeaient des variétés d'arbres en interdisant notamment leur commerce.

Pour discuter d'un éventuel régime international des forêts, nous recourons, pour notre part, et de manière cumulative à plusieurs travaux sur les régimes internationaux s'inscrivant dans des perspectives théoriques différentes mais que nous pouvons combiner¹ : tout d'abord, nous nous appuyons sur la typologie d'Oran Young (1994), qui envisage l'analyse des régimes selon la puissance et la stabilité hégémonique, et enfin le rôle des idées et des connaissances scientifiques dans la perception des intérêts. Nous prenons également en considération un critère d'effectivité, c'est-à-dire si les participants se réfèrent à un ensemble de principes et règles communs dont la violation entraîne des protestations des autres membres suivies d'excuses (Kratochvil et Ruggie, 1986). Enfin, nous envisageons le critère de robustesse, c'est-à-dire s'il résiste aux changements, conflits et redistribution de pouvoir sur la scène internationale (Smouts, 1998). Il s'agit donc pour nous de nous arrêter dans cette section sur l'existence même du régime, c'est-à-dire la capacité des Etats à s'accorder autour de la nécessité de coopérer sur la thématique forestière selon un référent commun à l'ensemble de ses participants².

¹ Comme nous le fait remarquer Philippe Le Prestre (2005 : 294), les perspectives envisageant la notion de régime internationale peuvent être abordées de façon complémentaire pour saisir les motivations des Etats et des acteurs transnationaux, tous aux ressources différentes, aux intérêts variés et aux représentations multiples du même risque.

² Il est possible de tenter d'évaluer la performance de la régulation des enjeux forestiers ou plutôt de leur gouvernance (Tetlock et Belkin, 1996 dans Young, 2009 : 31) selon deux critères : Comment aurait évolué la régulation en l'absence du système de gouvernance envisagé ? Cette question est d'autant plus forte que de nombreuses initiatives régionales et transfrontalières viennent traiter d'enjeux forestiers localisés et spécifiques aux contraintes économiques et politiques des acteurs qui s'y investissent, leur permettant d'insérer les questions forestières dans des problématiques plus vastes tout en étant plus ciblées : intégrer les communautés autochtones à la gestion des écosystèmes forestiers, gérer les questions hydrographiques, la conversion des terres, les enjeux intersectoriels, *etc.* c'est-à-dire des processus d'intégration régionale pour une gestion intégrée des écosystèmes forestiers. La FAO a développé de nombreux programmes de transfert de connaissance, de financement, de soutien technique. Les discussions internationales, floues et fondées sur des principes de durabilité non clairement définis (Smouts, 2001 : 275 et suiv.), sont-elles des accélérateurs de ces processus ou, au contraire, les pénalisent-elles ? Quelle action collective a produit la configuration des interactions ? Nombre d'instruments ont été mis en place dans le cadre de cet agenda dédié aux forêts (schémas de certification, lois forestières, accords FLEG et FLEGT pour la surveillance de la légalité des bois, chartes volontaires, mécanismes financiers et REDD...) mais cette variété correspond-elle à une action collective ou à des réactions entre acteurs de la gestion des forêts aux intérêts antagonistes ? Pour notre part, nous pourrions ajouter un troisième critère régulièrement utilisé pour mesurer la mise en œuvre des politiques publiques, à savoir le critère d'efficience. Mais mesurer les investissements dans le domaine forestiers produit par la gouvernance des enjeux forestiers et calculer le rapport coût/gain retiré est à notre sens impossible.

2.1.1 L'existence d'un dialogue international sur les forêts face à l'unilatéralisme forestier

Depuis, les messages médiatisés dans les années 80 sur la déforestation tropicale, les enjeux forestiers apparaissent aujourd'hui globalisés parmi de multiples échelles de régulation. Il ne s'agit pas ici de revenir sur l'émergence d'un régime selon une approche diachronique ou synchronique de la définition d'un problème international forestier mais bien d'envisager les relations internationales et la coopération actuelle sur les questions forestières au prisme de la notion de régime. Nous entendons la notion d'existence par la définition par un Etat, ou un groupe d'Etats, d'un objectif global commun défini sur la base de la définition d'un problème international. Pour mesurer son existence, nous nous appuyons ici sur les travaux d'Oran Young (1994) sur le multilatéralisme et ceux sur les Etats *leader* (Porter et Brown, 1991 dans Buzan *et al.*, 1998) pour retenir comme indicateurs de l'existence d'un régime international, d'une part, le *leadership* des Etats et, d'autre part, le rôle des connaissances scientifiques dans la perception commune des intérêts.

Le leadership international en l'absence de convention mondiale sur les forêts

Les approches rationnelles de la coopération internationale se confrontent sur le terrain de l'intérêt à coopérer. L'anarchie hobbesienne inhérente aux relations internationales implique que la coopération ne peut avoir lieu que sous l'impulsion d'un hégémon. Inversement, les néolibéraux voient dans la quête de transparence un paramètre qui justifie à lui seul que les Etats rivaux cherchent à coopérer pour garantir une sécurité collective au sein d'un système anarchique de type lockien ou kantien. Les questions forestières sont d'autant renvoyées à la souveraineté des Etats qu'elles mettent en conflit les représentations des forêts comme bien commun de l'humanité et ressources de matières premières. La mise en place d'un cadre commun contraignant quant à ce que doit être la politique forestière semble reculer dans le débat international. Les Principes forestiers (1992) illustrent parfaitement comment la souveraineté nationale sur les ressources forestières et la perception d'un risque d'ingérence conduisent à l'adoption d'un texte non juridiquement contraignant en annexe de la déclaration

de Rio. Bien que ce rôle puisse apparaître nécessaire, envisager qui détient le *leadership* semble difficile. Si l'UE apparaît particulièrement dynamique dans le traitement des thématiques forestières (changement climatique, déforestation, lutte contre le bois illégal, développement), elle est face à une structure internationale particulièrement hétérogène d'Etats forestiers différemment développés et différemment inscrits dans les flux commerciaux de bois ou des produits issus des terres forestières. Qui plus est, ce sont aussi leurs objectifs économiques et de développement qui varient. Enfin, ce sont des puissances inégales inscrites dans des dilemmes de sécurité économique, environnementale et militaire enchevêtrés. Les Etats sont en outre face à des organisations internationales en charge des questions forestières et elles-mêmes en interactions. Ainsi en va-t-il de la question de la déforestation tropicale comme facteur d'aggravation du changement climatique ; laquelle a stimulé de nouvelles propositions et coalitions d'Etats à travers le mécanisme financier REDD¹. Un tel mécanisme financier trouve son origine dans plusieurs propositions provenant du groupe Papouasie-Nouvelle Guinée (Papouasie-Nouvelle Guinée, Bolivie, Costa Rica, Nicaragua), du Brésil, de la Comifac (pays forestiers d'Afrique centrale) ou encore de pays asiatiques (Inde, Chine, Indonésie) et enfin de l'UE et de ses Etats-membres. Les négociations portent autant sur l'étendue géographique, les objectifs forestiers, les compétences que sur la conditionnalité des financements. Ainsi, chacun de ces groupes de pays cherche-t-il à mettre en avant leur rôle moteur quant au lancement et au maintien des négociations et ce, sans pour autant être aujourd'hui parvenu à le faire aboutir. Mais où est le *leadership* ? Bien sûr, l'UE et la Papouasie Nouvelle Guinée peuvent être présentées comme meneurs de négociations autour du mécanisme REDD. Mais, d'autres Etats forestiers, le Brésil notamment, adoptent des positions de bloqueurs. Dans le cas du Brésil, des efforts ont déjà été engagés unilatéralement contre la déforestation en Amazonie. Ainsi, en ayant inversé la tendance à la déforestation en 2010, le Brésil se verrait exclu du mécanisme REDD. Il dénonce alors ce mécanisme comme venant rétribuer les Etats n'ayant pas encore engagé de moyens ou n'ayant pas obtenu de résultats alors que les Etats ayant déjà engagé des moyens et obtenu des résultats l'ont fait sous l'effet de la pression internationale mais sans financements mondiaux. Cependant, en juillet 2011, l'Institut national de recherche spatial décelait une reprise de la tendance à la déforestation avec une accélération de 15% de celle-ci en un an. Face à ce nouveau résultat, il est possible d'observer que le Brésil revient sur sa position de bloqueur pour saisir cette tendance comme une opportunité d'entrer dans les négociations du REDD. Or que nous

¹ Avec 17% des émissions de GES, la déforestation est identifiée comme la 3^{ème} source d'émission derrière la production d'énergie (26%) et les émissions industrielles (19%) (IPCC, 2007).

donnent à observer la succession des Conférence des parties et la négociation multilatérale du mécanisme REDD ? L'initiative REDD et les conflits d'acteurs autour de la définition de son cadre et de ses modalités sont supplantés par les négociations sur les deux premiers secteurs émetteurs de GES et la diplomatie industrielle Etats-Unis-Chine. Ainsi, en 2009, les forêts restaient à la marge de la COP15 (Copenhague) et le multilatéralisme restait suspendu aux négociations entre les Etats-Unis et la Chine. En 2010, la conférence de Cancun voyait la signature d'un engagement sur le REDD, mais un engagement discuté et signé le dernier jour annonçant la poursuite ultérieure des négociations.

Comme nous le verrons plus loin (partie 2 chapitre 4), la lutte contre le bois illégal est un autre secteur de la régulation mondiale des forêts mais, depuis 2001 et la publication *du Forest Law Enforcement and Governance* lors du G8 réuni à Bali, les initiatives restent dispersées entre plusieurs politiques douanières nationales. Le commerce de bois illégal est devenu un délit pénal intégré au *Lacey act* par le Congrès américain en 2008. L'Australie a également pris de nouvelles mesures contre ce commerce. L'UE s'investit dans cette lutte au travers d'accords de partenariats volontaires pris dans le cadre du *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) et d'un nouveau règlement douanier qui entrera en vigueur en 2013. Si l'effet cumulatif des démarches nationales ne peut être réfuté, les flux mondiaux de bois, de par leur densité et leur variété, la transformation du bois, les exploitations illégales et l'invisibilité sur les marchés de produits illégaux finis sont autant de facteurs transnationaux qui sont des défis majeurs pour les politiques nationales et internationales.

L'engagement de l'UE dans les négociations du REDD et dans la lutte contre le bois illégal ne peut par pour autant nous conduire à conclure à son *leadership*. En effet, il apparaît que l'UE peine à s'imposer au sein des arènes de négociations du REDD. L'UE se trouve autant en prises avec ses propres dissensions internes sur ce que doit être le REDD et son calendrier qu'avec des acteurs internationaux positionnés différemment (Chine, USA, Brésil, etc.) quant à ce que doit être le REDD+ (Rubio Alvarado et Wertz-Kanounnikoff, 2007 : 18). Quant au FLEGT, il apparaît comme un processus long de par son étape préliminaire qui vise la ratification d'Accords de partenariats volontaires avec les pays exportateurs. L'objectif est de limiter l'impact du nouveau règlement sur les industries et le commerce selon une double démarche : une entrée en vigueur progressive avec des certificats FLEGT et informer un maximum de partenaires commerciaux. Mais l'examen dans notre seconde partie révèle que cette double démarche est loin d'être assumée par l'UE et les partenaires.

Le leadership apparaît contrasté quelque soit l'angle national sous lequel on se place et ce sont finalement les Etats bloqueurs qui, face à l'absence de *leadership*, s'imposent par leur non engagement ou la conditionnalité de leur engagement. De surcroît, le problème forestier apparaît aujourd'hui secondaire face aux questions de croissance économique, de flux commerciaux et de partenariats économiques. Ainsi, au-delà de la rationalité, le rôle des idées et des connaissances apparaît comme une variable importante à envisager en ce qu'elles maintiennent un objectif à ces négociations autant en termes de développement durable qu'en recherches scientifiques pour l'atteindre.

La place des idées et des connaissances scientifiques dans la perception des intérêts collectifs

Pour vérifier l'existence d'un régime international face à l'intersectorialité des questions forestières, un élément de réponse est apporté par Marie-Claude Smouts pour qui, dans la lignée de Haas, l'absence de communauté épistémique est préjudiciable à la construction et la stabilisation d'un régime. 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* » (Haas 1992 dans Smouts, 2001 : 114). Ces réseaux sont transnationaux et reconnus par les autres acteurs, leurs résultats sont rapidement publiés et discutés permettant alors l'émergence d'un pluralisme fondé sur un savoir scientifique consensuel et international pouvant influencer l'identification de problèmes et leur régulation en proposant des réponses scientifiquement fondées (Haas, Levy et Kéohane, 1993 : 411 ; Smouts, 2001 : 114) face aux oppositions entre intérêts sectoriels (tableau 4). Marie-Claude Smouts (2001 : 115) souligne tout l'intérêt d'intégrer les communautés épistémiques dans l'analyse des relations internationales par « *l'importance des facteurs cognitifs et des représentations dans la définition d'une politique internationale* » favorisant dès lors une approche compréhensive de la rencontre des intérêts et des attentes des acteurs. Pour qu'un réseau de spécialistes devienne une communauté épistémique deux conditions doivent être réunies (Smouts, 2001 : 115-116) :

- Une même conviction normative fondée sur les mêmes critères de validation et de scientificité ;

- Une intelligence commune des problèmes portée par le réseau au sein des arènes de décision.

Tableau 4 : systèmes d'acteurs en présence

Autorité experte	Pluralisme	Système de valeur particulier
Tente d'imposer une conception scientifique de la gestion durable des ressources naturelles	Consensus entre les contraintes locales/sectorielles et l'approche scientifique globale	Ensemble de circonstances locales/sectorielles

L'exemple de la protection de l'Antarctique, le Protocole de Montréal de 1987 sur la protection de la couche d'ozone contre certains gaz à effet de serre sont des exemples parfaits pour illustrer le rôle que peut jouer la communauté épistémique dans la négociation d'une convention, la création et le maintien d'un régime et, ce faisant, fournir des éléments éclairants pour envisager la situation particulière des forêts. En effet, inscrit dans la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, un protocole de recherche est mis en place et conduit à l'interdiction de certains gaz à effet de serre. Une communauté épistémique existe, mène des recherches, produit des résultats, s'affranchit des influences des groupes d'intérêts et, plus exactement, s'impose aux communautés de savoir qui évoluent parmi les groupes d'intérêts. Les Etats s'approprient alors les résultats et recommandations pour ensuite les instrumentaliser dans les négociations selon les objectifs qu'ils poursuivent. Ainsi, les négociations internationales renvoient à chaque fois à plusieurs interprétations scientifiques des changements. Qui plus est, cette interprétation du changement et des mesures à prendre s'inscrit également dans une approche libérale du rapport interne/externe des Etats composés de bureaucraties, aux groupes d'intérêts qui se positionnent chacun selon les *scenarii* présentés par ces communautés épistémiques (Le Prestre, 2005 : 318). Les convictions normatives apparaissent éclatées selon le degré de contraintes que les *scenarii* imposent aux économies nationales. Et ainsi, Philippe Le Prestre (2009 : 206) de mettre en

avant la difficulté à identifier les communautés épistémiques et leur pouvoir. De qui sont-elles composées ? Par quels experts ? Sont-elles investies d'un pouvoir par les gouvernements et selon quelle cohésion ? Partant, « *pourquoi étudier les communautés épistémiques qui s'appuient sur un savoir plutôt que les ONG ou les groupes de plaideurs internationaux qui s'appuient sur des valeurs ?* » (Le Prestre, 2009 : 207). Il faut souligner ici que ces plaideurs internationaux ne s'appuient pas que sur des valeurs mais également sur les travaux des experts, qu'ils soient réunis en communauté épistémique ou évoluent au sein de communautés de savoir plus ou moins institutionnalisées et influentes, rejoignant alors les résultats de l'auteur mettant en avant le rôle de la « *vision du monde* » (Liftin, 1994 dans Le Prestre, 2009 : 207), c'est-à-dire le rôle des énoncés discursifs, des idées, des connaissances et de l'existence d'une intelligence commune dans la définition d'un problème où une croyance de cause à effet (expertise scientifique) et une croyance en des convictions normatives jouent un rôle dont l'importance est à envisagée au regard du contexte politique (Le Prestre, 2009 : 207).

Qu'en est-il dans le domaine des forêts ? Les critères d'existence des communautés épistémiques (conviction normative partagée et intelligence commune) ne se retrouvent pas. Comme le constate Marie-Claude Smouts (2001 : 120) « *Des communautés de savoir existent et coexistent, toutes spécialisées sur une fonction particulière de la forêt* » ou encore David Humphreys (2006 : 39) « *il n'ya pas de communauté épistémique sur les causes de déforestation* ». Les recherches et les productions scientifiques validées sont éparées. Elles s'intéressent aux enjeux environnementaux, de développement, de protection des sols, de changement climatique ; elles dépendent de plusieurs institutions et ministères, mobilisent des acteurs publics et privés, de multiples centres de recherche souvent en concurrence entre eux. Partant, elles se replient sur les enjeux spécifiques qui les ont amenées à se mobiliser, souvent incapables de relever le défi d'une approche transversale et encore moins d'intervenir significativement au sein des arènes de décision face à des acteurs pluriels et porteurs d'intérêts différents.

Parmi les communautés de savoir en présence se trouvent les forestiers européens eux-mêmes. Cette profession a longtemps été formée dans le but de produire du bois de manière soutenue et pérenne selon un itinéraire sylvicole qui permettait, par ses propres externalités, de réaliser les objectifs de protection de l'environnement et du respect des droits sociaux. Cette profession doit désormais relever le défi d'une gestion forestière transversale (multifonctionnalité européenne ou encore satisfaction des besoins selon la Déclaration de

Rio) et se positionner face aux autres communautés de savoir, aux autres parties prenantes et à l'activisme environnemental investissant le champ sylvicole. Parmi ces autres communautés de savoir, auxquelles doivent faire face les forestiers, se trouvent les économistes de l'environnement organisés en Société internationale pour l'économie de l'environnement depuis 1987, laquelle Société cherche à fédérer, avec plus ou moins de réussite, les associations nationales ou régionales. Bien campées sur les certitudes économiques néo-classiques d'une analyse coût-avantage appliquée à l'utilisation de l'espace forestier (lesquelles certitudes renvoient à l'intérêt marqué des bailleurs de fonds des institutions internationales), « *cette communauté est d'autant mieux entendue qu'elle prétend clore le débat récurrent sur la multiplicité des usages forestiers, l'hétérogénéité des acteurs et l'opposition des intérêts sur lesquels achoppent les discours généralisateurs* » (Smouts, 2001 : 127). L'auteur (Smouts, 2001 : 127) poursuit en présentant les apports de l'ethnologie qui insiste, pour sa part, sur l'indispensable prise en compte des spécificités locales pour une meilleure identification des actions à engager, de leur coût et des gains possibles. Une autre communauté de savoir est celle des sciences sociales avec la thématique de la gestion participative. Cette gestion participative valorise un modèle de gestion pérenne de la forêt dans lequel les activités humaines peuvent être conciliées avec les rythmes écologiques. Cette approche se heurte néanmoins à l'absence de définition claire, tant au plan international qu'aux plans nationaux, de ce qu'il faut entendre par les droits des populations et sur la notion de biens non marchands. Cependant, les pays sont de plus en plus nombreux, appuyés par la FAO et des ONG, ou encore de manière unilatérale, à chercher à définir et à intégrer les droits des peuples autochtones dans les nouveaux codes forestiers. Les conséquences visibles de ces efforts sont dans les résultats en faveur des ces peuples autochtones des batailles juridiques qui les opposent aux projets des Etats ou d'autres acteurs privés (par exemple la construction du barrage hydroélectrique de Belo Monte qui a été interdite par la justice brésilienne le 28 septembre 2011, malgré l'aval du ministère de l'environnement brésilien, et ce, afin de protéger les communautés locales et leurs activités économiques).

Au total, l'existence même d'un régime forestier est à nuancer. L'absence de leader portant les questions forestières dans le multilatéralisme favorise les bloqueurs mais surtout le traitement des autres questions sectorielles au détriment de celles forestières. Cette absence se cumule à celle d'une communauté de savoir. En conclusion, la régulation politique des enjeux forestiers est plutôt à appréhendée sous l'angle de rapports de force entre Etats et entre experts

qui a pour résultat de maintenir un *statu quo* au détriment du changement de politique internationale.

2.1.2 Une effectivité ambivalente du dialogue international sur les forêts

Questionner l'effectivité d'un régime dédié aux enjeux forestiers revient à se demander si les participants se réfèrent à un ensemble de principes et règles communes dont la violation entraîne des protestations des autres membres et des excuses en retour (Kratochvil et Ruggie, 1986) ou encore des sanctions. En l'occurrence, la dénonciation n'est plus seulement le fait d'entrepreneurs de causes issus de la société civile mais provient également des Etats. La gestion durable des forêts apparaît dans tous les discours comme l'objectif de toutes les politiques forestières mises en place depuis les Principes forestiers (1992). Mais que valent ces protestations dans un contexte de changement climatique, de déforestation par conversion des terres et de compétition économique ? La gestion durable des forêts apparaît en effet activée par la communauté internationale pour dénoncer des situations forestières nationales mais cette protestation souffre de la faiblesse de la notion de gestion durable qui apparaît davantage comme un principe général pour orienter l'action que comme une règle internationale formellement définie.

Les protestations et sanctions face au non respect des engagements

Prenons l'exemple de la lutte contre la déforestation tropicale. Selon la FAO (2010), l'Amérique du Sud et l'Afrique¹ connaissent les plus fortes pertes nettes de forêts entre 2000 et 2010, avec respectivement 4 et 3,4 millions d'ha par an. En Amérique du Sud, 40 millions d'ha déboisé en dix ans font passer la surface forestière de 904 à 864 millions d'ha (soit -

¹ Les pays d'Asie du Sud Est (Brunéi Darussalam, Cambodge, Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines, République démocratique populaire lao, Singapour, Thaïlande, Timor-Leste, Viet Nam) connaissent également une très importante déforestation et conversion des terres boisées (prospection minière, conversion agricole avec – palmiers à huile par exemple –,prospection immobilière). Ainsi, entre 1990 et 2010, ce sont 33,2 millions d'ha (13,5% de la surface forestière) qui ont été déboisés au rythme de 2,4 mha/an entre 1990 et 2000 et 0,9 mha/ha entre 2000 et 2010.

4,6%). Parmi ces pays, le Brésil est un exemple où la déforestation est passée de 2,9 millions d'hectares de forêts par an à 2,6 millions. Ce ralentissement est autant présenté comme la conséquence des politiques d'aménagement du territoire du Brésil que du fait d'une conjoncture économique défavorable (impact de la crise financière qui ralentit les besoins de l'économie en matières premières). Il est donc, à notre sens, trop tôt pour tirer une conclusion de cette situation, d'autant que la déforestation a réaccélééré en 2011. Toujours est-il que chaque groupe de pays instrumentalise ces chiffres et les présente soit comme preuves d'une déforestation à la marge selon des objectifs de croissance économique, pour s'insérer dans l'économie mondiale des matières premières et donc pour le développement, soit, inversement, comme marqueurs d'une déforestation responsable de l'appauvrissement des populations, des sols, de la biodiversité et de l'inaction d'un Etat. Ainsi, pour poursuivre avec l'exemple du Brésil, le pays est régulièrement mis en cause face à la progression de la déforestation en Amazonie. Mais, la conséquence de ces protestations réside moins dans des excuses présentées à la communauté internationale que dans des déclarations de bonnes intentions ponctuées de critiques à l'encontre de la communauté internationale en arguant des progressions qui restent marginales au regard du couvert forestier total, de la demande mondiale pour les produits agricoles brésiliens. La souveraineté nationale sur les ressources naturelles est donc réaffirmée face à la critique internationale et les pays dénoncés marquent leur bonne foi en s'inscrivant dans les processus internationaux de gestion durable des forêts, ratifiant ainsi les conventions non contraignantes et les transposant en droit interne, mais selon des rythmes propres. A nouveau, le Brésil peut nous servir d'exemple. En effet, le pays développe depuis 10 ans des systèmes de traçabilité des grumes extraites. Ainsi, en plus des documents officiels de sortie de forêt et de transport, un suivi satellite est mis en place entre la forêt d'exploitation et la destination (port d'exportation, marché, industrie de transformation). L'objectif est de multiplier les possibilités de vérification de la légalité pour la police et la douane. L'objectif pour le Brésil est de faire la preuve de ses engagements face à la pression internationale. Néanmoins, et d'une manière générale, ces protestations apparaissent peu virulentes du fait des interdépendances internationales et de la conduite de la diplomatie des Etats. Ainsi, la protestation des Etats importateurs et les réactions des Etats exportateurs peut entraîner des coûts que ne semblaient pas vouloir assumer les pays importateurs. Ces protestations se durcissent néanmoins jusqu'à être suivies de restrictions douanières et de sanctions (en 2003, Règlement FLEGT de l'UE, en 2008 le bois illégal est intégré au *Lacey act* pour les Etats Unis), soit des mesures qui viennent sanctionner indirectement l'absence de progrès dans la mise en œuvre de la gestion durable des forêts. Cependant, cette

contestation s'appuie sur la notion diffuse de gestion durable des forêts et interroge sur la manière avec laquelle elle peut alors générer du changement dans le secteur.

L'absence de contrainte légale permet de faire valoir aux Etats leur souveraineté face au multilatéralisme forestier. Cependant, bien que non contraignant la gestion durable des forêts se diffuse parmi les Etats qui y font référence et l'inscrivent dans leur droit forestier pour faire face à la critique internationale. Aussi, nous pouvons nous demander si la gestion durable des forêts, pour non contraignante qu'elle soit, est une règle informelle ordonnant les politiques forestières nationales.

La gestion durable des forêts : une notion floue pour un principe ordonnateur ?

L'effectivité du dialogue international sur les forêts peut se mesurer par le principe général et ordonnateur de l'action forestière internationale sur le long terme, « la gestion durable des forêts ». Cependant, ce principe souffre d'une absence de définition homogène et de la multitude des approches des enjeux forestiers et des représentations de ce qu'est – ou doit être – la gestion durable des forêts ainsi que de la variété des massifs concernés. Partant, sur quoi fonder la régulation des enjeux forestiers ? L'expression « gestion durable des forêts » illustre tout à fait cette difficulté à normer, à définir des règles de droit pour réguler la gestion des forêts¹. Sont ainsi à distinguer la conception originelle envisagée dans les Principes forestiers (art. 2b, CNUED, 1992), la conception forestière de l'OIBT (Conseil international des bois tropicaux, 1991) ou encore la conception fonctionnelle du processus paneuropéen de la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (CMPFE, 1993).

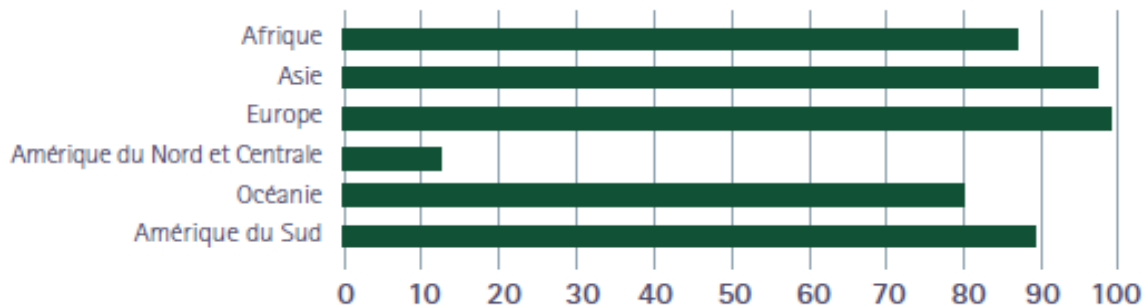
Selon les Principes forestiers (CNUCED, 1992), « *les ressources et les terrains forestiers doivent être gérés durablement afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations présentes et futures. Ces besoins comprennent le bois et les produits à base de bois, l'eau, les produits alimentaires et fourragers, les médicaments, le combustible, l'abri, l'emploi, les activités récréatives, l'habitat sauvage, la diversité des paysages, le cycle du carbone et les autres cycles, et les*

¹ Une comparaison des approches de la gestion durable des forêts illustrent cette difficulté (Brédif et Boudinot, 2000 ; Smouts, 2001).

autres produits forestiers ». Selon la conception forestière de l'OIBT, « *la gestion forestière durable peut se définir comme étant la gestion de forêts permanentes en vue d'objectifs clairement définis concernant la production soutenue de biens et services désirés sans porter atteinte à leur valeur intrinsèque ni compromettre leur productivité future et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social* ». Selon, la conception fonctionnelle de la CMPFE (Résolution H1, Helsinki, 1993), « *la gestion durable signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial ; et qu'elles ne causent pas de préjudices à d'autres écosystèmes* ». Ces trois définitions de la gestion durable des forêts ont donc une ambition universaliste dans la définition des objectifs de la sylviculture mais mobilisent à chaque fois un vocabulaire différent. Sous l'objectif général d'adapter ces définitions-là à la multitude des écosystèmes forestiers différemment localisés et exploités se pose donc celle de les faire coïncider entre elles. En effet, les définitions de l'OIBT et du processus paneuropéen diffèrent substantiellement de celle de Rio. Si cette dernière envisage la gestion des forêts depuis les besoins présents et futurs, les deux dernières envisagent les produits forestiers (« *fonctions* » selon le processus européen, « *la production soutenue de biens et services désirés* » selon l'OIBT). Ainsi, ce sont aujourd'hui 1,6 milliards d'hectares de forêts qui font l'objet d'un plan d'aménagement de gestion durable (FAO, 2010) (figures 2 et 3). Les démarches en termes de critères et d'indicateurs pour l'aménagement durable des forêts visent ainsi à rendre opérationnelles et mesurables des définitions et des règles de pratiques forestières par type de massif forestier. Or, les oppositions quant aux définitions retenues et la diversité des massifs forestiers conduisent les acteurs à entrer dans une confrontation permanente séquencée par une multitude de rencontres, forums, discussions infra nationales, nationales, régionales et mondiales ; échanges visant à définir des critères et indicateurs généraux par type de forêt, par massif ou encore par exploitation. Les critères et indicateurs offrent alors au politique, aux parties prenantes et aux observateurs des éléments pour mesurer l'institutionnalisation des enjeux forestiers en faisant apparaître une mise sur agenda des questions forestières, des mécanismes de participation. En conséquence, il ne s'agit pas seulement de constater que ce qui sera entendu par durable variera selon les processus dans lesquels s'engagent les Etats, mais de fait comment en répondre à l'effectivité d'un régime international puisque chacun

redéfinit les objectifs même de ce qui est poursuivi au nom du principe de gestion durable des forêts ?

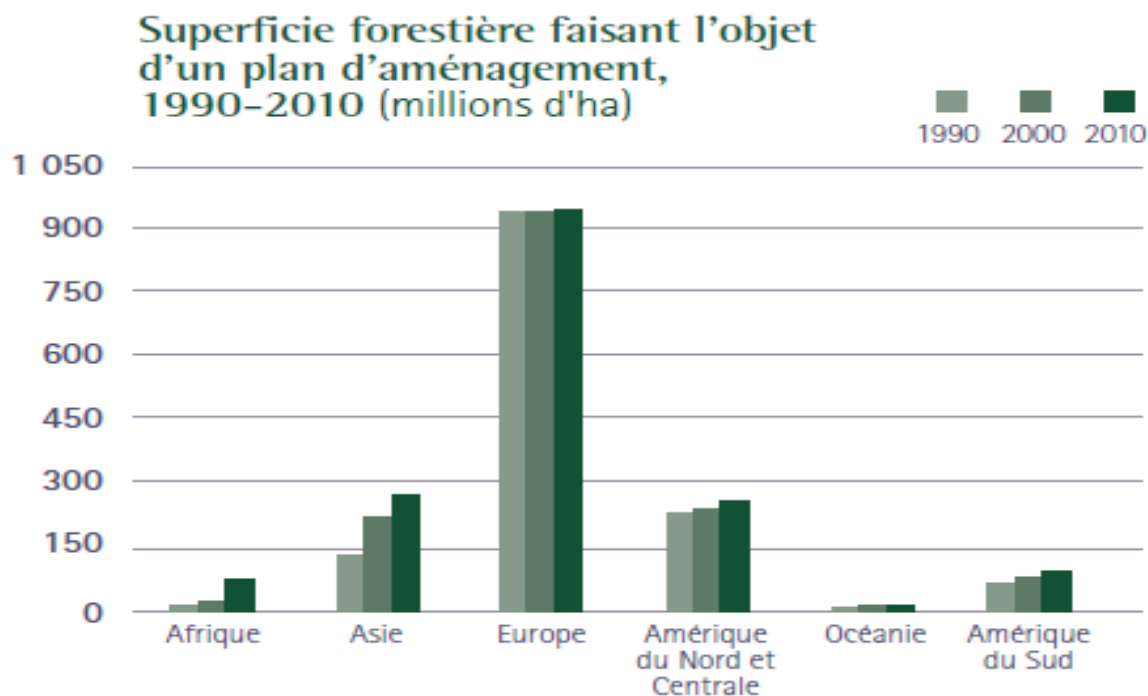
Figure 2 : Superficie forestière faisant l'objet d'un programme forestier national (millions d'ha) (FAO, 2010)



Qui plus est, si la politique forestière a pour objet d'organiser l'accès à la ressource bois et aux sous-produits forestiers, elle doit également garantir l'équilibre entre les intérêts privés et publics, les droits et responsabilités des propriétaires et usagers, les interactions entre les investissements privés et publics. De telles politiques doivent également intégrer les fonctions de protection des sols contre l'érosion afin de protéger les zones habitées (en zone de montagne par exemple). C'est enfin la protection de la biodiversité forestière qu'il lui faut intégrer (Schmithüsen, 2001 et 2002). Pour résumer, la politique forestière de gestion durable doit intégrer les nouvelles demandes publiques et privées pour les biens et services issus de la forêt, les significations sociales et culturelles de la forêt ainsi qu'une approche multisectorielle des espaces forestiers (aménagement du territoire ou environnement par exemple). Comment alors opérationnaliser cet axe structurant qu'est la gestion durable ? La définition d'instruments de régulation (loi, règlement, normes, *etc.*) pour saisir une telle variété d'objectifs publics et privés s'appuie alors sur des approches par critères et indicateurs déclinés par type de forêt et par pays (encadrés 6, 7 et 8). Le résultat est que la définition même du principe général, sensé orienté l'action internationale, se voit déjà déclinée et redéfinie par les Etats selon des intérêts et contraintes spécifiques. Toujours est-il que même si les redéfinitions sont plus ou moins éloignées de la conception originelle, le principe de gestion durable s'est imposé à l'ensemble de la communauté internationale et sa méthodologie de mise en œuvre (programme forestier national, plan d'aménagement) également largement diffusée. A ce stade, le travail du Comité des Forêts de la FAO apparaît comme une variable explicative forte de la diffusion de la gestion durable parmi les programmes forestiers nationaux.

Mais cette variabilité dans la mise en œuvre renvoie à une question maintenant récurrente quant à la signification du développement durable. Ce faisant, la notion de gestion durable des forêts renvoie à un « *consensus mou* » (Jobert, 1992), dont le « *contenu est à élaborer à chaque fois qu'on s'y réfère* » (Lascoumes, 2001). Le bien commun que projette la notion apparaît polysémique et mouvant et renvoie aux visions différentes des acteurs qui s'en prévalent. Un tel constat demande donc à être discuté puisque les définitions des intérêts et les solutions, pour opérationnelles et efficaces qu'elles puissent apparaître, mettent en question la rencontre des parties prenantes, des autorités publiques, des organisations internationales dans la définition des intérêts à poursuivre et des critères et indicateurs vérifiant leur conformité à ce qui est défini comme durable. Aussi, la notion est injectée dans l'ensemble des programmes forestiers et mise en œuvre individuellement par les Etats ou par le biais de la coopération entre pays et appuyés par les organisations internationales. On peut donc observer une mobilisation dans le sens de la gestion durable et des résultats mais ils restent à chaque fois individuels et produits par un multilatéralisme restreint.

Figure 3 : Superficie des forêts faisant l'objet d'un plan d'aménagement (FAO, 2010)



Encadré 6 : Les approches par critères et indicateurs de la gestion durable des forêts : définitions générales

Les critères identifient les aspects retenus comme caractéristiques essentielles de l'aménagement forestier durable et pas lesquels sont jugés le succès ou l'échec (définition d'après le processus paneuropéen). Les indicateurs permettent une mesure quantitative, qualitative ou descriptive pour d'indiquer la direction que doit prendre le changement dans l'état de la forêt (définition d'après le processus paneuropéen).

Les normes de rendement permettent la description quantitative ou qualitative du niveau de résultat attendu et que l'on peut aussi définir comme les objectifs permettant d'évaluer la condition de la forêt ou les pratiques de gestion forestière (Cifor), (Smouts, 2001 : 291). « *Les C&I sont des instruments utilisés pour constater, évaluer et suivre les progrès vers l'aménagement forestier durable. Ils définissent les principaux facteurs qui influencent la santé et la productivité d'une forêt ('critères') et suggèrent les indicateurs qui, s'ils sont mesurés sur une période donnée, aideront les gestionnaires à évaluer le degré auquel les méthodes de gestion permettent de réaliser la durabilité des forêts et des communautés qui en dépendent* ». (OIBT, sur le site de l'OIBT, à la page (<http://www.itto.int/fr/feature04/>)).

Encadré 7 : Exemple de critères et indicateurs du processus pan européen

A l'occasion de sa troisième conférence pour la protection des forêts en Europe (Lisbonne, 2009) sont énumérés des critères mesurables par des indicateurs :

Critère 1 Conservation et amélioration appropriée des ressources forestières et leur contribution aux cycles du carbone mondiaux.

- Domaine de concept *Capacité générale*
 - Indicateurs descriptifs : cadre juridique de règlements, cadre institutionnel, etc.
- Domaine de concept Aménagement du territoire et zone forestière
 - Indicateurs quantitatifs : Zones forestières et autres surfaces boisées et changements survenus (avec subdivision, les cas échéant, en fonction des types de forêt et de végétation, la structure de propriété et d'âge, et de l'origine des forêts).
- Domaine de concept *Volume sur pied*
 - Indicateurs quantitatifs : changement dans volume de bois sur pied, classe d'âge, etc.

Etc.

Encadré 8 : Exemple de critères et indicateurs de gestion durable pour la région Afrique

Un critère et les indicateurs associés pour l'OIBT, avec une définition de critères et indicateurs produite par l'OIBT et l'Organisation Africaine du Bois :

Principe 1 L'utilisation durable de la forêt et le maintien de ses multiples fonctions font l'objet d'une haute priorité politique.

- Critère 1.1 : L'Etat a des objectifs clairs pour l'utilisation durable de son patrimoine forestier et un programme d'actions réalistes pour les atteindre.
 - Indicateur 1.1.1 : Au plan international, l'Etat a ratifié ou accepté les traités, conventions ou les recommandations relatives au développement durable des forêts.
 - Indicateur 1.1.2 : Dans les pays signataires, les clauses de tous les accords internationaux relatifs au développement durable des forêts, tels la OAB, CITES, l'AIBT, l'OIT, la Convention sur la diversité biologique, et la convention cadre sur le changement climatique doivent être respectées.
- *Etc.*

2.1.3 Une robustesse marquée du dialogue international sur les forêts

Si un régime international vise à gouverner les interdépendances et les interactions nous devons alors examiner la capacité du régime à résister aux changements, conflits et redistribution de pouvoir sur la scène internationale (Smouts, 1998). Pour questionner la robustesse du régime international, nous nous choisissons comme premier indicateur la permanence des organisations internationales en charge des questions forestières, qu'elles soient de l'ONU et en dehors de celle-ci. Ce faisant, nous identifions comme second critère de robustesse le maintien à travers le temps et par les acteurs de l'objet « forêt » en tant qu'objet politique international.

Les organisations internationales de la gestion des forêts

Les OI peuvent être dédiées au traitement des questions forestières comme elles peuvent voir les questions forestières entrer dans leur programme de manière indirecte (UNECE/FAO, 2006 ; Chaudron, 2007). Aussi, pouvons-nous dresser la liste suivante¹ :

- Deux OI de l'ONU concernent uniquement les forêts :
 - Le Comité des Forêts de la FAO (COFO),
 - Le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF) de l'ECOSOC,

- Douze OI traitent de questions relatives à la forêt au sein de l'ONU :
 - Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED),
 - Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE),
 - Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD),
 - Programme des Nations Unies pour les Habitats Humains (ONU-HABITAT),
 - Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO),
 - Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE),

¹ Il ne s'agit pas dans cette liste de reprendre les OI régionales qui se créent sur la base d'un projet forestier transfrontalier et dont nous avons traité dans notre chapitre précédent mais bien de référencer les OIG à vocation mondiale par thème ou par type de forêt, que les frontières entre Etats membres soient communes ou pas.

- Programme des Nations Unies pour une Stratégie Internationale de Réduction des Désastres (UN-ISDR),
- Organisation Internationale du Travail (OIT),
- L'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE),
- Fond Monétaire International (FMI),
- Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD),
- L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Parmi ces nombreuses OI, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO a été la principale organisation internationale en charge des questions forestières jusqu'en 1971, date à laquelle a été créé le Comité des forêts avec le statut d'organe permanent de la FAO : « *Le Comité des forêts (COFO) est le principal organe statutaire de la FAO en matière de forêts. Les sessions biennales du COFO (tenues au siège de la FAO à Rome, Italie), réunissent les responsables des services forestiers et d'autres fonctionnaires principaux publics en vue d'identifier les nouvelles politiques et les questions techniques visant à trouver des solutions et de conseiller la FAO et d'autres parties prenantes sur les mesures appropriées à prendre. D'autres organisations internationales et un nombre croissant de groupes non gouvernementaux participent au COFO. La participation au COFO est ouverte à tous les États membres de la FAO* ». LE COFO se présente donc comme un organe statutaire permanent pour rassembler les décideurs politiques et des acteurs non gouvernementaux autour de l'identification des enjeux forestiers et du travail des hauts fonctionnaires ingénieurs et spécialistes des questions forestières. Il remplit également un rôle important dans la coopération technique avec les pays forestiers. Le COFO mène ainsi par la coopération internationale et publie de très nombreuses études techniques, politiques, environnementales, sociales et économiques sur l'état des forêts dans le monde, les situations locales, la sylviculture et les enjeux auxquels les forestiers doivent faire face tant sur le plan sylvicole qu'aux plans économiques et technologique qu'aux plans politiques. Par exemple, la publication, tous les deux ans, de revue *La situation des forêts du monde* procure toute une série d'informations et d'analyses – politiques, économiques, sociales et phytosanitaires – sur l'état des forêts par région du monde. Le travail et les recherches sont conduits par des personnels travaillant pour le COFO. Les fonctionnaires y travaillant sont dans de très nombreux cas des fonctionnaires « prêtés » par les États membres de la FAO au COFO. Ainsi, ces fonctionnaires quittent-ils leurs fonctions nationales pour en occuper de nouvelles au sein du COFO sur une période pouvant aller jusqu'à 20 ans. De tels ponts entre administrations

nationales et OI renvoient donc face à face les approches rationnelles, faisant des institutions des instruments des Etats pour minimiser les coûts de transaction et influencer l'agenda international et optimiser ses effets sur sa propre politique forestière nationale, et les institutionnalismes historiques et sociologiques. Les institutions restent bien sûr les lieux où s'affrontent les Etats mais le font-ils en poursuivant un choix rationnel éclairé et indépendant du contexte ou bien est-ce un choix qui expriment des préférences issues des identités, des priorités et interprétations de la réalité elles-mêmes façonnées par l'accumulation dans le temps de procédures, règles et normes ?

La lecture des documents de travail et des compte rendus des sessions affiche une évolution dans le travail et les objectifs du COFO. Ainsi, en 2005, la 17^{ème} session du COFO affiche une évolution allant dans le sens d'une « *reconnaissance accrue du Comité des forêts comme tribune offrant aux responsables forestiers nationaux la possibilité d'examiner les questions de politiques forestières de portée internationale, [de] la tenue de réunions de haut niveau des ministres responsables des forêts à l'occasion des sessions du Comité des forêts (en 1995, 1999 et 2005) qui a permis que les questions de foresterie soient examinées à un niveau politique élevé [et enfin, d'] une modification du schéma des réunions pour pouvoir tenir un plus grand nombre de manifestations parallèles, ce qui a permis à la société civile et au secteur privé de participer plus activement aux travaux. On a également constaté un accroissement significatif de la participation des représentants des organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales* » (COFO, 2005).

Aux côtés de la FAO et du COFO, ont été successivement créées par les chefs d'Etat et gouvernements, et dans l'architecture de l'ONU, des OI dédiées à la régulation des enjeux forestiers (encadré 9). L'objectif est de dépasser la coopération technique pour mettre en place des forums et organisations politiques au sein desquelles les membres s'accorderaient sur des objectifs communs de gestion forestière. Ce mouvement a commencé bien avant la création du COFO. Ainsi, la FAO distingua-t-elle en 1965 les problématiques selon les types de forêt, notamment en inscrivant les forêts tropicales sur un agenda distinct de celui des forêts tempérées et boréales. Fut ainsi créé « *le Comité de la mise en valeur des forêts dans les tropiques (CFDT)*. Ce Comité opérait de façon indépendante, mais il doit être envisagé dans le contexte de l'histoire du Comité des forêts. En 1983, le CFDT a recommandé l'établissement d'un plan d'action pour la conservation et la mise en valeur des forêts tropicales qui a abouti deux ans plus tard à la création du Programme d'action forestier

tropical (PAFT), placé sous l'égide de la FAO en collaboration avec plusieurs autres grandes organisations internationales » (COFO, 2005) dont l'OIBT.

Aux côtés du COFO sont mis en place des programmes de travail, des forums et panels qui réunissent les Etats et les gouvernements (encadré 9). A l'occasion de réunions annuelles se réunissent les Etats et représentants des gouvernements pour mettre en place un programme de travail sur la durée du mandat puis suivre son évolution et ses résultats. Nous sommes actuellement dans le « cycle » du Forum des Nations Unies sur les Forêts (2001-2015). Le FNUF succède à une série de panels et forums intergouvernementaux (IPF, IFF) (encadré 10). En dépendant directement de l'ECOSOC¹, le FNUF devient alors une organisation à part entière qui se situe au sommet de l'organigramme de l'ONU (elle n'a pas le statut d'organes subsidiaires que pouvaient avoir ses prédécesseurs). En étant sous l'autorité directe de l'ECOSOC, le FNUF est alors à l'intersection de toutes les actions institutionnelles internationales, faisant ainsi de la forêt un nouveau pôle de la coopération. Un tel choix peut opérer comme un marqueur du statut d'objet politique international de la forêt devenant ainsi une composante de la coopération influençant sur les processus décisionnels. L'objectif est bien de cesser de faire de la forêt l'espace malléable dédié à supporter les arrangements et les externalités plus ou moins contrôlées et attendues des politiques de développement, d'aide et de croissance. Le FNUF a réuni, en novembre 2000, à l'initiative de l'Allemagne et de la France notamment², trente trois Etats pour définir son programme d'action (lequel a été validé en juin 2001). Les résultats n'apparaissent tout de même pas à la hauteur des attentes. Les seize résolutions prises lors de son premier mandat (2001-2006) sont moins ambitieuses que les actions proposées par l'IPF/IFF. Le FNUF a pourtant trouvé un relais institutionnel dans le Partenariat de collaboration pour les forêts, prenant le relais de l'ITFF (1995-2001). Celui-ci a pour objectif de pousser une collaboration avec les organisations internationales. Il se constitue des organisations suivantes : Convention sur la diversité biologique, Centre pour la recherche forestière internationale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds pour l'environnement mondial, Organisation internationale des bois tropicaux, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Programme des Nations Unies pour le développement, Programme des Nations Unies pour l'environnement et

¹ L'ECOSOC (Conseil économique et social) est lui-même l'organe principal de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU, de ses organismes et institutions (Charte de l'ONU).

² Ainsi que l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Iran, la Malaisie et le Nigeria.

Conférence des Nations Unies pour le changement climatique et la Banque mondiale. Elles soutiennent l'action du FNUF pour appuyer la mise en œuvre des propositions d'actions, en lui fournissant des expertises et en l'assistant dans le suivi, l'évaluation et la réalisation de rapports sur les forêts. David Humphreys (2006 : 66 et suivantes), dans sa très documentée étude de la régulation des questions forestières, conclue, pour sa part, que si le FNUF a pu intégrer un plus grand nombre de thématiques que n'y sont parvenus l'IPF et l'IFF, les résultats obtenus sont moins ambitieux sur les thématiques déjà portées par les deux précédents organismes. Qui plus est, toujours selon Davis Humphreys (2006 : 91 et 115), le FNUF a échoué dans son rôle de *leadership* que lui a conféré son statut d'organe subsidiaire de l'ECOSOC.

Encadré 9 : Les panels et forums successifs pour faciliter le dialogue international sur les forêts

Commission on Sustainable Development :

- Créée en 1992 par l'Ecosoc sur la recommandation de la CSD
- Organigramme : Commission subsidiaire de l'Ecosoc

Intergovernmental Panel on Forest (1995-1997) :

- Créé par la CSD
- Membres = organe ouvert, 53 Etats membres de la CSD, d'autres Etats de l'ONU aux mêmes attributions que les Etats membres, les ONG ont participé à la mise sur agenda de deux thèmes : les droits des peuples autochtones et les causes de la déforestation
- Organigramme : IPF est un organe subsidiaire de la CSD
- Objectifs : mise en œuvre des décisions forestières de la CNUED, transfert de technologie et assistance financière, recherche et définition de critères et indicateurs, commerce et environnement, OI.

Intergovernmental Forum on Forest (1997-2000) :

- Créé par la CSD (fait suite à l'IPF)
- Membres = organe ouvert
- Organigramme : IFF est un organe subsidiaire de la CSD
- Objectifs : mise en œuvre des décisions de l'IPF, résoudre les questions non résolues de l'IPF, coopération internationale.

United Nations Forum on Forests (2001-2015) :

- Créé en 2001
- Membres: universels, des sessions incluent les ministres en charge des forêts, consultation des parties prenantes
- Organigramme : organe subsidiaire inter agences de l'ECOSOC pour faciliter la collaboration
- Objectifs : prolonger l'action de l'IPF/IFF

Interagency Task Force on Forests (1995-2001) :

- Créée en 1995
- Membres: 8 OI des questions forestières
- Organigramme: organe subsidiaire de l'IPF/IFF
- Objectifs: favoriser le travail entre agences concernées par les missions de l'IPF/IFF

Collaborative Partnership on Forests (2001-....) :

- Créé en 2001 (pour faire suite à l'ITFF)
- Membres: FAO (préside), 14 OI des questions forestières
- Organigramme : organe subsidiaire inter agences du FNUF sans statut formel au sein de l'ONU
- Objectifs : faciliter la collaboration

World Commission on Forests and Sustainable Development (1995-1999) :

- Créées à l'initiative de la FAO et d'une communauté épistémique et d'acteurs prenant acte de l'impossibilité d'une convention (*Woods Hole Research Center* (Massachusetts), acteurs politiques, scientifiques, ONG)
- Commission indépendante du système onusien, s'inscrit dans la continuité de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement mises en place depuis 1968
- Objectif : créer un consensus pour rendre possible une convention mondiale.

Encadré 10 : L'Intergovernmental Panel on Forests (1995-1997) et l'International Forum on Forests (1997-2000)

L'*Intergovernmental Panel on Forests* est né de l'initiative malo-canadienne (deux protagonistes historiquement opposés sur la question d'une convention sur les forêts (Canada en faveur/Malaisie opposée) mais dont les gouvernements se sont progressivement rapprochés jusqu'à créer un groupe de travail intergouvernemental sur les forêts (*Intergovernmental Working Group on Forests* ou IWGF). Cette initiative, soutenue par l'UE, fait suite au Sommet de la terre. Son objectif n'est ni de devenir un forum de négociations ni d'approfondir un consensus sur les enjeux forestiers mais de générer un processus fondé sur le dialogue et la confiance. Son but est de proposer des options en réponse à des problèmes forestiers spécifiques. Ce groupe de travail, face aux problèmes que rencontre le dialogue international sur les forêts, propose la création d'un organe subsidiaire de la Commission sur le Développement Durable, lequel aura la charge des forêts. L'UE s'inscrit dans cette proposition de créer, dans le cadre de la CDD et des ses groupes de travail sur les problèmes sectoriels, un organe spécifique aux forêts. Profitant alors du soutien des pays développés, l'IPF est mis en place pour deux ans. Un tel organe non normatif et vecteur d'échanges permet ainsi de rassembler à nouveau les pays développés et ceux en développement.

La même année, la 12^{ème} session du comité forestier de la FAO (Rome) accueille une réunion ministérielle. La FAO apparaît alors comme essayant de doubler l'IPF et de se donner un rôle politique majeur dans l'agenda international. Cette apparente tentative pousse un certain nombre de délégués de la CDD à réagir assez vivement contre la FAO. Il est ainsi souhaité que la FAO reste dans ses domaines de compétences techniques et prospectifs. L'institution doit soutenir la CDD et l'IPF. Plutôt que d'étendre les compétences de la FAO et de profiter directement de l'expérience d'une telle institution, qui accélère à la même époque la régionalisation des politiques forestières, de nouveaux organes vont être créés. L'IPF rassemble ainsi les 53 membres de la CDD ainsi que des observateurs de l'ONU. Son agenda s'appuie sur les apports à la foresterie que constituent les principes forestiers de la CNUED et sur le processus malo-canadien (campagne TFRK, causes sous-jacentes de la déforestation). Les ONG y assistent.

L'IFF succède à l'IPF. Il est également un organe ouvert à tous et poursuit le mandat de l'IPF.

Huit organisations internationales sont dédiées aux forêts en dehors de l'organigramme de l'ONU : Le Processus de Montréal, L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT), Le Programme d'Action pour les Forêts du G8, La Banque mondiale-Groupe Forêt et Foresterie, Le Programme sur les Forêts (PROFOR), Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), Le Partenariat de Collaboration sur les Forêts (PCF). Ce dernier « *est un arrangement volontaire entre les 14 organisations internationales et secrétariats de conventions ayant un programme de travail sur les forêts (CBD, CIFOR, FAO, FEM, OIBT, UNCCD, DESA, PNUD, PNUE, CCNUCC, Banque mondiale). La mission du PCF est de promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts et de renforcer les engagements politiques à cette fin* » (PCF). En parallèle à l'IPF et à l'IFF, est créée la *World Commission on Forests and Sustainable Development* (encadré 11), commission encadrée par le *Woods Hole Research Center* (Massachusetts) en parallèle avec la Commission sur le Développement Durable de l'ONU. Cette organisation est voulue par quelques uns des hauts cadres internationaux des politiques forestières et donne ainsi lieu à un jeu concurrentiel entre les Etats-Unis et l'ONU, donc en concurrence avec l'IPF/IFF. L'ancien président américain Jimmy Carter s'était vu offrir la direction de cette nouvelle commission indépendante mais ce dernier s'y est refusé en tentant d'inciter le secrétaire des Nations

Unies, Boutros Boutros-Ghali, à encourager et soutenir cette double approche internationale des forêts. Celui-ci lui répondra que seule la Commission dépendant de la CDD pourra valoriser les enjeux forestiers au sein de la communauté internationale (Humphreys, 2006 : 55). Malgré l'ambition des objectifs affichés, les dissensions internes auront gommées les résultats qui auront pu être atteints dans les différentes thématiques traitées.

Encadré 11 : La World Commission on Forests and Sustainable Development (WCFSD) (1995-1999)

La création de la WCFSD se heurte à un certain nombre de difficultés politiques. Le choix du mandat, des membres, les liens à tisser avec l'ONU. C'est la constatation de l'impossibilité d'édicter une convention internationale relative aux forêts qui a motivé la création d'une telle organisation. L'objectif de la WCFSD est bien de générer un consensus autour d'une convention. Néanmoins, elle est en concurrence avec l'ONU qui estime que la période post-Sommet de la terre n'est pas propice à la reprise du dialogue pour une convention. De plus, les ONG sont elles-mêmes divisées, les Etats également. Ces derniers, G77 en particulier, estiment que toute convention internationale doit rester sous le contrôle d'une organisation intergouvernementale. Partant, l'IPF est pressentie comme l'organisation qui organisera le processus politique international. Il marginalisera ainsi la WCFSD avant même sa création. Les partenariats, en termes de participation et de bénéfices partagés sur les causes sous-jacentes de la déforestation et sur le commerce et l'environnement, recherchés auprès des organisations onusiennes n'aboutiront pas. Aucun mécanisme de coordination ne sera effectivement créé.

La WCFSD sera parvenue à intégrer les groupes d'usagers de la forêt à travers un processus ouvert de participation. Cinq réunions, réunissant 2000 parties prenantes (agriculteurs, propriétaires forestiers, communautés forestières autochtones et indigènes, représentants de l'industrie du bois) auront effectivement été tenues en Inde, Canada, Costa Rica, Cameroun et Russie) offrant ainsi aux parties prenantes une « *occasion unique pour assurer une directe et intense participation locale* » (Johnson, 1993). Ce processus de participation publique est prolongé par huit sessions rassemblant les hautes personnalités de l'AFD.

Cette Commission a organisé un processus fondé sur les différents apports fournis par les réunions publiques. Le travail de cette commission peut être perçu comme la tentative d'apporter des illustrations concrètes des dérives de l'économie de marché sur l'aménagement forestier (déforestation, exclusion des communautés locales, pauvreté, dégradation forestière). Elle se donne pour objectif de limiter la mainmise du secteur privé sur les processus intergouvernementaux pour laisser l'espace suffisant à une nouvelle lecture de l'interaction entre enjeux locaux et mondiaux. Si cette nouvelle lecture est indispensable, elle met directement en conflit les intérêts locaux avec les intérêts globaux. Un tel conflit peut apparaître disproportionné de par la différence de ressources disponibles entre communautés et puissances économiques et politiques. Les Etats représentant ces communautés doivent alors arbitrer entre intérêts locaux et choix économiques nationaux.

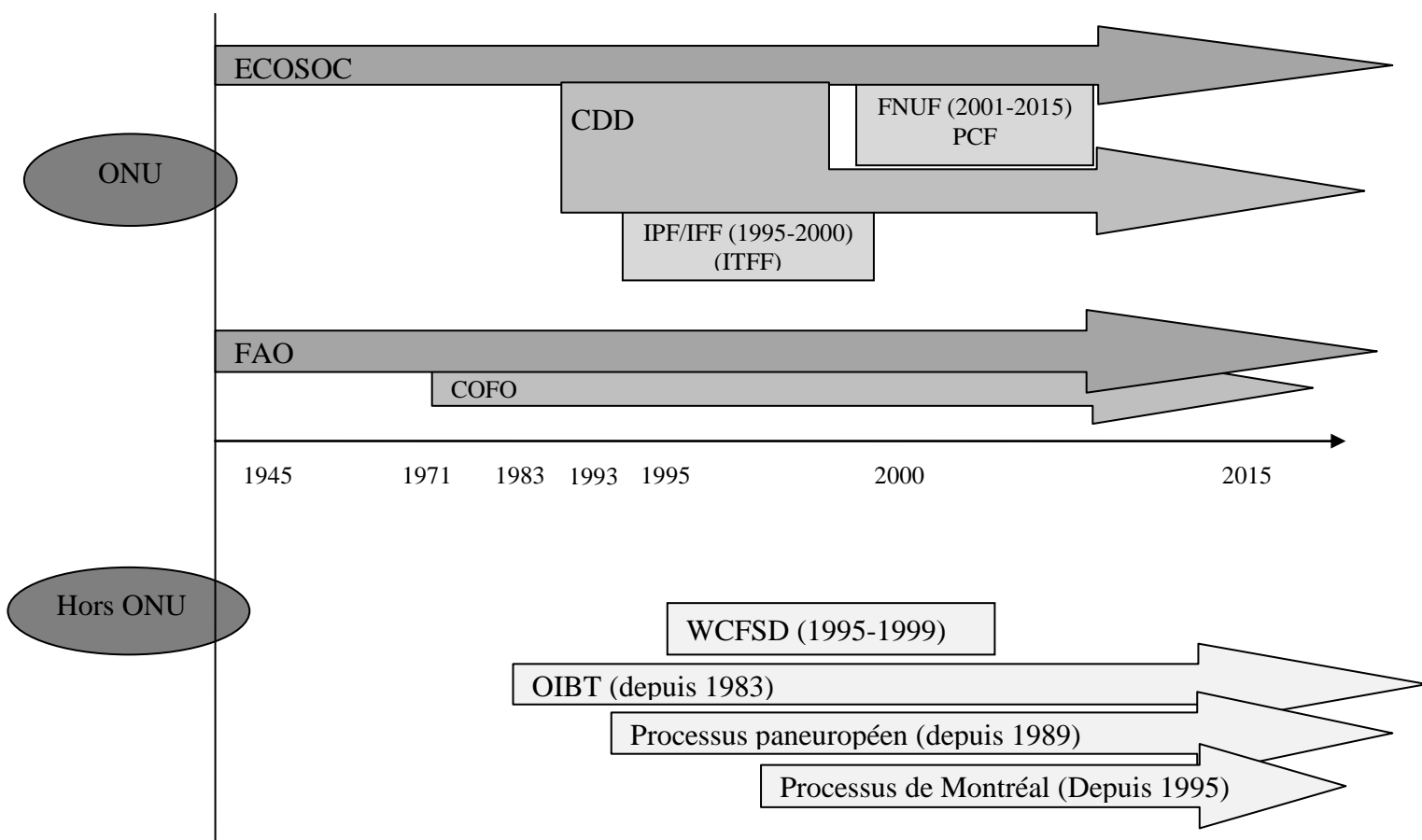
Ces objectifs ambitieux n'apparaîtront pas dans le rapport final de 1999. Ce projet d'élite conjuguera avec les intérêts des puissances économiques en présence, et ce, malgré les progrès que cette Commission fait réaliser au discours international lié aux enjeux internationaux. Ainsi, les tentatives pour contraindre les industries deviendront des processus d'adhésion volontaire de celles-ci. Alors que l'objectif était de contraindre la performance économique en lui faisant respecter les aspects culturels locaux, ces derniers restent au stade de donnée exogène à la fonction de production. Une démarche volontaire signifie que l'entreprise définit elle-même le rôle qu'elle occupe dans le réseau d'acteurs locaux et dans lequel s'inscrit son activité. La WCFSD préconise, bien que son projet de convention apparaisse à la communauté internationale comme prématuré, la création de deux institutions. La première, le *Forest Trust International*, représente la société civile. Elle défend les enjeux publics et communs liés à la forêt. La seconde, le *Forest Security Council*, serait en charge d'organiser le dialogue entre acteurs forestiers et citoyens mais ne retiendra que très peu l'attention des Etats.

L'UE est pour sa part restée en marge du processus conduit par cette Commission pour se concentrer sur le processus IPF/IFF.

La permanence d'un dialogue international sur les forêts

Aussi, en portant la focale sur le nombre d'organisations internationales, sur la succession des commissions spécialisées mises en place au sein de l'ONU ou à l'échelle des régions depuis 1945, nous mettons en avant autant de marqueurs de l'investissement des Etats, de la FAO et de l'ONU pour maintenir le dialogue sur les forêts sur la scène internationale et le structurer au sein d'OIG dédiées aux questions forestières. Mais qu'en ressort-il ? A la question, le dialogue international sur les forêts peut-il être qualifié de robuste, que pouvons-nous répondre ? En effet, selon ce seul critère, il y aurait un régime international qui « *fonctionne comme un ensemble de conférences servant de tribunes plus ou moins larges, où les positions des experts, des Etats et des groupes d'intérêts se confrontent et donnent lieu à des négociations plus ou moins formelles, d'où sortent des grandes déclarations censées résulter d'un consensus entre participants* » (Buttoud, 2007 : 445). Et peut-être même que « *les forums organisés par les grandes institutions internationales (ONU, OCDE...) ou dans leur orbite ont conjointement acquis un rôle structurant dans la définition des objectifs officiels* » (Rumpala, 2011 : 137). Cette permanence structurerait l'action internationale depuis 1945, avec les évolutions au sein de la FAO, et avec une accélération depuis les années 80 (Humphreys, 1996). Ce sont également les échanges diplomatiques et les déclarations majeures à l'exemple de celle du G7 en faveur d'une convention mondiale sur les forêts en 1990, des Principes forestiers en 1992 ou encore en 2001 celle du G8 contre le bois illégal. Cette succession de rencontres illustre de manière inductive une permanence dans le temps de l'objet international « forêt » mais également sa résistance aux divergences des intérêts nationaux. En effet, la succession des conférences, le rôle des OI, les résultats mitigés rendent compte des divergences entre les acteurs. De la même manière qu'ils ne s'accordent pas sur les objectifs de gestion durable à poursuivre, ils s'opposent sur la question d'une convention internationale. Partant, aucun instrument contraignant n'existe. Cette permanence s'inscrit elle-même dans des processus internationaux par type de forêt (Montréal, OIBT) qui peuvent être choisis comme des indicateurs de la robustesse du traitement international des forêts. Nous pouvons figurer une telle permanence comme suit (figure 4) :

Figure 4 : Chronologie des OI en charge des questions forestières



Nous avons également pu montrer que cette permanence s'exprimait à travers les nombreuses conventions intégrant la forêt et les rencontres internationales inachevées. Elles illustrent une diplomatie forestière particulièrement âpre et malaisée. Ainsi, les Principes forestiers (1992) sont ratifiés mais restent non contraignants pour les Etats. Le protocole de Kyoto (1997) exclut les forêts. Les conférences des parties quant au changement climatique peinent à donner une place aux questions forestières. Ce sont encore les initiatives contre le bois illégal qui peuvent être un marqueur de la robustesse du multilatéralisme forestier. Malgré ces difficultés, les questions forestières sont toujours portées par des Etats et des parties prenantes dans les arènes internationales, conduisent un travail de fond pour maintenir une connaissance quant à l'évolution des questions forestières et des enjeux liés. Nous pouvons également injecter ici un indicateur mobilisé plus haut : les protestations de la communauté internationale contre les pratiques non durables d'Etats forestiers. Ces différentes initiatives en faveur des échanges contribuent à faire vivre le dialogue international sur les forêts et sur la place qu'elles pourraient occuper dans un environnement globalisé en mutation. Au final,

elles contribuent à générer un *soft power* qui tendrait à valider le critère de robustesse d'un régime international.

Que pouvons-nous conclure sur la réalité d'un régime international des forêts ? Que nous apprennent les critères et indicateurs que nous nous sommes choisis sur la base de la littérature scientifique consacrée aux régimes internationaux ? Notre démarche analytique tend à infirmer le critère d'existence par le maintien de l'unilatéralisme, l'absence d'Etat leader et la division des communautés de savoir. D'autre part, nous nuancions le critère d'effectivité par l'absence de règles mais néanmoins tempérée par l'impact sur les acteurs déviants ou bloqueurs des protestations de la communauté internationale ainsi que la diffusion du principe de gestion durable des forêts. Enfin, nous validons notre critère de robustesse par la permanence des acteurs et du dialogue international sur les forêts. Ainsi armés, nous pouvons non seulement faire face aux résultats divergents quant à la réalité d'un tel régime mais également faire face aux controverses scientifiques quant à la définition même de ce que les auteurs entendent par régime international mais aussi aux divergences quant à la place des OI dans la coopération internationale : un régime international découle-t-il systématiquement des OI ou les OI ne restent-elles finalement qu'une composante des relations internationales ?

2.2 Quelle articulation entre les organisations internationales des forêts et un régime international des forêts ?

De notre grille de critères et indicateurs pour analyser la réalité d'un régime international, et pour ce qui concerne le secteur forestier, il ressort qu'un tel régime international reste difficile à cerner. D'une part, les forêts apparaissent mêlées à de très nombreux enjeux extra sectoriels et, d'autre part, et dans le secteur lui-même, la densité et la permanence du recours à l'expertise quant aux enjeux forestiers, des négociations et des processus chapeautés par des organisations internationales indiqueraient un régime international. Avec notre résultat mitigé, nous rejoignons ainsi les interrogations récurrentes, et en confrontation, quant à l'articulation des organisations internationales et des régimes internationaux (Smouts, 1995 ; Battistella, 2006 ; Petiteville, 2009 ; Devin et Smouts, 2011), et plus particulièrement les questions

suivantes : Lequel précède ? Lequel est un outil ? Selon quelles conditions ? Pour mitigés que soient nos résultats, notre grille de critères et indicateurs nous offre l'avantage, dans un premier temps, de nous permettre de nous situer parmi ces discussions et ces luttes. Ce faisant, et pour aller au bout de notre questionnement quant à la réalité d'un régime international des forêts et de notre démarche sociohistorique par critères et indicateurs de la coopération internationale, nous pouvons, dans un second temps, examiner l'articulation entre OI et régime international.

2.2.1 Le régime international des forêts : Les controverses scientifiques

La littérature sur les régimes apparaît très partagée quant à la réalité d'un régime international des forêts.

Tout d'abord, notre critère d'existence nous a conduit à souligner l'absence de convention mondiale sur les forêts, l'absence de stabilité hégémonique et de *leadership* face à des pays qui bloquent les négociations ou adoptent des comportements de *free riders*. C'est ensuite l'absence de communautés épistémiques que nous avons soulignée pour porter la focale sur les communautés de savoir, lesquelles sont aussi variées que les enjeux soulevés par les questions forestières. Si cette variété est le résultat d'une absence de régime, elle peut aussi en être la cause en injectant en permanence de nouveaux questionnements et de nouveaux acteurs dans un système multilatéral. Partant, c'est l'objectif même de gestion durable des forêts qui est à chaque fois redéfini. Du fait de l'absence de convention mondiale des forêts, l'efficacité d'un régime forestier fait également question. Si les pratiques non durables sont dénoncées par la communauté internationale, elles ne provoquent que peu de changement. Enfin, le critère de robustesse se manifeste bien sûr à travers la chronologie de l'agenda mondial dédié aux questions forestières depuis 1945. Donc malgré une absence de convention et de leadership, un principe et des valeurs à chaque fois redéfinis, une effectivité toute relative, seule la permanence semble présenter des indicateurs allant dans le sens d'un régime international. Ces éléments sont donc contrastés et laissent plutôt supposer une absence de régime international des forêts. Or, si, l'approche en termes de régime laisse supposer que des

règles existent autour d'une question donnée, qu'elles sont connues et que les Etats s'y réfèrent (Smouts, 1998 : 145), pouvons-nous conclure à l'absence de régime ? D'un côté, l'agenda dédié aux forêts est fragmenté, flou, sans convention sur les forêts, renvoie à une multitude de textes provenant d'institutions et d'acteurs variés, à des temporalités croisées de court et long terme, à des échelles enchevêtrées. D'un autre côté, nous pouvons observer une adoption par les Etats des démarches par programmes forestiers nationaux et formulées en termes de gestion durable des forêts. Comment alors voir de la cohérence dans ce régime ? Et comme nous le fait remarquer Marie-Claude Smouts (2008), un régime international est, par définition, une réussite :

- Soit, selon l'approche réaliste, l'hégémon impose son intérêt national et ses règles du jeu dans le domaine forestier. Or, en dehors d'un principe d'ensemble, rien n'est imposé par quiconque pour stopper la déforestation et gérer durablement les forêts à l'échelle de la planète. Au final, ce sont les Etats bloqueurs qui sortent gagnants de ce jeu multilatéral.
- Soit, selon l'approche libérale, du fait d'une perception commune des enjeux et des intérêts, l'ensemble des Etats s'engage dans un processus de coopération gagnant-gagnant. Mais, ici encore, la diversité des situations forestières et des objectifs poursuivis ne peut que nous conduire à adopter une réponse contrastée faisant valoir des rationalités limitées poursuivant des gains relatifs et une perception variable de ce qu'est la gestion durable des forêts.
- Soit, selon l'approche constructiviste, la réalité sociale est construite par l'ensemble des acteurs : par les communautés de savoir et leurs méthodologies respectives, par les Etats et l'intérêt national, par les OI et enfin par l'intervention des acteurs transnationaux. Ce faisant, l'approche constructiviste offrirait alors des clefs pour saisir les interactions dans un régime qui en est encore au stade de la construction.

Dans cette perspective, la théorie des régimes apparaît donc insuffisante pour analyser la coopération internationale, le dialogue international des enjeux forestiers et la régulation politique, à la mondialisation des acteurs et des enjeux forestiers, à l'absence d'autorité et de texte fondateur. Ainsi, les organisateurs de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales de l'atelier international « Régime international, déforestation évitée, et évolution des politiques publiques et privées affectant les forêts dans les pays du Sud » en arrivait à la conclusion que si la notion de régime ne permettait pas de catégoriser le dialogue international des forêts, elle restait la plus commode pour saisir l'interpénétration de ces réseaux d'acteurs non coopératifs :

« La notion de régime est floue, et s'il existe incontestablement des éléments de régime, ceux-ci sont dispersés, hétérogènes (régime de la biodiversité, régime de l'aménagement, régime climat-forêts, régime des peuples autochtones...). Mais il n'y a pas de hiérarchie entre ces régimes, et les protagonistes de chacun d'eux se préoccupent assez peu de ce qui se passe dans des domaines connexes. Or les activités des mêmes acteurs se déroulent dans des régimes multiples, avec des acteurs déconnectés les uns des autres ou aux intérêts parfois contradictoires. La notion de régime ne permet pas de rendre compte de la complexité des interdépendances. Malgré ces inconvénients, le concept de « régime » reste le seul à pouvoir désigner les réseaux d'acteurs et leurs échanges à l'échelle internationale relatifs au problème de la déforestation tropicale et dont la complexité ne fait que croître avec le temps » (Karsenty et al., 2008 : 3).

Inversement, un autre pan de la recherche conclut à la réalité d'un régime international. David Humphreys (2006 : 192) souligne, pour sa part, l'approche soutenue par une partie de la recherche européenne et du droit international en politique forestière¹ Selon ces approches, un régime international dédié aux forêts existe depuis les années 90. Trois séries de facteurs sont mobilisées dans cette analyse :

- Les règles formelles ont émergé dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux concernant les forêts ;
- Les *soft law*, tels les Principes forestiers (1992) sur les forêts font l'objet d'un consensus mondial pour les Etats (signataires) et les acteurs privés même si des reproches existent quant à un accord *a minima* ;
- Enfin, les instruments privés, que sont les schémas de certification de gestion durable des forêts et de contrôle de la chaîne de transformation, en ayant une valeur légale dans les contrats privés peuvent être intégrés dans les normes qui font un régime.

Cette approche optimiste s'inscrit dans une conception large de ce qu'il faut entendre par régime international en s'appuyant sur les AME plutôt que sur la régulation des forêts, sur un principe de gestion durable des forêts diffusés internationalement sans retenir les variations d'interprétations quant aux objectifs à poursuivre et enfin sur les instruments privés opérant

¹ Ce seront entre autres, Peter Gluck, Richard Tarasofsky, Neil Byron and Ilpo Tikkanen, « Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests », European Forest Institute, 1997 ; TARASOFSKY Richard, *The International Forests Regime: Legal and Policies Issues*, Switzerland, WWF/IUCN, 1995 ; TARASOFSKY Richard, *Assessing the International Forest Regime*, IUCN Environmental Law and Paper n° 37, Cambridge, IUCN Publications, 1999.

comme règles formelles alors même que la notion de régime provient des approches libérales de l'Etat. C'est donc la notion même de régime qui est d'abord en débat entre ces deux séries d'approches avant son adaptation à l'objet international « forêt ».

Face à ces deux lectures opposées de l'action internationale dans le domaine des forêts et aux éléments de réponse auxquels notre analyse nous a conduit, il s'impose un constat et il se pose une question :

- Avec deux méthodologies différentes et de corpus de littératures nous obtenons deux résultats scientifiques différents sur une même réalité. La grille constructiviste fait alors apparaître le résultat que le régime international est en construction permanente ;
- Partant, il se pose empiriquement la question suivante : Un régime international des forêts est-il en construction ? En effet, depuis 1945, les négociations internationales sont permanentes autour des définitions, des catégorisations et des objectifs des politiques forestières. Ces marqueurs de la construction d'un régime, et de l'agenda politique international, s'inscrivent dans trois phases successives : Tout d'abord, définir l'enjeu forestier, son champ et l'action internationale à engager puis, définir un accord multilatéral et enfin, renforcer le régime en mettant en œuvre ledit accord une fois ratifié et en redéfinissant les actions au fur et à mesure de l'évolution du problème (O'Neill, 2009). Autant de prémisses qui permettraient de faire de la permanence une variable explicative de la création d'un régime et non plus seulement une variable dépendante du régime. Cependant, une telle approche constructiviste impose de ne plus envisager la régulation politique des forêts sous l'angle d'un objet politique « forêt » mais sous celui des « enjeux forestiers déclinés par massif » ;
- La perspective constructiviste sur laquelle nous engage le terrain nous ouvre alors une série de questionnements non statocentrés sur les instruments de régulation. Et que nous montrent-ils ? A chaque massif forestier et à chaque problème défini collectivement correspond une série d'instruments impactant les réseaux d'acteurs au-delà de l'Etat. Faut-il alors quitter une analyse de la régulation politique des forêts par définition trop large et vidée de sens par un constructivisme envisageant des représentations des intérêts intersubjectives et une régulation définie collectivement sur des enjeux déclinés au sein du secteur ?

Pour conclure, il ne fait aucun doute qu'un dialogue international des forêts existe et que l'objet « forêt » est en permanence activé et politisé par de multiples acteurs individuels ou

collectifs, qu'il donne lieu à des déclarations de principes des Etats et à des luttes entre communautés de savoir pour la définition de ses objectifs. L'effectivité du dialogue international « forêt » s'observe également par les protestations face au non respect du bien commun « forêt » et des objectifs de principes que la communauté internationale promet. Enfin, la longévité du dialogue traduit bien sa capacité de résistance. Cependant, il nous apparaît difficile de parler de régime international dans le domaine des forêts. Ainsi, et en prenant appui sur nos critères de définition du régime international, nous sommes conduits à reprendre les conclusions de Marie Claude Smouts (2001, 2006) laquelle avance qu'il n'y a pas de régime international des forêts. Enfin, et au-delà de cette grille d'analyse des régimes, la littérature s'affronte également sur la variable définissante des régimes internationaux que seraient les OI. Il nous faut alors à ce stade de notre travail examiner dans quelle mesure les OI règlent la controverse quant à la définition d'un régime international.

2.2.2 La place des organisations internationales dans l'identification du régime international

Nos éléments de littérature et les critères que nous avons dégagés nous ont conduits à mettre en question la réalité d'un régime international des forêts. Parmi les critères que nous avons retenus, nous avons mobilisé celui d'existence. Parmi les indicateurs d'existence, il est possible d'en choisir un renvoyant aux organisations internationales. Or, la littérature met elle-même en question le rôle définissant des organisations internationales. Après avoir resitué brièvement, ce qui est défini par organisations internationales et leur rôle depuis les perspectives internationalistes classiques, nous examinons leur articulation avec la notion de régime international.

Les organisations internationales de l'environnement : Quels rôles ? Quelles actions ?

Envisager la régulation des questions forestières depuis les organisations internationales est un véritable défi tant elles sont nombreuses et hétérogènes. Notre propos ne vise aucunement

à dresser une monographie de ces organisations internationales de la forêt ni d'envisager les distributions de puissances qu'elles traduisent mais de les examiner selon une approche sociohistorique libérale qui vise à saisir le rôle qu'elles ont pu avoir dans la régulation politique des forêts. Comme le souligne Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts (2011 : 5), l'activité multilatérale « engendre à plus ou moins longue échéance une nouvelle instance internationale baptisée selon les circonstances, forum, conseil, groupe, comité, programme, commission [...]. L'OI a été considérée comme la forme la plus achevée du multilatéral. Un traité fondateur, une adresse permanente, un budget régulier, un personnel indépendant des Etats, toutes ces propriétés constitutives devaient garantir pérennité et autorité à ce nouveau type d'institutions élaboré par les Etats pour servir leurs besoins collectifs ». Au-delà des conflits théoriques entre paradigme réaliste et Ecole libérale, les discussions entre les deux courants nous fournissent des éléments analytiques pour saisir la régulation politique des forêts. Une organisation internationale se caractérise donc tout d'abord par un acte volontaire fondateur : traité, convention internationale ou dépôt de statuts pour les ONG. Elle se manifeste également par sa matérialité : siège permanent, financement, personnel. Elle incarne aussi des règles (Petiteville, 2009 : 16). Enfin, l'organisation internationale est un mécanisme de coordination. Aussi, avant d'envisager les OI dédiées aux questions forestières, il nous faut préciser le rôle et les actions poursuivies par les OI de l'environnement. En effet, l'agenda international de l'environnement apparaît extrêmement dynamique avec de très nombreux accords multilatéraux et de très nombreuses OI sectorielles.

La multiplication des organisations internationales est un phénomène relativement récent dans l'évolution des relations internationales. Elles étaient 7 en 1874, 37 en 1909, 132 en 1956 et 238 en 2002 (*Yearbook of International organization* dans Le Prestre, 2005 : 64). Cette multiplication participe de la multiplication du nombre d'Etats après la seconde guerre mondiale, de la montée de la coopération sous l'égide de l'ONU et de ses organes, des rapprochements internationaux et régionaux. « Les OI sont des associations formelles d'Etats qui visent des objectifs communs. Elles supposent un accord permanent (un traité ou une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies), des structures décisionnelles régulières, un budget, une administration et un siège social » (Le Prestre, 2005 : 64)¹.

¹ Philippe Le Prestre (2005 :) précise sa définition des OI au sens que, « au sens strict, les OIG ont la personnalité juridique ; cependant, nous utiliserons l'expression [...] dans un sens large afin de prendre en compte aussi bien une organisation telle que le PNUE ou l'Unesco que le FEM ou les secrétariats de conventions qui suivent des modèles institutionnels variés ».

L'éligibilité de l'Etat à être membre d'une OI régionale dépendra de critères géographiques. En revanche, tout Etat pourra être membre d'une OI universelle. On comptait 34 OI universelles pour 171 régionales en 2003. Une autre distinction existe entre celles à vocation restreinte, c'est-à-dire, dont le domaine d'action est limité à une thématique, et celles pouvant opérer dans plusieurs domaines à la fois. Celles qui appartiennent au système onusien ont été créées soit par traité (la FAO par exemple en 1945) soit par résolution de l'Assemblée générale (PNUD et PNUE par exemple). Au sens large, nous trouvons 300 OI traitant de problématiques environnementales, parmi lesquelles la Banque mondiale, la FAO, l'OCDE, l'OMC, la Commission du Développement Durable.

Les fonctions formelles des organisations internationales sont tout autant de légitimer, contrôler, informer, socialiser et créer des normes (Smouts, 1987) que de remplir un rôle de matrice prolongeant l'action des Etats (Buehrig, 1971, Haas, Keohane et Levy, 1993 dans Le Prestre, 2005 : 66 et suiv.) et ainsi, en s'inscrivant dans un institutionnalisme rationnel, réduire les coûts de transaction liés aux activités interétatiques (Aspinwall et Schneider, 2009 : 115-116). Comme l'analyse Philippe Le Prestre (2005), les organisations internationales jouent un rôle important dans les différentes phases de la mise en œuvre des politiques de l'environnement en tant qu'arènes de discussion, de représentation, de visibilité pour les Etats mais aussi pour favoriser les transferts de compétence. Cependant, leur multiplication et le *turn over* des personnels créent des problèmes de double compétence, de coordination, de communication, d'allocation et enfin de concurrence entre elles-mêmes et avec les Etats. De plus, la création d'OI transverses pour coordonner, sur la base du volontariat, différentes OI entre elles, ajoute une interface supplémentaire, ou un écran de plus pour la compréhension de leur travail, de leurs acteurs et de leurs productions (publications, projets, réunions de travail, représentation lors des sommets, double projet, concurrence et auto expertise pour l'obtention de financement, perte des données et des précédents travaux, c'est-à-dire une destruction d'expérience. Leur multiplication et la concurrence entre OI qu'il est possible d'observer en surface contribuent à les appréhender en tant qu'acteurs des relations internationales et non pas à les réduire à un statut d'objet des relations internationales.

Cependant, la capacité des OI à influencer la politique internationale de la forêt, est traditionnellement envisagée selon deux perspectives : soit elles introduisent de la transparence et de la prédictibilité (réalisme), soit elles traduisent un intérêt commun à

coopérer selon l'approche libérale. Selon cette dernière, du fait de l'interdépendance des Etats et des valeurs partagées, l'anarchie peut être régulée par des mécanismes de régulation institutionnalisés, à savoir les organisations internationales. En situant dans le courant internationaliste fonctionnaliste (Mitrany, 1943), c'est une coopération fonctionnelle qui se déclinerait non pas par territoires nationaux mais par secteurs, les organisations internationales venant organiser le jeu des interdépendances (Devin et Smouts, 2011 : 62). Les approches néo fonctionnalistes de l'intégration régionale envisagent pour leur part la coopération produite par les élites et la souveraineté selon une succession d'engrenages (*spill over effect*). Nous avons pu voir que cette approche de l'intégration posait des problèmes à l'analyse de la régulation (Devin, 2008 ; Smith, 2010). Toujours est-il que l'approche libérale des relations internationales permet d'envisager le degré d'autonomie des organisations internationales au regard de leur environnement sociopolitique. En effet, en considérant l'influence des facteurs internes, et de l'administration sur la décision de l'Etat, l'Ecole libérale introduit l'impact des acteurs publics et privés sur la décision publique. En interagissant (lobbying, mise en politique, alliances d'acteurs collectifs) autour d'enjeux aux formulations multiples, selon qu'il soit fait référence aux forêts tropicales ou aux forêts boréales et tempérées, ces formulations étant elles-mêmes déclinées selon les aires géographiques concernées et les enjeux sociopolitiques les traversant, il apparaît difficile de rester sur une approche statocentrée. Or, l'approche statocentrée est l'hypothèse centrale du paradigme réaliste. L'anarchie hobbesienne qui caractérise les relations internationales conduit les Etats à formuler des politiques de puissance pour valoriser l'intérêt national et garantir sa sécurité. La stabilisation de l'anarchie passe par un équilibre des puissances qui pose lui-même un dilemme de sécurité. Toujours est-il que la coopération est contre nature et les organisations internationales restent l'arène de la projection des intérêts nationaux, et donc des conflits. Pour le paradigme réaliste, « *la question n'est pas de savoir pourquoi il faut coopérer, mais pourquoi la coopération internationale est impossible* » (Devin et Smouts, 2011 : 64). Ce faisant, l'approche des organisations internationales est formulée en termes intergouvernementalistes. Elles restent ainsi des instruments qui dépendent des Etats. En cela, l'approche sociohistorique des OI dédiées à la forêt rejoint l'analyse de Philippe Le Prestre (2005 : 89), à savoir que « *leur [les organisations internationales] influence dépend de leur capacité d'accès à des ressources – financement, soutien politique, expertise – indépendantes des Etats. A quelques exceptions près, les OIG apparaissent plus comme l'objet des relations internationales, ou leur instrument que comme des acteurs dont les activités concurrenceraient celles des Etats* ». Nous venons de voir que cette conclusion s'appliquait

au cas forestier et ce, même si la Déclaration de Stockholm enjoignait les Etats à « *veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement* » (principe 25) et la Déclaration de Rio plaçait les Etats au centre de tout progrès dans la gestion mondiale de l'environnement et du développement. Ce constat de la prépondérance de l'Etat a pu encore être fait en décembre 2009 à l'issue du Sommet de Copenhague et tout au long de sa préparation et nous renvoie ainsi à un institutionnalisme rationnel dans lequel l'Etat continue d'optimiser la poursuite de ses objectifs quel que soit le contexte. Cet intérêt à optimiser son comportement international peut alors conduire l'Etat à créer et à intégrer des organisations internationales en ce qu'elles créent un espace de transparence pour réguler l'interdépendance complexe. En l'absence de convention mondiale sur les forêts, les organisations internationales, dans la perspective institutionnaliste néolibérale, auraient pour objectif de réduire les coûts de transaction liés aux imperfections de la politique internationale. Elles influenceraient la manière dont les acteurs définissent leur intérêt. Au sein de ce multilatéralisme, les OI fournissent donc aux Etats une arène incontournable d'échanges et de négociations. Les Etats sont (systématiquement) représentés au sein des OI par des missions permanentes (mission d'information) et par leurs fonctionnaires internationaux recrutés par les OI. En outre, les Etats se dotent d'une expertise trans-ministérielle. Les dossiers forestiers circulent entre les différents ministères concernés par les questions forestières (affaires étrangères, commerce, agriculture, environnement, forêt, et d'autres selon l'impact intersectoriels des agendas des OI). Enfin, les Etats, face à la transformation structurelle des pratiques de négociation, sont soumis à un processus d'apprentissage permanent de négociations multilatérales (hétérogénéité des enjeux, des acteurs et des intérêts, transactions, coalitions, conflits, valeurs, rôles, leadership entrepreneurial pour convaincre les parties en présence des gains collectifs à attendre (Hampson et Hart, 1995 : 42) qui peuvent séquencer et sectorialiser les négociations (décomposer une négociation en enjeux sectoriels, relier ensuite les compromis sectoriels et les monnayer les uns contre les autres, agréger l'ensemble des accords dans un compromis global final). En ce sens, les OI peuvent apparaître comme un espace sur lequel sont transférés les coûts d'expertise et de recherche et auxquels les Etats se réfèrent selon les opportunités.

L'articulation entre organisations internationales et régime international

Pour se faire, nous nous appuyons sur la démarche de Franck Petiteville (2009 : 42). Aussi, l'auteur prend-il pour point de départ, la démarche internationaliste initiale ayant fondé la notion de régime international. Robert Kéohane (1989 : 5) avançait que « *toutes les OI sont intégrées à des régimes* », faisant ainsi des régimes une catégorie englobante des OI. Face à cette démarche initiale, nous trouvons l'affirmation suivante « *toutes les OI sont des régimes, mais tous les régimes ne donnent pas naissance à des OI* » conférant au régime international une forme moins institutionnalisée que les OI (Smouts, 1995 : 27 ; Battistella, 2006 : 398 ; Petiteville, 2009 : 16 ; Devin et Smouts, 2011 : 66). Un tel propos est en revanche infirmé par Philippe Le Prestre (2005 : 293) : « *toutes les OI ne donnent pas naissance ou n'expriment pas un régime* » car certaines OI sont trop polyvalentes. Nous pouvons en déduire que ce sont alors des enjeux forestiers précis et des OI sectorialisés qui pourraient être des indicateurs de régime international ; plus précisément de régime international sectoriel spécifique. Une telle spécialisation par secteur des enjeux forestiers est observable à travers certaines OI dédiées aux questions tropicales et tempérées. En passant en revue les discussions de littérature autour de l'articulation entre OI et régime international, nous pouvons mobiliser des entrées analytiques pour envisager la possibilité d'un régime international produit par des OI spécialisées.

Or, selon d'autres auteurs il ne s'agit pas de partir des organisations formelles existantes mais des enjeux internationaux autour desquels se nouent les interdépendances : les régimes sont ainsi des institutions sur enjeu (*issue specific institution*) (Hasenclever *et al*, 1997 : 11) et donc OI et RI sont différents par nature – seules les OI sont incarnées – et indépendantes – « *chacun peut exister sans l'autre* » – (Stein, 1983 : 133). Et donc, « *les régimes n'ont pas de relation prédéterminée aux OI* » (Petiteville, 2009 : 42). Partant, un régime peut reposer ou non sur des OI de la même manière qu'il peut utiliser une OI comme outil ou encore être dépourvu d'OI centrale. Selon ces deux dernières possibilités, il nous faut alors revenir à nos critères et indicateurs développés quant à la réalité d'un régime international des forêts, qui pourrait s'appuyer sur une série d'OI plus ou moins spécialisées. Un résultat aussi nuancé nous renvoie au principal mérite de la notion de régime international que soulignent Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts (2011 : 66) : la notion a permis d'« *avoir attiré*

l'attention sur les relations entre le formel et l'informel et d'avoir rappelé que les OI ne sont qu'un élément parmi d'autres dans un système d'interactions complexes où les négociations et autres marchandages se déroulent à travers des réseaux multiples et hétérogènes ». Ceci nous renvoie donc au constat de Franck Petiteville (2009 : 42) : « *Il faut donc bien considérer la notion de régime comme une approche de la coopération internationale complémentaire à l'approche des OI* »¹. Si nous écartons également de notre travail, l'étude de la Banque mondiale dont les conditionnalités de l'aide ont abouti à une captation sans gestion des biens forestiers (encadré 12), nous pouvons nous poser la question pour le processus de Montréal, le Comité des forêts ou encore l'OIBT (encadré 13). Nous choisissons donc ici de porter la focale sur l'OIBT pour deux raisons. Tout d'abord, le COFO apparaît comme l'OI la moins spécialisée sur les questions forestières. Le processus de Montréal apparaît bien moins dynamique que l'OIBT et souffre, à notre sens, de l'exclusion des forêts européennes (elles-mêmes l'objet d'un processus régional) pour se voir doté d'une portée éclairante à notre propos.

¹ Il est possible de simplement parler de multilatéralisme pour continuer à désigner une coopération universelle des Etats autour d'un enjeu global et au sein de laquelle les OI ne sont qu'une forme parmi d'autres de coopération. Le multilatéralisme reste alors indépassable comme paradigme de la coopération internationale pour analyser les interdépendances complexes et la globalisation (Petiteville, 2009 : 11-12).

Encadré 12 : L'impact des aides au développement de la Banque mondiale sur l'aménagement forestier

« [La Banque mondiale est créée en 1944 et son siège est à Washington. [...] Elle se compose de deux institutions de développement uniques dont le capital est détenu par 187 États membres : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et l'Association internationale de développement (IDA). Ces institutions ont chacune un rôle différent mais travaillent en collaboration pour promouvoir la vision d'une mondialisation solidaire et durable. La BIRD a pour objectif de réduire la pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire et dans des pays plus pauvres mais solvables tandis que l'IDA cible ses efforts sur les pays les plus pauvres du monde. Les travaux de la BIRD et de l'IDA sont complétés par ceux de la Société financière internationale (IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Conjointement, ces institutions accordent des prêts assortis de faibles taux d'intérêt, des crédits ne portant pas intérêt et des dons aux pays en développement » (définition de Le Groupe Banque mondiale).

Les ONGE dénoncent régulièrement les aides au développement comme ayant été « l'un des enjeux environnementaux les plus critiques » (Dudley *et al.*, 1995 : 123 et 124). Ainsi, dans les années 70-80 et 90, la conditionnalité (ouverture du marché national, retrait de l'Etat) des aides de la banque mondiale ont fragilisé des économies émergentes non préparées à la concurrence internationale, à la fluidité des investissements directs étrangers et de leur exigence de retour sur investissement et à la rapidité de la captation des ressources le tout dans un contexte d'un Etat non modernisé dans lequel les élites captaient la rente. Une telle politique a abouti à la déforestation et à la dégradation des forêts. Depuis 2002, la Banque mondiale a mis en place une Stratégie forestière et une politique forestière pour guider son action pour l'ensemble des forêts, contrairement à la précédente stratégie (1992) qui se concentrait sur les forêts tropicales. Plusieurs axes guident également cette stratégie forestière : l'impact des politiques macroéconomiques, la réduction de la pauvreté selon une coordination des quatre organes de la Banque mondiale (BIRD, AID, MIGA et CIRDI) et en collaboration avec des ONGE. Ainsi, la politique en vigueur dans le domaine des forêts (*Operational policy 4.36*) est en interaction avec d'autres politiques sectorielles dans les domaines de l'environnement (OP 4.01), des habitats naturels (OP 4.04), des peuples indigènes (OP 4.10) et des déplacements de populations (OP 4.12).

Aussi, l'OIBT, OI spécialisée sur les forêts tropicales, peut-elle être assimilée à un régime international ?¹ L'existence d'un régime international de l'OIBT peut tout d'abord se mesurer par l'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) signé pour la première fois en 1983. C'est ensuite son rôle *leader* auprès des Etats membres dans la définition des intérêts et des moyens pour les atteindre. L'OIBT rassemble en effet les pays producteurs et pays importateurs à travers le monde et autour de la gestion et du négoce international de bois tropical. Son *leadership* est attesté par la référence permanente qui est faite à l'OIBT dans les négociations internationales sur les forêts, dans sa capacité à avoir impulsé l'adoption par les pays producteurs des lois forestières et des approches par critères et indicateurs développées avant 1992. Le travail de recherche sur la gestion des forêts fait ainsi de l'OIBT une communauté épistémique. En tant que communauté épistémique, l'OIBT a produit de très nombreux savoirs et recherches dans le domaine de la gestion des forêts tropicales, et la gestion par critères et indicateurs, parfois en interaction avec d'autres communautés de savoir. Toujours est-il que la poursuite d'un impératif économique en fonction duquel se définit la

¹ Notre choix est formulé sur la base du propos de Philippe le Prestre (2005 : 293) et Franck Petiteville (2009 : 42) : la spécificité sectorielle de l'OI comme condition de base à ce qu'il y ait un régime international.

gestion durable des forêts tropicales et la poursuite de la recherche scientifique est partagée par les membres producteurs. « *La gestion durable forestière durable peut se définir comme étant la gestion de forêts permanentes en vue d'objectifs clairement définis concernant la production soutenue de biens et services désirés sans porter atteinte à leur valeur intrinsèque ni compromettre leur productivité future* » (AIBT). Une difficulté réside dans l'évaluation de l'efficacité du régime OIBT. La situation forestière mondiale montre une situation très contrastée. Là où des progrès sont faits, il est difficile de trancher pour savoir si c'est grâce aux efforts des politiques nationales de gestion durable, grâce au soutien de l'OIBT, grâce à la coopération internationale ou du fait de la conjoncture économique. Pour ce qui est de son impact sur le négoce international du bois et l'OIBT cherche à garantir une liberté maximale au commerce de bois tel que cela peut être affiché sur sa page internet quant aux « *réductions substantielles ont été réalisées pour la plupart des tarifs appliqués aux produits forestiers, en même temps qu'ont été mitigées les incertitudes à la fois par les consolidations tarifaires et la limitation imposée à la majoration des droits de douane. Il n'en reste pas moins que le recours continu à des obstacles, en particulier non tarifaires visant (entre autres) à encourager la transformation domestique, à promouvoir les produits issus de forêts rationnellement gérées et à restreindre les importations et le commerce de produits issus d'une production non durable et/ou illégale, porte atteinte à l'accès de nombreux produits forestiers au marché* ». Ce sont encore ses prises de position récurrentes dans les négociations OMC face aux obstacles techniques au commerce et aux mesures phytosanitaires qui attestent de cette poursuite de la liberté du commerce. La focale est donc portée par l'OIBT sur les facilités d'accès aux marchés avant le développement des économies nationales. Une telle communication démontre une certaine indépendance vis-à-vis de ses membres puisque la grande majorité des pays producteurs de bois tropical s'appuie sur les taxes à l'exportation et les lois douanières pour inciter à la transformation domestique avant exportation. Cette organisation intergouvernementale prend donc par certaines de ses formes (conventions internationales, communauté épistémique, *leadership*, robustesse) les apparences d'un régime international des forêts tropicales mais par d'autres aspects marque bien son statut d'OI, tel que les réalistes l'envisagent, de représentation des intérêts (principe ordonnateur de la gestion durable et du libre commerce). Ce faisant, l'OIBT ne se distinguerait alors de l'IPF/IFF ou de l'actuel FNUF que par sa longévité.

Encadré 13 : L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT)

L'OIBT est une organisation intergouvernementale créée en 1986 sous l'égide de l'ONU mais le premier Accord sur les bois tropicaux date de 1983. L'OIBT « favorise la conservation ainsi que la gestion, l'aménagement et le commerce durable des ressources des forêts tropicales. Ses 59 membres représentent environ 80% des forêts tropicales du monde et 90% du commerce mondial des bois tropicaux »¹. Le premier Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) est signé en 1983 par les pays producteurs¹ avec les pays importateurs. C'est la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement de 1976 et du Programme des produits de base que naît le projet de l'OIBT. L'AIBT découle de ces négociations et a été révisé en 1994 (entrée en vigueur 1996) et 2006 (entrée en vigueur 2008). L'AIBT « n'est pas un accord de produits de base au sens classique du terme. Il constituait en effet un accord portant tout autant sur la conservation et la mise en valeur des forêts que sur le commerce ».

Par "bois tropicaux" il faut entendre le bois tropical non conifère à usage industriel (bois d'œuvre) qui pousse ou est produit dans les pays situés entre le tropique du Cancer et le tropique du Capricorne. Cette expression s'applique aux grumes, sciages, placages et contre-plaqués. Les contre-plaqués qui se composent en partie de conifères d'origine tropicale sont également inclus dans la présente définition (AIBT, 1994 : 23) (Nous citons ici l'accord de 1994 car il ne nous a pas été possible de se procurer l'Accord de 1983). Les "membres producteurs" sont les pays dotés de ressources forestières tropicales et/ou exportateurs nets de bois tropicaux en termes de volume, qui devient partie à l'Accord et que le Conseil, avec l'assentiment dudit pays, déclare membre producteur (AIBT, 1994 : 23). Les "membres consommateurs" sont les pays mentionnés à l'annexe B partie de l'Accord, ou tout pays non mentionné à l'annexe B qui devient partie à l'Accord et que le Conseil, avec l'assentiment dudit pays, déclare membre consommateur (AIBT, 1994 : 23).

L'objectif de l'OIBT est de promouvoir la gestion durable des forêts. Aussi, dès l'Accord de 1983, la focale est portée sur l'équilibre écologique des écosystèmes forestiers et le respect des communautés autochtones. Cependant, elle reste soumise à l'approche économique de la forêt et les recherches sur les modèles de plantations ainsi que les demandes portées devant l'OMC en matière de libéralisation du commerce du bois illustrent cet impératif économique.

Toujours est-il que, l'OIBT apparaît comme un expert et un interlocuteur incontournable des négociations sur les bois tropicaux et de la régulation des enjeux forestiers tropicaux autant pour les pays producteurs que les pays consommateurs. Présente sur tous les continents, l'OI organise et anime régulièrement des réunions réunissant décideurs politiques, industriels, experts et gestionnaires du secteur forestier. Une telle arène d'échanges fait de l'OIBT une OIG porteuse de nombreux intérêts et espoirs quant à la gestion des forêts tropicales. Elle participe activement en outre à tous les processus politique et de régulation concernant les forêts que ce soit au niveau national (orientation des politiques forestières, régulation du secteur) qu'à l'international.

En conclusion de ce premier chapitre, nous avons pu examiner et situer les apports à l'analyse de la régulation politique internationale des enjeux forestiers à l'appui des approches réalistes des positionnements de l'Etat quant à la gestion des ressources forestières et plus largement à l'appui des approches rationnelles de la coopération internationale. Chacune nous a fourni plusieurs éléments d'analyse pertinents pour saisir l'agenda international des forêts. L'intérêt de l'Etat, la souveraineté de l'Etat sur ces ressources forestières mais également l'interdépendance des Etats pour la gestion des massifs conduisant à une diplomatie forestière et à un multilatéralisme forestier. Ce premier chapitre nous a également permis de discuter en profondeur la théorie des régimes dans le cas des forêts. Nous avons ainsi injecté le rôle des idées et des croyances à côté de la rationalité. Nous montrons, en outre, des approches contrastées et des controverses scientifiques quant à la possibilité d'un régime international des forêts et la place qu'y occupent les OI et ainsi de relever un certain nombre d'angles morts pour les Théories des relations internationales (tableau 5). C'est enfin la difficulté à évaluer la

performance de ce multilatéralisme forestier qui est ressortie de ce chapitre. En présentant la variété des organisations internationales en charge des questions forestières et la multitude des acteurs engagés sur la thématique de la gestion durable des forêts nous n'avons finalement fait que mettre en valeur une hétérogénéité d'intérêts nationaux qui ne peuvent ni s'exprimer ni se légitimer au sein d'organisations internationales.

Tableau 5 : Apports et angles morts des approches de la coopération internationale

Approches	Postulats	Concepts clefs	Apports	Angles morts
Le choix rationnel réaliste	Anarchie hobbesienne Intérêt national par la puissance	Intérêt national Equilibre des puissances	Intérêt rationnel	Possibilité de la coopération
Le choix rationnel libéral	Les Etats comme acteurs rationnels. Les institutions internationales sont des outils de projection des intérêts des Etats pour réguler l'interdépendance Les institutions internationales se voient déléguées des enjeux internationaux et introduisent de la prévisibilité dans le comportement des Etats	Les institutions internationales Transparence du comportement des Etats Intérêt national	Les institutions internationales ont une autonomie relative Prise en compte des enjeux environnementaux à l'échelle globale L'approche fonctionnaliste met l'accent sur les secteurs et moins sur le territoire national L'approche néoinstitutionnaliste libérale porte la focale sur les OI	Les acteurs privés Les formes stabilisées de coopération internationale La construction des préférences de production et de définition des problèmes et des règles visant à les résoudre.
Constructivisme	La coopération internationale se stabilise au sein de régime	Coopération internationale Préférences partagées Convention internationale	Représentations partagées des forêts Les communautés épistémiques Agrégations des textes, des textes et leur permanence peut être le signe d'un régime	Le rôle des acteurs privés Les communautés de savoir L'absence de convention internationale

Partant, la question qui se pose suite à cette tentative d'évaluation de la coopération internationale à travers des organisations et un régime rencontre deux séries de questionnements à développer au sein d'un système multilatéral en construction :

Tout d'abord, quelle est la part de socialisation des représentants des Etats dans ce multilatéralisme éclaté ? En effet, dans un multilatéralisme non verrouillé institutionnellement par une OI, sont mis face à face des Etats déjà intégrés, ou du moins engagés, dans d'autres processus, internationaux ou régionaux, sectoriels, politiques, militaires, identitaires ou encore multiples. Partant, en se retrouvant dans un secteur de négociations où les objectifs communs

ne sont pas clairement définis et en l'absence de cadre formel de coopération, les intérêts égoïstes des Etats ne trouvent pas d'arène pour s'exprimer, être légitimés et donc courent le risque de se cristalliser autour des oppositions ou synergies rencontrées au sein d'autres processus et, ce faisant, nous renvoie à leurs initiatives individuelles et à leur apprentissage de la négociation autour d'une question forestière tout à tour envisagée comme bien public, moyen de lutte contre le changement climatique, contre la pauvreté, comme matière première industrielle. Un tel questionnement nous renvoie à ce que Guillaume Devin (2007) a déjà pu soulever en questionnement la fonctionnalité du multilatéralisme.

Par ailleurs, la thématique de la coopération et du multilatéralisme forestier nous a conduit à envisager la dimension interne de la prise de décision (expertise, communautés épistémiques, hauts fonctionnaires) par les Etats et les OI sans pouvoir clairement nous en saisir à l'aide des Théories des relations internationales. Le défi qui se pose à nous est donc de poursuivre notre progression vers une sociologie des relations internationales qui injectera cette dimension interne de la décision internationale.

Enfin, ce sont les acteurs transnationaux eux-mêmes qui sont encore tenus à l'écart des entrées jusque-là envisagées. A cette fin, les lectures en termes de gouvernance globale se sont progressivement imposées pour analyser une telle infrastructure d'acteurs publics et privés. Aussi, il apparaît nécessaire de revenir sur les apports de cette entrée analytique.

Chapitre 2 La « gouvernance globale » comme lecture dominante

Appuyés sur les apports des postures analytiques qui envisagent la régulation mondiale uniquement depuis le monde des Etats, en termes de souveraineté et de coopération intergouvernementales, il nous faut désormais inclure dans notre analyse les acteurs transnationaux. Les approches de la coopération, tant rationnelles que statocentrées ou institutionnalistes sont en effet confrontées aux configurations des acteurs transnationaux et à leur capacité à réguler l'économie mondialisée. Qui plus est, notre posture constructiviste nous conduit à envisager ces acteurs privés non pas comme des cibles de la régulation mais bien comme des acteurs de la définition de la régulation, producteurs de règles, détenant des ressources de puissances et poursuivant leurs propres intérêts. Ainsi, face aux cadres analytiques construits pour penser une coopération internationale statocentrée, la notion de gouvernance mondiale cherche à analyser l'interdépendance complexe des Etats et des acteurs transnationaux de la régulation politique. Cependant, une telle ambition se heurte aux difficultés soulevées par un champ international sans cesse élargi. Comment systématiser notre analyse des acteurs privés ? Comment la puissance régaliennne peut-elle alors coopérer pour réguler et sanctionner les acteurs transnationaux ? Comment peut-elle interagir avec les acteurs non étatiques pour progresser dans la gestion durable des forêts ? Quel est l'impact de la régulation privée sur la régulation politique des forêts du monde ? Comment la notion de gouvernance globale est-elle alors conceptualisée pour saisir cette interpénétration ?

Afin d'insérer ces questions dans notre propre problématique, ce chapitre s'articule autour de trois axes de travail. Tout d'abord, il nous faut faire un point analytique sur ce qui est entendu par la notion de gouvernance globale, ses apports et les controverses scientifique la traversant. Ensuite, nous revenons sur les acteurs transnationaux eux-mêmes, et leur instrumentation de la gestion des forêts. Enfin, un troisième et dernier volet questionnera la capacité de la notion de gouvernance globale à saisir la régulation politique mondiale des enjeux forestiers.

1. Les apports ambivalents de la notion de « gouvernance globale »

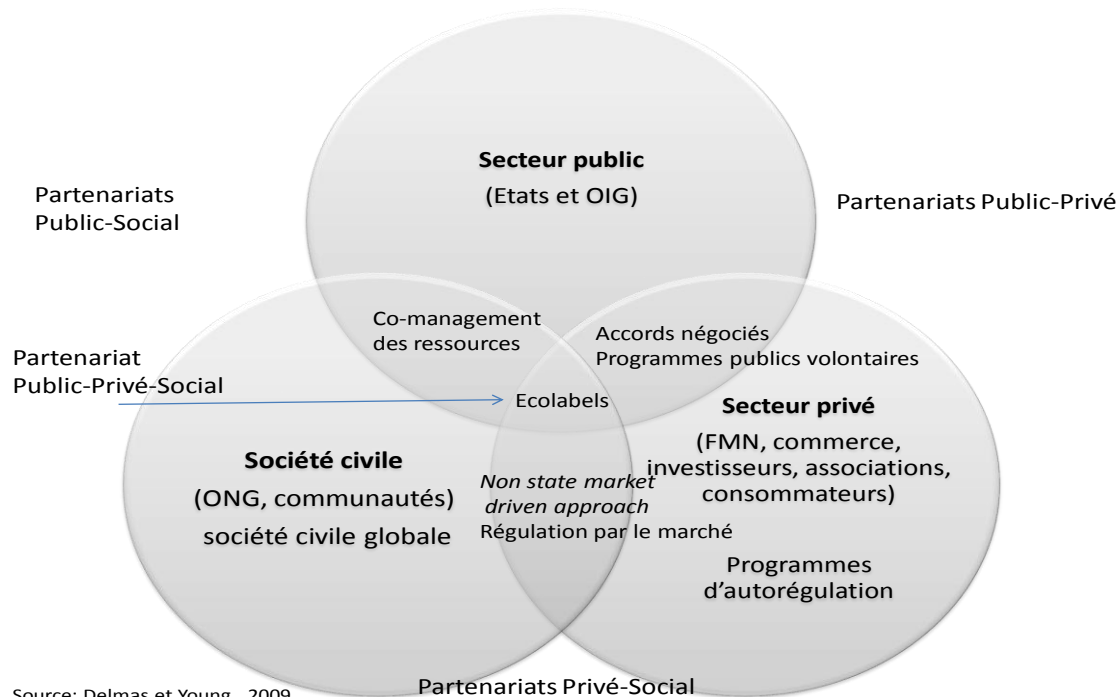
Le constat de la multiplication des acteurs mondialisés avec lesquels l'Etat doit conjuguer son action internationale n'est pas nouveau. Cette multiplication des acteurs à intégrer dans l'analyse des relations internationales met en question l'anarchie, nuance le multilatéralisme et conduit à envisager ce que recouvre la définition même de gouvernance globale. Mais, si la quête d'un nouveau cadre analytique apparaît stimulante, il ne faut pas pour autant occulter une question de recherche fondamentale pour la Science politique : Qui gouverne ? Les théoriciens des relations internationales se sont très tôt emparés des phénomènes de transnationalisation en cherchant à mettre en place une typologie pour analyser les nouvelles relations entre les acteurs privés et le multilatéralisme au sens classique. Ces travaux nous fournissent ainsi une typologie stimulante pour envisager une nouvelle infrastructure internationale mais elle présente également une série d'angles morts.

1.1 Saisir les processus de privatisation de la régulation

La gouvernance globale a été, dès le départ, pensée pour envisager la globalisation sous un nouveau paradigme. Il s'agissait d'envisager dans une perspective plus large l'internationalisation et la transformation de l'ordre mondial (Mittelman, 1974 dans Pattberg, 2006) et de mettre en question la transnationalisation des intérêts à côté de ceux des Etats. Il en va ainsi avec les prémisses proposées par Marcel Merle (1974) qui investit une Sociologie des relations internationales pour saisir les relations entre des acteurs non étatiques. Plus tard, cette interpénétration sera définie comme une « bifurcation » des relations internationales (Rosenau, 1990) pour décrire un monde mult centré sans hiérarchie formellement codifiée. Dès la première acceptation, la « gouvernance sans gouvernement » est définie comme « *un ensemble de régulations fonctionnant même si elles n'émanent pas d'une autorité officielle, produites par la prolifération des réseaux dans un monde de plus en plus interdépendant* » (Rosenau, 1992 dans Smouts, 1998 : 150). Plus tard, sous la forme d'un schéma triangulaire Bertrand Badie (1997) situe les relations entre les Etats et des acteurs privés décrits comme

entrepreneurs identitaires (représentants de la société civile) soit comme entrepreneurs fonctionnels (les firmes). Tous les trois sont interconnectés par la mise en problème public des enjeux et des objectifs des agendas tant au sein de l'infrastructure mondiale que des structures en présence. En effet, la montée en puissance des acteurs privés face aux autorités publiques, leur capacité à s'autoréguler, les initiatives individuelles, la multiplication des partenariats entre firmes, entre ONG et entre firmes et ONG – chacune de ces configurations pouvant elle-même s'inscrire dans des partenariats avec les autorités publiques – sont autant de marqueurs des changements dans les liens entre autorités publiques et entités privées. De tels changements peuvent conduire à questionner une (quasi) autonomie d'une infrastructure privée dans les relations internationales : une gouvernance globale privatisée. La régulation n'est en effet plus hiérarchisée, échappe aux approches *top down* et *bottom up* pour renvoyer à des configurations privées et sociales-privées, publiques privées, publiques sociales et enfin, publique-sociale-privée telles que Magali Delmas et Oran Young (2009) ont pu les schématiser (figure 5). Les relations internationales sont alors envisagées comme un processus continu mis en œuvre par des acteurs de toute nature. La régulation est un jeu permanent d'échanges, de conflits et de négociations. La notion de gouvernance semble alors pouvoir aider à progresser dans l'analyse des relations internationales en intégrant dans l'espace public international des acteurs intersubjectifs, les jeux de sous-systèmes mondiaux et de leurs multiples acteurs inter et transnationaux.

Figure 5 : Systèmes d'acteurs de la gouvernance environnementale



En portant la focale sur les relations transnationales et les approches multi acteurs selon le constat d'une faillite des gouvernements (Rosenau, 1992), Philipp Pattberg (2006) souligne qu'un deuxième objectif assigné à la recherche au prisme de la notion de gouvernance est celui d'envisager comment les différentes sociétés nationales communiquent à travers leurs frontières ; lesquelles interactions provoquent des changements dans les dites sociétés et, en retour, des réactions des gouvernements envers leurs propres sociétés ou envers les autres gouvernements. Les politiques transnationales peuvent alors être entendues comme un système de liens institutionnalisés entre les sociétés, liens qui incluent largement les acteurs non étatiques et qui affectent les politiques domestiques sans affecter les relations entre les gouvernements. L'étude des politiques transnationales rompent alors avec les approches classiques des Relations internationales et transfèrent les théories pluralistes au niveau des affaires internationales (Kaiser, 1969 et Risse, 2002 dans Pattberg, 2006). Philipp Pattberg souligne ici que si cette approche transnationaliste perd de sa capacité analytique en étant très large et en mobilisant beaucoup d'intrants, elle a néanmoins servi de référence centrale aux approches de la gouvernance globale en fournissant une heuristique transnationale qui envisage les politiques mondiales comme fondamentalement façonnées par la multitude d'acteurs en présence et non pas par les seuls gouvernants. La gouvernance globale peut alors être envisagée comme une réaction sociale, politique et économique au processus de globalisation. Néanmoins, l'auteur précise que la globalisation ne peut être appréhendée comme la cause systématique d'une gouvernance globale. D'une part, la globalisation, en tant que processus, change en permanence les conditions dans lesquelles se construisent les réponses sociopolitiques et les capacités à résoudre les problèmes. D'autre part, la gouvernance, en créant des règles, change en permanence les conditions dans lesquelles la globalisation progresse.

Enfin, la gouvernance globale peut être envisagée depuis les organisations internationales, de l'ONU en particulier. L'objectif est alors d'apporter des réponses ordonnées et cohérentes aux enjeux politiques et sociaux qui dépassent les seules capacités de l'Etat (Gordenker et Weiss, 1996 dans Pattberg 2006 ; Battistella *et al.*, 2006). Cette littérature s'inscrit dans la réforme de l'ONU envisagée comme la seule institution internationale rassemblant tous les Etats en tant que membres et dont les réseaux d'agences spécialisées touchent l'ensemble des problèmes globaux. Cette approche est intéressante pour tout ce qui a trait aux politiques de croissance et de développement initiées depuis les années soixante par l'ONU, le FMI, la Banque mondiale dans les pays en développement avec des politiques visant à rénover les structures

administratives desdits pays. Elle met en outre en question la fonctionnalité de cette configuration d'OI (Devin, 2007). En effet, une telle approche libérale envisage des OI autonomes dans les relations internationales comme des variables qui nous semblent fondamentales pour saisir la régulation des enjeux forestiers internationaux (poids des Etats dans les OI par les financements et les fonctionnaires internationaux, travail transorganisations, logiques organisationnelles). Il ne s'agit pas pour autant d'écarter de manière définitive de tels apports à l'analyse. Cette approche cumulative de la gouvernance globale a un impact analytique fort en ce qu'il met en question la représentation classique de la structure des relations internationales et cela, non pas dans la liste d'acteurs en présence mais dans les hiérarchies et les configurations. Ainsi, si jusque-là les approches classiques et leurs critiques envisageaient une liste d'acteurs de la globalisation selon un rapport externe/interne lui-même clairement défini selon cinq niveaux (Buzan, Waever et Wilde, 1998), l'approche en termes de gouvernance globale et de transnationalisation les met fortement en question :

- Le système international est le plus large niveau d'interaction entre des acteurs ultimes, les Etats, et les Institutions internationales, leurs instruments¹.
- Les sous-systèmes internationaux, des groupes moins larges pouvant être distingués du système international du fait des relations particulières et spécifiques façonnant leur interdépendance. Cette catégorie ne se limite pas à la seule intégration régionale, telle l'UE. Nous pouvons également faire entrer dans cette catégorie l'OIBT qui rassemble Etats exportateurs et importateurs de bois tropicaux autour d'un accord commun, l'AIBT. La *Coalition of Rainforest Nations* est un autre type d'acteur entrant dans cette catégorie en étant composée de 33 pays possédant un couvert forestier tropical. Nous pouvons y inclure des entités hybrides telle l'Union Mondiale pour la Nature, créée en 1956 et composée aujourd'hui de 73 Etats, de 107 agences gouvernementales et de 755 ONG.
- Les unités sont des acteurs tels que des sous-groupes, des organisations, des communautés. Elles caractérisent en général des acteurs suffisamment cohérents et indépendants pour être différenciés des autres. Nous pensons ici aux firmes multinationales et aux réseaux transnationaux.

¹ Au sens de l'approche réaliste, les Etats restent les décideurs en dernier ressort et rien ne peut les dominer si ce n'est eux-mêmes par les systèmes d'encadrement qu'ils instaurent tandis qu'au sens libéral les OI sont le lieu de coopération pour réguler l'anarchie.

- Les « sous-unités » sont des groupes organisés d'individus qui ont la capacité d'influencer les trajectoires des unités, ou du moins qui tentent de les affecter. Les *lobbies* et la bureaucratie entrent dans cette catégorie.
- Les individus sont symbolisés par la société civile et ses représentants qui sont tour à tour les associations à but non lucratif et les ONG.

Face à un tel défi posé aux Théories des relations internationales, Marie-Claude Smouts (1998) souligne que la gouvernance est avant tout un cadre qui permet d'illustrer les difficultés de l'Etat face aux acteurs transnationaux en mettant l'accent sur la multiplicité des acteurs et des sous-systèmes nationaux (*policy network*) qui relie des acteurs n'ayant ni la même légitimité ni les mêmes capacités. Ce sont en outre des réseaux qui ont pu progressivement construire et chercher à légitimer une double capacité d'influence et de décision face à celle des autorités publiques. Ainsi, la gouvernance serait un cadre de réflexion utile pour étudier les processus de régulation politique mais c'est cependant un cadre qui passe sous silence les phénomènes de domination et d'« intergouvernementabilité » de pans entiers de la société internationale (Chavagneux, 1997 : 78) et enfin « *le sort de ceux qui n'y participent pas* » (Smouts, 1998 : 91).

En intégrant les réseaux non hiérarchisés et l'institutionnalisation de processus privés de régulation, Philipp Pattberg (2006 : 15) propose, pour sa part, la définition suivante. La gouvernance globale est l'« *ensemble spécifique de phénomènes observables et reliés, c'est-à-dire l'ensemble des institutions, des processus et interactions entre les différents acteurs à tous les niveaux du sociopolitique qui envisage, de manière non hiérarchique, un problème global spécifique pour envisager des normes et règles formelles et informelles de comportement et ayant des répercussions transnationales* ». Cette définition insiste elle aussi sur la dimension procédurale de la gouvernance, les activités des acteurs, les politiques menées et les instruments publics et privés adoptés, les liens formels et informels et enfin sur la dimension fonctionnelle, c'est-à-dire les résultats tangibles et idéels produits par les arrangements de multiples acteurs. L'auteur pose alors les questions suivantes, lesquelles nous sont utiles pour approcher la régulation politique des enjeux forestiers et saisir cette participation transnationale, et plus largement les processus de régulation :

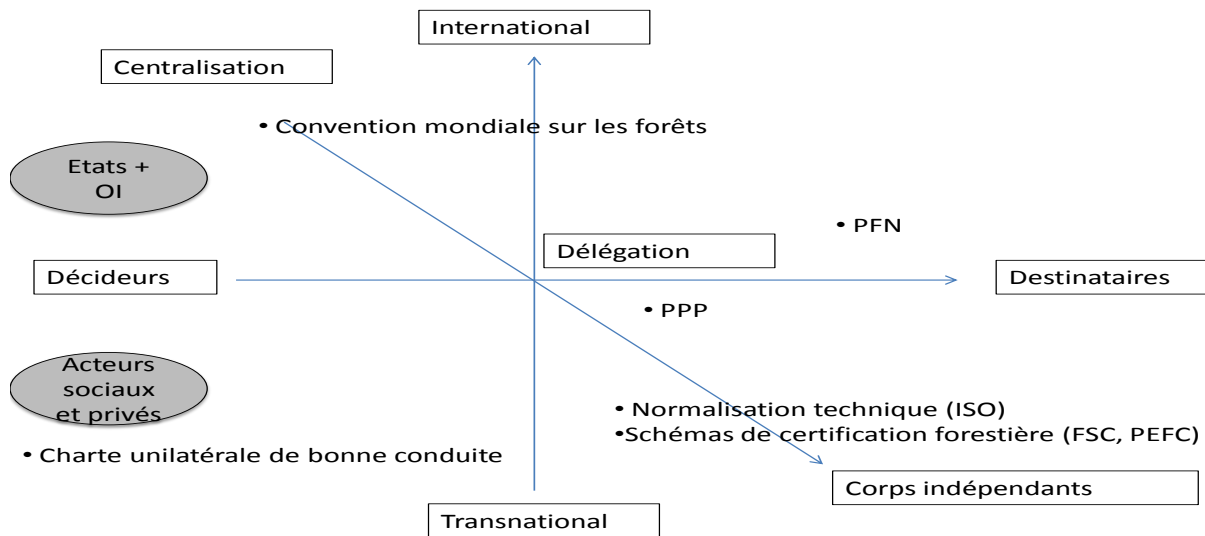
- Dans quelle mesure les Relations transnationales investissent-elles le débat international et permettent-elles de saisir la gouvernance tant publique que privée ?

- Dans quelle mesure les décisions sont-elles construites au sein de processus participatifs, c'est-à-dire quelle est la congruence entre les décideurs politiques (*rules makers*) et les destinataires (*rules takers*).
- Quelle est l'autonomie des fonctions de la gouvernance ? Y a-t-il une délégation du pouvoir de faire les règles parmi les organes de la gouvernance ou au contraire sont-elles créées par des corps indépendants ?

Cette revue des définitions de la gouvernance globale nous amènent à préciser la gouvernance globale par son cadre – la globalité – lequel est traversé par des processus de régulation – la gouvernance. Ces processus, nous précise Phillip Pattberg (2006) peuvent être envisagés comme des « continuums » – international/transnational, décideurs/destinataires et centralisation/délégation/corps indépendants de la régulation – qui introduisent des dynamiques observables des processus de régulation (figure 6). Ces continuums mettent ainsi en lumière les changements dans les modes de gouvernance et de régulation des enjeux forestiers et aideraient à les qualifier, soit selon une approche analytique (transformations dans la résolution des problèmes au niveau global avec fragmentation de l'autorité), soit normative (programmes politiques et solutions pour une intégration politique sur le long terme), soit discursive (processus consensuel pluriel dont l'objet est de gérer les affaires communes de manière coopérative). Une telle approche nous renvoie aux travaux de Timothy Cadman (2011) qui en questionnant les instruments de régulation en termes de légitimité s'inscrit lui aussi sur des continuums selon une analyse factorielle pour mesurer les degrés public-privés, la légitimité de la composition et le processus délibératif des divers instruments existants de la régulation des enjeux forestiers. De cette mise en définition de l'outil d'analyse que peut constituer la gouvernance, nous pouvons dresser la figure suivante (figure 6) qui situe ainsi les instruments de la régulation politique des forêts sur les continuums publics-privés/centralisation-décentralisation, international-transnational et décideurs-destinataires. Négociée et ratifiée par les Etats, une éventuelle convention mondiale des forêts se situerait ainsi en haut de la figure comme instrument central de la régulation du multilatéralisme. En suivant les continuums nous atteignons les programmes forestiers nationaux, qui sont des outils de la politique forestière nationale impulsés par le Comité des forêts de la FAO. Viennent ensuite les partenariats publics privés entre Etats et acteurs privés issus de la société civile ou des firmes. Enfin, nous trouvons les instruments de régulation privée : d'un côté les instruments unilatéraux sans vérification de tierce personne, de l'autre les la normalisation

technique et les schémas de certification mis en place conjointement par la firme et l'agréateur et vérifié périodiquement dans sa mise en œuvre et ses résultats par ce dernier. Qu'ils soient la normalisation technique ou les schémas de certification, ces instruments nous placent dans le monde des acteurs privés et de l'autorégulation.

Figure 6 : Les continuums de la gouvernance globale des forêts



Source : d'après Pattberg (2005) et Cadman (2011).

Malgré tout, en figurant des processus de privatisation de la régulation, une telle typologie reste insuffisante. Derrière les processus de privatisation, ce qui intéresse le politiste est la mobilisation des acteurs pour légitimer leurs instruments, que ce soit les acteurs privés face aux Etats et aux autres acteurs privés destinataires que les Etats et les OI face aux destinataires publics et privés. Privatisée, la gouvernance désigne ici des décideurs privés qui contraignent des acteurs privés en dehors de tout cadre légal, le transnational se substituant alors à l'international. Toujours est-il qu'une telle typologie ne dit pas comment les acteurs se mobilisent et participent à l'instrumentation de la régulation, que ce soit dans sa définition en amont ou dans les effets de la décision sur les acteurs eux-mêmes. C'est là un défi qui est posé à la notion de gouvernance globale comme outil d'analyse des relations internationales.

1.2 Les défis posés à la notion de gouvernance globale

Au-delà de la typologie des acteurs et des instruments, il reste à analyser comment se définissent les contours de ces champs selon les thématiques et les problèmes publics envisagés. Mais, pour intéressant que soient ces approches en continuums, la question qui, selon nous, reste en suspens est celle de savoir ce qu'apporte où sera placé le curseur. Savoir que le curseur est plutôt placé à droite ou à gauche de l'échelle de privatisation n'est qu'un début d'analyse des processus ayant conduit au retrait de l'Etat ou bien à la centralisation du problème ou encore à sa recomposition. Que nous apporte la notion de gouvernance globale pour saisir les rapports de force conduisant à la définition des problèmes et des processus ? La question centrale demeure : Comment les acteurs que nous étudions participent-ils au changement ? Les acteurs subissent-ils le changement ou en sont-ils les producteurs ? Le changement correspond-il à leurs attentes ou non ? Traduit-il un échec de leur stratégie ? Que devient l'objet même de la régulation ? Est-il défini en termes sectoriels ou globaux ? Et ainsi, Christian Chavagneux (2002) de souligner que la mondialisation elle-même amène à réfléchir à l'évolution du rôle même des acteurs :

- Les Etats perdent-ils du pouvoir face aux marchés ?
- Les Etats restent-ils les acteurs principaux des relations internationales ?
- Les normes sont-elles le résultat hybride du compromis pour atteindre un équilibre des puissances ?
- Et enfin, les normes traduisent-elles une influence des acteurs transnationaux ?

A ce stade de notre démarche qui vise à saisir la portée analytique de la notion de « gouvernance globale », trois éléments attirent notre attention : Tout d'abord, en envisageant une gouvernance globale non hiérarchisée a priori des acteurs internationaux (le statut seul de l'acteur international ne lui confère pas une position de domination en soi), la notion de gouvernance rompt avec les approches de la régulation *top down* et introduit une capacité d'influence et de régulation pour les acteurs non étatiques. En étant non définie et en prenant acte de la capacité d'influence et de décision des acteurs non étatiques, la notion de gouvernance conduit également à redéfinir la notion même de puissance. La puissance n'est plus la seule poursuite de l'intérêt national par la force ou la poursuite d'intérêts structurels, pour décliner la poursuite de l'intérêt national au sein de chaque structure des relations internationales tel que Susan Strange (1988) a pu le décrire. En revanche, la puissance, ou « *la*

capacité de faire ; capacité de faire faire ; capacité d'empêcher de faire ; capacité de refuser de faire » (Sur, 2009 : 249) devient un attribut des acteurs privés détenant des ressources de puissance matérielles et immatérielles leur conférant une légitimité à participer à la régulation des différentes structures des relations internationales. Une telle redéfinition de la puissance découle également du fait que les acteurs privés sont définis comme acteurs internationaux par les Etats avec une capacité d'influence, qui varie selon les arènes et les rapports de force. Ils détiennent également une autorité juridique à agir sur le plan international, certes limitée au cadre des relations contractuelles privées mais bien réelles, et enfin une autonomie décisionnelle. Enfin, la gouvernance globale rend compte d'une instrumentation de l'action publique qui s'appuie sur la régulation privée pour encadrer les relations transnationales par la normalisation (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; Borraz, 2004). Pour notre part, nos propres observations de terrain nous conduisent à retenir trois variables, par ailleurs définies dans la littérature, pour étayer la définition de la gouvernance globale comme cadre aux processus de régulation : Les acteurs transnationaux sont eux-mêmes inscrits au sein de processus d'interpénétration continus (Badie, 1997), ont des légitimités et des capacités différentes (Smouts, 1998) et enfin sont non hiérarchisés (Pattberg, 2006). Il s'agit alors de porter la focale sur un double questionnement. Tout d'abord, que représente la double capacité d'influence et de décisions, non pas des seules autorités publiques, mais également des acteurs privés ? Ensuite, comment ces relations de puissance entre acteurs privés permettent-elles d'expliquer la régulation des enjeux forestiers globalisés ? En somme, la gouvernance globale peut être envisagée comme un paradigme. Demeure la question, qui gouverne ?

Envisager la régulation selon une gouvernance globalisée met alors les Relations internationales au défi de d'analyser la privatisation de la politique internationale (Pattberg, 2005) pour en saisir les processus – mise en œuvre, finalité et efficacité – et les liens avec la coopération internationale (Cashore, 2002 ; Pattberg, 2005 ; Young 2009) et donc de savoir qui gouverne. Aussi, la multiplication des instruments correspond-elle à une multiplication des formes de coopération des acteurs publics et des acteurs privés. Sur le plan empirique, cette schématisation des relations internationales permet de comprendre les jeux d'acteurs dans un monde non statocentré et, sur un plan normatif, de décrire l'instrumentalisation des acteurs entre eux-mêmes (Badie, 1997). Au-delà de l'instrument et de ses effets, ce sont les conflits qu'il nous faut donc intégrer dans l'analyse pour comprendre pourquoi la régulation est contraignante ou concertée. A la question de savoir « qui gouverne » s'ajoute donc celle de savoir qui intervient dans la décision. En envisageant les multiples configurations d'acteurs, notre attention se porte non seulement sur les acteurs eux-mêmes, la conduite de leurs

stratégies internationales mais également sur les règles et plus particulièrement les conditions dans lesquelles un sens leur est donné, sur les nouveaux processus et mécanismes pour résoudre un problème, et enfin sur la nouvelle relation entre acteurs publics et privés (interpénétration des gouvernements et des réseaux). Les partenariats public-privé, public-social ou encore social-privé témoignent de ce pragmatisme opérationnel qui prend le parti d'une réalité dans laquelle les acteurs économiques de l'exploitation des ressources naturelles sont incontournables, de par leurs puissance économique notamment, pour répondre aux questions qui se posent en matière de gestion des ressources naturelles et d'aménagement des territoires. Ces entrepreneurs fonctionnels sont d'autant plus incontournables que les gouvernements eux-mêmes ne parviennent pas à se structurer à l'international, que ce soit dans le cadre d'une diplomatie environnementale capable de faire converger souveraineté et enjeux de croissance économique avec les déficiences des marchés (financiers ou de biens et de services par exemple). Dans ces conditions, le consensus découlera de la capacité à imposer les objectifs de la politique forestière dans les cadres d'une « harmonie coercitive » (Hildyard *et al.*, 1997) avec la mise en œuvre de lois forestières et de plans d'aménagement des concessions. D'une autre manière, le consensus découlera de la convergence des *outsiders* transnationaux et des représentants locaux et la mise en place de schémas de certification et de normes et des différents instruments volontaires à disposition des acteurs concernés. Les partenariats public-privé et public-social illustrent pour leur part cette recomposition de l'Etat pour saisir et mettre en œuvre plus finement des actions. Les partenariats privé-social sont une forme encore plus aboutie d'une « gouvernance sans gouvernement » (Rosenau, 1992) mais cette fois-ci investie par les acteurs privés (fonctionnels, communautaires et environnementaux) au sein d'une « gouvernance privée ». Ces partenariats s'inscrivent dans une série de règles définies par eux-mêmes, dans le cadre de coopérations plus ou moins spontanées, à propos de situations opérationnelles précises, plus souples dans leurs applications et dans leurs transformations que des règles formelles édictées par les autorités publiques.

En matière environnementale, le secteur aura ainsi été largement associé à la mise en place d'une régulation dédiée privilégiant l'incitation et la pression. Nous pouvons décliner quatre modalités de régulation informelle :

- La régulation informelle publique consiste en la définition de principes cadres (*guiding principles*) au sein d'un forum multi acteurs multi niveaux. Leur mise en œuvre verra le

gouvernement prendre le statut de médiateur entre les entrepreneurs fonctionnels (firmes) et les entrepreneurs identitaires (ONGE).

- La corégulation privée entre les entrepreneurs fonctionnels et les représentants de la société civile correspond à une collaboration pour la définition des principes cadres. La corégulation privée-sociale décrit le processus de construction de normalisation environnementale, des labels et des certifications. L'objectif est donc de créer un champ normatif allant de l'information publique régulière à l'encadrement des méthodes de production dont le non respect provoquera une suppression des labels et des certifications ainsi qu'une mauvaise image de l'entité visée par la mesure répressive. On pourra encore parler d'acteurs hybrides.
- L'autorégulation privée désigne l'expertise unilatérale de l'entreprise. Essentiellement réactives, des institutions privées sont créées pour épouser les préoccupations environnementales des pays industrialisés, à l'exemple du *World Business Council for Social Development* (WBCSD) ou encore de la Chambre de commerce international, tous les deux créés suite à la Conférence de Rio (CNUED de 1992). Ces deux organisations réunissent autour de leur charte respective pour le développement durable les firmes multinationales les ratifiant. Ces instruments restent déclaratifs. La vérification de la mise en œuvre du code de conduite n'est pas systématique.
- Le partenariat mixte (*multi stakeholders partnership*) est la variante hybride des modalités présentées ci-dessus. Cette modalité est tripartite ou reprend davantage les règles du jeu triangulaire. Ne disposant pas de mesures régulatrices ou contraignantes, ce sont le Pacte mondial de l'ONU (*Global Compact*), proposé lors du Sommet de Davos en 1999, et en 2000 sa méthodologie (la *Global Reporting Initiative*) qui sont proposés aux entreprises signataires pour améliorer la portée de tels partenariats. Outre la promotion des valeurs et des principes universels, l'ambition de ce pacte est de rallier toutes les entreprises, et notamment les plus globalisées d'entre elles, autour d'un pacte universel et légitime qu'aucun individu ou groupe d'intérêt ne peut moralement ignorer ou remettre en cause (Lamon, 2007 : 117).

Les Etats pourront ainsi décentraliser pour mieux adapter leurs politiques locales ou encore contourner la pénétration des acteurs transnationaux. Cette décentralisation transpose les problèmes de contournement à un échelon inférieur de la hiérarchie étatique. Si les acteurs locaux gagnent en puissance, ils ont néanmoins la charge d'articuler des acteurs transnationaux éclatés. L'Etat doit donc pour ces derniers rester identifiable et capable de

représenter des intérêts. Les acteurs transnationaux, pour générer des flux fonctionnels, peuvent, quant à eux, instrumentaliser les attaches primordialistes et identitaires des populations. Le local devient alors un espace politique des relations internationales, à l'exemple des villes devenant des pôles financiers, des communautés identitaires se réunissant et symbolisant des luttes culturelles, c'est-à-dire que le local est à envisager en tant que territoire et en ressource politique pour les acteurs y développant leurs activités économiques et politiques, et non plus un espace à apprécier selon des critères géographiques. Si la décentralisation transforme des acteurs locaux en acteurs internationaux, les flux fonctionnels et identitaires modifient les besoins et l'allégeance. Se créent alors des communautés, lesquelles projettent sur la scène internationale leur identité et leur vision du monde, parfois en contournant l'Etat lui-même s'il n'est pas considéré comme l'échelon pertinent pour projeter ces positions localisables.

L'intérêt pour nous d'envisager le concept de gouvernance globale réside bien dans la possibilité qu'il offre d'intégrer conjointement l'éventail des acteurs et leur instrumentation. Mais que nous apporte ce cadre pour saisir leur participation à la politisation des enjeux forestiers et à la définition de l'instrumentation de l'action ? En étendant son champ aux relations transnationales, en redéfinissant le rôle de l'Etat dans la régulation, quelle portée analytique conserve le concept de gouvernance globale ? En effet, l'approche en termes de gouvernance globale implique de mobiliser des éléments d'analyse pour envisager le rôle des acteurs privés sur les scènes nationales et internationales, acteurs privés qui ont été eux-mêmes amenés à avoir de nouveaux rôles du fait de la transformation de l'Etat, de la décentralisation, de la mondialisation et des opportunités et contraintes impliquant pour ces acteurs privés des capacités de réponse ne passant pas par un Etat (mondialisation des flux et des productions, développement économique local, Union européenne) (Badie et Smouts, 1998 ; Pattberg, 2006). Il s'agit donc d'analyser tout à la fois des constellations d'acteurs, leurs interdépendances complexes, les politiques transnationales et le multilatéralisme.

En conclusion intermédiaire à la question de la portée de la notion de gouvernance pour envisager qui gouverne la régulation, il nous faut retenir que la gouvernance globale est un cadre analytique qui consacre la capacité de problématisation et de régulation par le secteur privé d'un problème public. Ce cadre analytique retient également l'interpénétration d'acteurs institutionnalisés autour d'instruments dont la définition est partagée. Cependant, en conclure qu'une telle définition permet d'identifier qui gouverne nous semble prématuré. En effet, si le

concept fournit un cadre et identifie des processus, il ne semble pas disposer de tous les outils pour étudier la régulation d'acteurs institutionnalisés, leurs ressources réciproques, leur capacité de contrainte. Analyser la régulation politique implique dès lors pour le chercheur de ne plus seulement constater l'émergence des instruments privés ou mixtes et d'envisager leurs effets désirés ou non mais bien d'examiner comment sont produits ses instruments et comment ils impactent la régulation et mobilisent les acteurs. Avec la genèse d'une telle instrumentation, c'est bien le processus même de coopération ou du conflit entre les acteurs qui fait question. Pourquoi des acteurs civils coopèrent-ils avec l'Etat, et plus encore, pourquoi avec les firmes, mixant alors les pratiques de dénonciation et d'alliance ? Pourquoi l'Etat recourt-il aux acteurs privés pour réguler la gestion des ressources naturelles ? Au-delà des rapports de force et des marchandages, ne faut-il pas examiner la socialisation et l'apprentissage des acteurs confrontés à une utilisation concurrentielle des ressources naturelles ? En définitive, la notion de gouvernance globale apparaît comme un cadre analytique utile pour penser une régulation triangulaire et les interpénétrations mais il ne permet pas, d'une part, de se dispenser de mobiliser les approches générales des acteurs transnationaux que les Relations internationales ont pu produire et, d'autre part, ce cadre descriptif n'apparaît que comme une amorce à notre questionnement quant à la régulation politique des enjeux forestiers.

2 Les acteurs privés de la gouvernance mondiale des enjeux forestiers : analyser des acteurs protéiformes et multiniveaux

Si la notion de gouvernance mondiale renouvelle la prise en compte des interdépendances entre les firmes multinationales, les ONG, les Etats et les organisations internationales, elle ne disqualifie pas pour autant les analyses précédentes des acteurs transnationaux eux-mêmes (leurs intérêts, leurs rôles, leurs objectifs, leurs répertoires d'action, leurs manières d'être insérés dans le système international). Ainsi, si les relations avec les acteurs privés continuent d'être appréhendées comme étant du domaine du *low politics*, il n'en demeure pas moins que ces acteurs se sont affirmés avec la mondialisation de l'économie, le rétrécissement du monde, leur puissance financière. Le *soft power* qu'elles contribuent à diffuser, leur implantation internationale et leur capacité à drainer les fonds et les ressources entre les pays

ou encore leur capacité à se déterritorialiser sont autant de facteurs qui contribuent à faire des acteurs privés des entités protéiformes, mobiles et adaptatives dotés d'une capacité d'influence et de contrainte. Toujours est-il que si la régulation privée des relations internationales met en question les apports des Théories des relations internationales pour saisir le rôle des acteurs transnationaux dans la régulation des enjeux forestiers, la littérature sur la gouvernance globale a permis d'identifier les échanges publics-privés. Pour étayer les approches par la gouvernance globale des acteurs transnationaux, nous revenons sur nos deux catégories d'acteurs privés – les firmes et les ONG – et les approches qui ont été faites d'eux comme acteurs politiques dans le champ des relations internationales.

2.1 Les firmes multinationales de l'économie mondialisée du bois

Les théories des relations internationales et l'économie politique internationale nous fournissent toute une série d'éléments théoriques et analytiques pour saisir les firmes multinationales dans leurs stratégies de captation des ressources, de maintien sur leurs marchés historiques et de conquête des nouveaux marchés. Le comportement international de la firme est en outre impacté par la régulation de l'OMC, la compétition internationale, l'adaptation aux lois nationales. Cependant, depuis 1992 (Sommet de la terre), la pression de la dimension environnementale sur l'activité industrielle s'accroît et conduit les firmes à adopter un discours, des référentiels et normes techniques intégrant cette dimension environnementale, et plus largement les piliers du développement durable, au process et à la gestion.

2.1.1 Les approches théoriques du rôle des firmes

La mondialisation de l'économie des biens et des services, la transnationalisation des flux et des acteurs a posé à la recherche une série de défis portant autant sur les acteurs

internationaux non étatiques à analyser que sur leur capacité à structurer l'espace mondial face aux Etats. Il ne s'agit pas ici de revenir sur les approches en termes de sciences économiques de l'économie internationale (gains absolus d'Adam Smith ou relatifs de David Ricardo du libre échange, régulation des mécanismes financiers et des flux commerciaux, économie industrielle, stratégies des organisations) mais bien de questionner le politique dans les relations d'acteurs transnationaux et publics. Le défi posé à la recherche est de comprendre les relations entre des Etats territorialisés et souverains et des firmes multinationales constituées en réseau, déterritorialisées, protéiformes et dotées de ressources financières et immatérielles leur permettant d'agir sur le politique. Cet espace mondial est lui-même divisé par des rythmes de croissance et de développement différents, des Etats en situation de dépendance et de faiblesse, de dilemmes de sécurité. La localisation des ressources naturelles et la division internationale du travail approfondit les fractures au sein de l'espace économique mondial.

Ces relations transnationales ont mis en question le paradigme réaliste qui a ainsi progressivement envisagé la coopération internationale et les régimes internationaux par les approches libérales et néoinstitutionnalistes. Les relations avec les Etats sont moins envisageables selon des politiques de puissance que selon des marchandages entre acteurs publics et privés, une instrumentation pour gouverner à distance, prendre en compte un rapport interne-externe qui articule le rôle de l'Etat dans les relations internationales et enfin le rôle de la société civile pour créer des situations d'interdépendance complexe et asymétriques (vulnérabilité) (Keohane et Nye, 1977 dans Battistella, 2003 : 184). L'interdépendance complexe rend ainsi compte de « *trois sortes d'acteurs (gouvernementaux, sub-étatiques et non étatiques) nouant trois sortes de relations (interétatiques, transgouvernementales, transnationales) ; de l'absence de hiérarchie et [d'étanchéité] entre les différents domaines de la politique mondiale (secteurs stratégique-militaire, économique, énergétique, écologique, etc.) ; la diminution du rôle de la force militaire* ». L'interdépendance complexe décrit alors la prise en charge du conflit dans un monde de coopération internationale. Cependant, l'Etat conserve un statut supérieur aux acteurs transnationaux, d'où la nécessité de développer l'approche pour prendre en compte « *la contamination des relations internationales par les relations transnationales* » (Keohane et Nye, 1971 dans Battistella, 2003 : 187). Bien avant d'engager les recherches sur un axe de gouvernance globale, les approches internationalistes ont bien saisi le problème qui se pose au monde des Etats des Relations internationales.

Les approches structuralistes¹ ont fourni plusieurs clefs de lecture stimulante pour comprendre l'espace économique mondial. Le modèle centre-périphérie tente notamment de saisir les modalités de répartition internationale du travail et des ressources dans un monde rétréci. Selon elles, les pays capitalistes constituent un centre économique imposant les règles et les modes de production à une périphérie pourvoyeuse de travail et de ressources naturelles, chacun de ces ensembles centre-périphérie forme alors une économie monde relativement autonome, auto-suffisante et unitaire (Braudel, 1979 dans Dussouy, 2001). Cette lecture des espaces économiques mondiaux renvoie alors à la notion de globalisation (Wallerstein, 1979). En effet, l'économie-monde est un espace englobant de l'ensemble multidimensionnel formé par les relations centre-périphérie et dont l'unité commune est alors le travail valorisé selon un seul et même modèle capitaliste de transnationalisation des flux monétaires, financiers et culturel (Michelat, 1980 ; Chomsky, 1976 dans Dussouy, 2001 : 168-182). Ces approches centre-périphérie proposent plusieurs critères intéressants pour comprendre la mondialisation selon un postulat de variété des capitalismes. En effet, si la division internationale du travail selon une logique capitaliste en constitue un postulat fort, elle permet d'envisager, si ce n'est la résistance au capitalisme mondial, la persistance de la multitude des cultures et des nationalismes dans un espace mondial participant du même processus de production. Dès lors un tel modèle permet de raisonner non pas selon l'hégémonie, c'est-à-dire en termes statocentrés de *hard* et *soft power*, mais selon une diffusion d'un mode de production à travers de multiples réseaux transnationaux en concurrence ou en coopération.

Prolongé par Peter Taylor (1981), ce modèle centre-périphérie produit un troisième niveau d'analyse de l'espace économique mondial, l'espace local (Taylor dans Dussouy, 2001 : 171). En effet, si le système spatial global se définit comme l'économie mondiale, il renvoie alors au système étatique comme lieu de production idéologique de l'adaptation au capitalisme et au local comme espace de lutte des classes selon le filtrage opéré par l'Etat lui-même (droit) mais également par les firmes multinationales. Sans s'arrêter sur le degré d'adhésion au modèle capitaliste des auteurs structuralistes, qu'ils soient occidentaux ou de l'Ecole de la *dependencia*, cette grille permet d'envisager les différences entre espaces politique et économique et la variété des capitalismes, ce qui nous semble particulièrement intéressant pour étudier la régulation politique de l'économie mondiale et la capacité des acteurs localisés

¹ Pour une lecture plus approfondie des économies mondes et de l'espace géo-économique voir l'ouvrage de Gérard Dussouy, *Quelle géopolitique pour le 21^{ème} siècle ?*, (2001 : 163-223).

à agir sur la régulation mondiale, ces rapports d'inégalités structurant la hiérarchie politique (Amin, 1969 dans Dussouy, 2001 : 173). Envisager les flux transnationaux correspond bien à situer l'analyse des relations internationales dans la perspective d'une puissance éclatée et fongible. Cette question des rapports de force entre Etats et acteurs transnationaux fait particulièrement sens puisque chacun des protagonistes dispose de ressources de puissance propres et a la capacité de contrebalancer celle des autres. De même, les questionnements quant à la limite de la rationalité des acteurs prennent tout leur sens en envisageant la multitude d'acteurs, des espaces et des idéologies. Ainsi, alors que les Etats avaient pu être envisagés comme les perdants de la mondialisation des flux et des réseaux, ceux-ci montrent à chaque fois une habilité à se positionner sur toute sorte d'enjeux internationaux (Badie et Smouts, 1999). Pour autant, il n'est pas non plus possible de revenir à des analyses faisant des firmes multinationales des instruments de la politique étrangère (Gilpin, 1975 ; Krassner, 1978 ; Dussouy, 2001 et Haufler, 2009). La capacité des firmes à influencer la politique étrangère est une autre voie d'analyse qui a été explorée mais sans entrer dans l'analyse de la construction de ses intérêts, de ses préférences, de ses ressources et de la stratégie développée (Milner et Yoffie, 1989 ; Rogowski, 1989 ; Hiscox, 2001 dans Haufler, 2009). Les analyses en Science politique de l'action internationale des firmes doivent également chercher à analyser la structuration, le rôle et l'effectivité des partenariats publics-privés. Ce manque ou cette nécessité naît de l'hypothèse de la redéfinition à chaque fois nationale des enjeux globalisés mais également de leur maîtrise des instruments de la politique économique et monétaire. Les risques de conflits, l'instabilité politique, le changement climatique, la régulation des échanges commerciaux sont des domaines de l'Etat (sans nier la capacité d'influence des acteurs privés). Cependant, ce pouvoir est relatif dans un contexte de ressources budgétaires limitées dans un environnement financier dominé par les agences de notation et des firmes capables de se délocaliser, disposant de ressources importantes parfois supérieures à celles des Etats. Partant, si on considère que les Etats ont conscience de cette capacité des firmes à se déterritorialiser alors qu'elles créent de l'emploi, de la richesse et des flux, les Etats créent donc des incitations objectives pour retenir ou attirer les firmes. Et donc, il s'agit d'étudier à chaque fois l'adaptation des firmes aux conditions capitalistiques locales qu'elles rencontrent selon un questionnement qui peut envisager la dépendance au sentier, d'une part, et leur rapport au pouvoir politique, d'autre part. Face aux firmes, les ONG disposent de ressources de puissance financière et de réputation appuyées par les médias et l'opinion publique – les individus vont alors vers des autorités libres de souveraineté (*sovereignty-free actors*) – qui leur permet d'occuper une place à part entière dans le

multilatéralisme, même si celle-ci peine à être institutionnalisée. Cette triangulation des acteurs (Badie, 1997) fait passer les acteurs (étatiques en particulier) d'une politique de puissance (*power politics*) à une politique sur les enjeux (*issue politics*) jusqu'à créer une société mondiale selon Burton (1968 dans Battistella, 2003) et un monde sans souveraineté (Badie, 1999). Partant, de ces apports théoriques, trois caractéristiques des relations internationales nous apparaissent nécessaires à intégrer à l'analyse de l'influence des acteurs transnationaux sur la régulation politique :

- La réalité des relations internationales illustre qu'il n'y a pas de dérégulation systématique en faveur de la puissance économique. Au contraire, la montée en puissance des industries a pour conséquence de contraindre les Etats, ainsi que les autres acteurs de la régulation, à innover dans la recherche d'instruments de régulation (Badie et Smouts, 1999 ; Hirst et Thompson, 2000) ;
- Analyser l'influence des groupes d'intérêts et de la puissance des industries dans les relations internationales ne peut que passer par des études particulières et ciblées (Lowi, 1964) ;
- Enfin, à la globalisation économique et à la multiplication des acteurs transnationaux correspond une multiplication des agences intergouvernementales sectorielles, ce qui traduit les interactions et les rapports de pouvoir au sein des conflits.

Pour envisager les acteurs privés selon ces caractéristiques, nous allons plus particulièrement nous arrêter sur la relation des firmes multinationales aux questions environnementales. L'action internationale des firmes pour intégrer la contrainte environnementaliste se déroule selon un triple mouvement de compétition internationale pour les parts de marché et l'accès aux ressources et enfin une adaptation aux processus de régulation politique.

2.1.2 La place des enjeux environnementaux dans les stratégies industrielles

Les questions environnementales s'insèrent dans la compétition internationale à laquelle doivent faire face les firmes sous plusieurs formes. Nous en retenons ici trois : Tout d'abord, ce sont les écarts entre les législations nationales qui peuvent générer des désavantages

concurrentiels et la mobilité des firmes. Une deuxième dimension de la stratégie des firmes tient à leur capacité à générer de la recherche et du développement pour optimiser leur capacité de production ou accéder à de nouveaux marchés. De ce deuxième aspect de la compétition découle la dernière forme sur laquelle nous voulons porter la focale pour envisager le comportement des firmes face à la gestion des ressources naturelles : la compétition au sein des chaînes d'approvisionnement en ressources naturelles.

Les conflits issus des désavantages concurrentiels créés par la régulation

Une première forme de conflit se situe à l'interface nationale/internationale. Les industries et les FMN envisagent les régulations nationales contraignantes comme un frein à la compétitivité internationale et comme l'introduction artificielle d'un désavantage concurrentiel.

Les firmes comparent les législations nationales et s'inquiètent des écarts marqués avec des pays moins regardant. En revanche, les firmes multinationales relocalisées sur des marchés nationaux multiples avec des moyens de production répartis mondialement sont plutôt favorables à une régulation mondiale favorisant les flux. Ce n'est pas pour autant qu'elles seront favorables à toutes les régulations, environnementales en particulier. Néanmoins, les instruments choisis peuvent favoriser les échanges en réduisant leurs coûts liés à la prise en compte de chacune des politiques environnementales nationales. Dans cette perspective, la reconnaissance mutuelle garantit la similitude des produits, la conformité des normes et facilite les approvisionnements. C'est tout l'enjeu des législations environnementales pour l'industrie papetière, par exemple, des restrictions de l'utilisation des produits chimiques (REACH)¹, du coût de l'énergie (à l'achat mais aussi en termes d'émission avec le règlement européen du marché des quotas *Exchange Trade System*), les obligations de retraitement des eaux usées en fin de cycle, de la fiscalité environnementale et des normes européennes et nationales requises.

¹ Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques.

Les conflits issus de la recherche et développement

Un deuxième type de conflit réside dans l'écart entre les meneurs technologiques et les suiveurs d'un même secteur. Autant les meneurs s'adaptent facilement aux nouvelles réglementations (environnementales), et notamment aux efforts quant à certaines consommations intermédiaires et aux émissions, autant les suiveurs se voient imposer un effort supplémentaire pour satisfaire aux nouvelles normes. En effet, les meneurs technologiques ont des processus de production moins énergivores et donc moins polluants alors que les suiveurs ont des process industriels moins performants, obsolètes, et se voient donc disqualifiés économiquement et légalement.

L'innovation, la R&D convergent avec l'objectif de mettre en place des structures de production à l'impact limité ou plus faible sur l'environnement en ce qu'elles correspondent à une recherche d'optimisation des facteurs de production. Cette optimisation passe par une moindre consommation de matières premières et des produits intermédiaires en amont et par une valorisation des déchets en aval. Cette puissance technologique (Falkner, 2005) peut contribuer à résoudre les causes des problèmes environnementaux, même si cela n'en est pas l'objectif premier. Si nous nous penchons ici sur la politique trans-industrielle de l'UE et ses effets horizontaux en juxtaposant la recherche de gains par les firmes et la législation européenne sur le plan environnemental et énergétique, nous pouvons nous poser la question suivante : L'UE défend-elle une préférence subjective pour l'environnement qui s'inscrit dans l'agenda mondial de défense de l'environnement et de gestion durable ? Ou bien, assume-t-elle un intérêt rationnel en provoquant le changement technologique et commercial parmi les firmes communautaires avec l'objectif qu'elles restent *leaders* d'une compétition internationale exacerbée par les nouvelles puissances industrielles rentrant sur les marchés à forte valeur ajoutée ?

Les conflits liés à l'approvisionnement en matières premières naturelles

Une troisième forme de conflit existe entre les industries en situation de concurrence autour de la même chaîne d'approvisionnement/de production, c'est-à-dire pour l'approvisionnement en matières premières ou en produits intermédiaires nécessaires à cette production. La chaîne de production est composée des industries d'un même secteur mais aussi de celles d'autres secteurs intervenant dans le processus de production. Les théories de l'organisation

définissent cette chaîne de valeur (Porter, 1985) par la valeur ajoutée des produits dans le cadre d'une production transfrontalière et multisectorielle. Encore appelée *commodity chain* (Gereffi, 1994), cette notion permet de pousser l'analyse jusqu'au questionnement des liens entretenus par les organisations industrielles avec les Etats, les autres industries et les firmes. L'intérêt de ces approches rationnelles des rapprochements entre firmes et avec les gouvernements est d'étudier comment les firmes envisagent les différents moyens de baisser leurs coûts de production selon une approche en termes de coûts de transaction (continuer à produire en interne ou sous-traiter) et selon un questionnement en termes de pouvoir (envisager le couple sous-traitance et perte de pouvoir). Si cette dernière approche permet d'analyser l'intérêt à sous traiter, elle permet également d'envisager les structures de la gouvernance industrielle et les relations à l'autorité publique, et plus précisément quels sont les gains et les pertes en termes de pouvoir selon le choix de coopérer ou non avec d'autres firmes. Ces analyses de la gouvernance ont abouti récemment au développement des études autour du réseau global de production (Dicken, 2003 ; Henderson *et al.*, 2002). Ces études tentent de saisir la complexité de l'organisation horizontale des formes transnationales de la production au-delà de la seule organisation verticale. Ces approches heuristiques, intégrant les différentes étapes de la production, les différentes firmes et industries, permettent d'identifier les relations de pouvoir et de contrôle, l'environnement organisationnel des firmes, les clivages potentiels. Ainsi, cette analyse offre un cadre empirique permettant d'appréhender les impacts d'éventuelles politiques environnementales internationales.

L'analyse de la chaîne de production offre ainsi trois clefs de compréhension des relations de pouvoir et des conflits. Tout d'abord, dans une économie globalisée, la chaîne de production est transnationale, multisectorielle et mobilise de nombreuses entreprises. Elle comprend des producteurs, des acheteurs et des détaillants intégrés dans une chaîne de production/diffusion. En conséquence, toute mesure environnementale sectorielle, et même ne visant qu'une branche spécifique, aura des répercussions sur le reste du réseau, répercussions qu'il convient de pouvoir appréhender. L'analyse de la chaîne de production permet également d'appréhender les relations de puissance et de contrôle des acteurs économiques entre eux, acteurs d'autant plus nombreux que l'économie est globalisée. Intégrer verticalement la production a été une réponse à cet éclatement avec l'implantation des sites d'approvisionnement (Jones, 2005). Lorsqu'une telle intégration n'est pas possible, les firmes les plus puissantes peuvent mettre en place des formes alternatives de contrôle (codes de conduite, chaîne d'approvisionnement privilégiée) (Cutler *et al.*, 1999). Il est possible de

tracer les relations de contrôle de cette économie globalisée. Les *producer-driven networks* (réseaux des producteurs) décrivent la situation dans laquelle les firmes multinationales centralisent le contrôle des réseaux de production. Les *buyer-driven networks* (réseaux d'acheteurs) sont fondés sur des acheteurs majeurs et les grandes marques qui organisent eux-mêmes la décentralisation de la production. Les politiques environnementales prennent alors différents aspects et incluent une grande variété d'instruments et de mécanismes. Ce sont notamment la standardisation des procédés et des produits, le *monitoring* (surveillance) international, les schémas de certification, les documents techniques demandés dans le cadre de la régulation des flux mondiaux, les lois douanières, l'échange d'informations et les coopérations techniques, les systèmes visant la réduction des émissions, *etc.* Enfin, les réseaux de production sont organisés autour de champs constamment contestés et non stabilisés. En effet, le contexte social et ses acteurs (gouvernements, consommateurs, représentants de la société civile, parties prenantes diverses) redéfinissent l'environnement normatif et les problèmes portés dans l'espace public dans lequel la structure de production se situe. La puissance de l'opinion publique s'affirmant, les industries subissent les pressions quant à leur respect des droits de l'homme, des droits du travail, des communautés autochtones, ou du respect des standards environnementaux.

Rapport aux ressources naturelles, compétition internationale et stratégies organisationnelles

Qu'ils soient latents ou avérés, la régulation et les conflits liés sont autant de composantes des stratégies organisationnelles. Ces conflits naissent des régulations des échanges et des caractéristiques des méthodes de production et des produits eux-mêmes. En conséquence, la définition par les organisations de leurs stratégies ne se fait pas seulement sur des critères objectifs de productivité et de compétitivité mais également de leur insertion dans les arènes délibératives et plus largement dans les réseaux institutionnels et sociaux (Callon, 1998 ; Di Maggio et Powell, 1991 ; Fligstein, 2002). Cette intégration dépasse la seule structure interne de l'organisation pour s'inscrire dans leur environnement social et organisationnel afin d'en saisir les tendances, les valeurs et les représentations institutionnelles. Ce sont tous ces contextes qui font que le raisonnement stratégique n'est pas purement rationnels mais découle des « *compréhensions divergentes des réseaux économiques, politiques et sociologiques dans lesquels l'organisation évolue* » (Pulver, 2007 : 4).

Pour les FMN, la stratégie politique fait partie intégrante de la stratégie globale. Ainsi, les FMN pénètrent les marchés, les façonnent. Cela est tout autant vrai pour le management environnemental (Garcia-Johnson, 2000). Les échanges avec les pouvoirs publics portent donc sur tous les niveaux de l'activité industrielle. La mise en œuvre de telles stratégies nécessite de disposer d'importantes ressources financières. Nous avons déjà pu voir que manquer de celles-ci pouvait être disqualifiant en matière de R&D, d'adaptation aux évolutions réglementaires et pour la communication. Ceci nous montre toute l'importance pour elles d'évoluer au sein de groupes d'intérêts industriels capables d'agrèger, d'homogénéiser et de coordonner les moyens de représentation. En prise directe avec les représentants des Etats, des OI de régulation politique, les firmes pourront se poser comme acteurs des négociations. La politique économique sectorielle de l'UE peut être considérée comme un succès en ce qu'elle a permis de définir des approches concertées et coopératives avec les industries européennes (Hillman et Keim, 1995 ; Raustalia, 1997). Ainsi, la Confédération européenne des industries papetières (CEPI) agrège les intérêts de ses membres à travers l'Europe, effectue un travail de représentation et de veille réglementaire auprès des Institutions européennes, des Etats-membres, des autres industries et à l'international.

Tout cela montre que la stratégie industrielle ne peut s'envisager *a priori*, sans connaître les environnements politique, économique et social avec lesquels les firmes interagissent (Levy et Newell, 2000). Examiner le rôle de l'industrie dans la politique environnementale internationale implique de considérer les intérêts spécifiques de l'industrie ainsi que ceux portés sur la scène internationale par les stratégies politiques et le lobbying et les contraintes légales nationales auxquelles elles ont déjà dû s'adapter. Tous ces éléments sont à intégrer dans l'environnement social et politique dans lequel les firmes définissent leurs stratégies (Falkner, 2008).

Lorsque l'on s'intéresse à la matérialisation de cette puissance, nous ne pouvons que constater qu'il y a autant d'exemples illustrant des industries bloquant tout processus que ceux illustrant des industries contraintes par le politique. Kyoto est l'exemple des deux cas. Aux Etats-Unis, par exemple, la *Global Climate Coalition* a ainsi dépensé 13 millions de dollars dans une campagne publicitaire contre le protocole de Kyoto. Inversement, le protocole de Montréal interdisant l'usage de certaines catégories d'aérosols pour préserver la couche d'ozone illustre une industrie contrainte par le politique. Le cycle actuel de Genève montre que toute négociation politique est bloquée. Dans le cas de la protection de l'environnement et de la

construction des régimes internationaux consacrés aux aspects de la protection de l'environnement, le pouvoir structurel de l'industrie peut bloquer toute avancée, toute mise en œuvre des résolutions prises par consensus. Ce pouvoir structurel, passant par la R&D et la diffusion des connaissances, permet à l'industrie de s'adapter à l'évolution des contraintes, notamment par leur organisation. Autant leur capacité à se déterritorialiser et à se reterritorialiser est une menace pour le tissu industriel d'un pays, autant leur territorialisation leur permet de cibler une action localement et un *lobbying* au plus proche des acteurs politiques en présence ou encore d'entretenir un lien de proximité avec les institutions et les acteurs politiques. C'est cette capacité à opérer comme entrepreneur politique qu'il nous faut maintenant examiner.

2.1.3 L'action politique internationale des firmes multinationales

Les approches en termes de gouvernance globale ont aussi permis de montrer que les firmes multinationales ont développé des réponses coordonnées pour intégrer le système institutionnel dans le cadre de la régulation politique de l'environnement. Ainsi, le *World Industry Conference on Environmental Management* (WICEM) eut lieu en 1984 et a réuni 500 représentants des industries et des gouvernements. Une seconde se réunit en 1991 et déboucha sur la rédaction de la *Business Charter for Sustainable Development*. Seize principes du management environnemental y sont décrits. Toujours en 1991, ISO forma un groupe chargé d'étudier la faisabilité d'une norme internationale de management environnemental. Suite à la CNUED, naquit la norme ISO 14000. Le Sommet de la Terre ne permit pas seulement de progresser dans la normalisation du management environnemental. En effet, en rassemblant les représentants de multiples industries, la CNUED a permis la création du *Business Council for Sustainable Development*, devenu plus tard le *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD). Son rôle est de conférer aux représentants des industries un statut d'acteur intéressé par les questions environnementales et à renforcer la légitimité à participer à la gouvernance environnementale. Le positionnement des industries vis-à-vis de l'environnement naturel est donc passé d'une opposition (suspicieuse) à un engagement (volontaire) dans des politiques de développement durable. Ce

changement d'attitude découle de la contrainte imposée par le reste de la société et par les institutions. A ce changement d'attitude correspond un positionnement stratégique de l'industrie qui va chercher à influencer les trajectoires environnementales et ainsi être proactive du changement.

Tout d'abord, les firmes, ou leurs représentants, interviennent dans les négociations internationales via des groupes d'intérêts. Ceux-ci représentent le positionnement des industries et interviennent dans les négociations internationales. C'est tout autant le désir d'améliorer leur image dans l'opinion publique et auprès des autres acteurs que la crainte de la mise en place de nouvelles régulations toujours plus contraignantes et la volonté de se rapprocher des autres industries pour faire face aux autres acteurs des négociations (les Etats et les ONGE notamment), voire la possibilité de profiter des opportunités générées par les nouvelles régulations tels les nouveaux marchés (ETS, etc.) qui motivent l'activisme des firmes. Il s'agit donc pour les groupes d'intérêt et les représentants de positionner au mieux les industries dans les négociations et de faire en sorte que le changement structurel soit profitable à l'industrie (*policy capture* des processus décisionnels par les intérêts économiques). Les firmes vont en outre jouer un rôle important dans la mise en œuvre des accords passés. De leur choix quant à leur participation et à la mise en œuvre des décisions prises et des mesures visées dépend le succès de ces derniers. Les décisions industrielles relatives aux investissements, aux changements des procédés ou encore d'innovation technologique prennent toutes une dimension politique. En effet, ces décisions industrielles convertissent la régulation publique en changement économique globalisé, questionne la performance et la concurrence (déloyale si seulement une partie des acteurs est contrainte au changement). Elles peuvent tout autant favoriser que détourner les efforts du régime international. Cette mise en œuvre des accords et des traités s'inscrit elle-même des normes techniques, des standards, des trajectoires industrielles, des réponses politiques et technologiques apportées. Or, ce sont bien les réponses et les choix industriels quant à ce qui standardisé et normalisé qui échappent aux Etats, notamment parce qu'ils ne peuvent, au sein d'une économie mondialisée, contrôler l'innovation et les contraintes techniques, les choix de matériaux de toutes les industries, partenariats et sous-traitance.

Un second aspect à retenir est que les firmes s'attachent à construire le discours détaillant leur représentation de l'environnement et leur action en faveur de celui-ci. En effet, les politiques environnementales de l'industrie s'inscrivent dans un contexte idéologique omniprésent (discours sur le développement durable, rapport à l'environnement, identité, histoire). Or,

l'entrée de l'environnement dans les arènes internationales peut être une menace pour l'image des industries auprès du public et des consommateurs en mettant face à face leurs externalités négatives (dégradation environnementale) et leur produit fini. Ainsi, les normes environnementales, les discours et les idées posent le contexte social dans lequel la politique environnementale est développée. A ce stade la médiatisation des catastrophes et risques environnementaux peut mobiliser une opinion publique contre des entreprise ou une industrie toute entière.

Par conséquent, les firmes ont eu un intérêt à s'engager dans la défense de l'environnement. Elles cherchent non seulement à influencer et à orienter les trajectoires publiques internationales mais aussi à créer des rapprochements entre industries. Elles tentent de gagner la faveur du public en se positionnant comme des entrepreneurs pourvoyeurs de solutions aux problèmes de la pollution, de la dégradation et de la rareté. Il s'agit donc d'analyser le comportement d'un acteur international qui valorise un intérêt parmi des configurations d'acteurs. Or, si les théories des relations internationales envisagent l'intérêt national, qu'en est-il pour ces acteurs privés ? Non seulement la réponse n'est guère recherchée mais bien souvent une convergence systématique dans le processus de mondialisation est posée comme hypothèse de travail. Aussi, si nous nous donnons pour objectif d'envisager l'intérêt des firmes, les ressources et l'autonomie (par analogie à la souveraineté des Etats), il nous faut alors envisager des acteurs privés du bois qui :

- Ont un intérêt s'imposer économiquement et technologiquement à leurs concurrents et qui construisent leurs intérêts tant intersubjectivement qu'en réseaux et ce face à la globalisation et face à la mise en question de leur rapport au massif forestier ;
- Dépendent de ressources localisées, et donc ces FMN doivent soit développer la capacité à se déterritorialiser à volonté pour échapper à la régulation ou à la gestion durable des forêts et accéder aux ressources au moindre coût soit construire leur territoire forestier pour stabiliser leur ressource et stabiliser leur activité dans la concurrence, laquelle construction implique le politique ;

Partant, les ressources sont soit strictement matérielles pour un intérêt rationnel soit, dans le cas de la territorialisation, des ressources immatérielles (identité territoriale, histoire, sylviculture traditionnelle). Cependant, l'enjeu étant de s'imposer parmi les des acteurs et la problématisation des enjeux face à leurs arguments mobilisés (intérêt général ou autres intérêts sectorialisés) et donc provenant d'acteurs éloignés ou hors du secteur forestier, la

question est de savoir comment ces acteurs de l'industrie forestière se mobilisent et quels arguments sont mobilisés pour revendiquer un territoire forestier localisé.

En conclusion de cette sous partie quant à la place des firmes dans la gouvernance globale des enjeux forestiers, il ressort que les firmes y participent comme entrepreneur politique multiscalair. Partant, comment les firmes subissent-elles (logique descendante), résistent-elles ou influencent-elles (logique montante) la régulation ? Ou encore comment participent-elles à l'identification des formes de compétitions et des solutions publiques à mettre en place (processus délibératif) ? En tant qu'acteurs de la production des règles publiques, quelle est leur capacité d'apprentissage des règles du jeu politique, leur participation à la formulation des projets politiques ? Autant de questions qui révèlent de nouveaux angles morts pour les approches par la gouvernance globale. Aussi, si la gouvernance permet d'injecter les firmes dans l'analyse des relations internationales, elle ne permet pas de pousser la démarche analytique jusqu'à la compréhension du politique.

2.2 Les représentants de la société civile : Les ONG de protection de l'environnement

La notion de gouvernance globale permet d'injecter à côté des Etats et des firmes les représentants de la société civile comme acteurs internationaux, détenteurs de ressource, participant et influençant les négociations internationales. Le marqueur supplémentaire d'une telle participation est l'instrumentation qui peut en découler et les partenariats entre les acteurs. Avant d'envisager précisément les objectifs et les actions poursuivies par les ONG de protection des forêts, faisons un détour par les apports à l'analyse des relations internationales qu'ont permis les études sur les ONG, de leurs ressources et de leur légitimité comme acteur international.

2.2.1 Les ONG de protection de l'environnement : ressources et légitimité

Avec leur multiplication, leur action transnationale qui s'inscrit désormais dans le temps, leurs ressources financières, scientifiques et politiques, le relais médiatique et leur propre médiatisation des causes défendues, les ONG apparaissent de fait comme des acteurs des relations internationales. Leur statut d'acteur international découle, d'une part, d'un travail de publicisation et de politisation des causes défendues pour influencer les négociations internationales et les régulations nationales. D'autre part, la reconnaissance des ONG comme acteur des relations internationales par l'Agenda 21 (CNUED, 1992) assoie définitivement ce statut. Cependant, si le statut est légitimé, leur participation aux négociations internationales n'est pas toujours souhaitée par les Etats qui peuvent même les écarter comme nous le montre les dernières Conférences des parties sur le climat. En plus de ces actions opérationnelles et tribunitiennes, elles remplissent également des tâches administratives, fournissent des services, distribuent de l'aide et des secours, se voient confier des pans entiers de l'action publique dans les pays en développement.

Le Conseil économique et social de l'ONU définit une ONG « *comme une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, mais à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression. Les principaux moyens financiers de l'organisation doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés ou éléments constitutifs nationaux ou des contributions des particuliers membres de l'organisation* » (Résolution 1996/31, chapitres 12 et 13). C'est l'Ecosoc lui-même qui a contribué à l'essor des ONG sur la scène internationale en leur accordant un statut consultatif, lequel s'est progressivement étendu à l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, auprès d'OIG (FAO par exemple) (Le Prestre, 2005 : 103). 38000 ONG sont ainsi référencées par l'Ecosoc en 2004 contre 45 en 1945. Les ONG peuvent désigner, selon l'Agenda 21, la communauté scientifique, les organisations religieuses, les médias, activistes, militants, les organisations humanitaires, de protection des droits de l'homme et de protection de l'environnement, les travailleurs et leurs syndicats. Elles prennent en charge des préoccupations sociales, les instrumentalisent et cherchent à influencer les responsables privés

et publics. Ainsi, les ONG développent une communication destinée aux citoyens afin de façonner une opinion publique, d'informer des problèmes en construction et des engagements pris par les dirigeants pour les résoudre, de mobiliser les populations. Les ONG de protection de l'environnement sont autant des entrepreneurs de cause que des partenaires pour la mise en œuvre de programmes d'action publique ou privée, de défense et représentation des intérêts et enfin les organisations scientifiques. Leur rapprochement avec les autorités publiques participe des nouvelles formes de management public (management public-social). Ainsi, en mobilisant la force du *name and shame*, du plaidoyer et du débat, apparaissent comme des acteurs puissants de la mise, les ONG ont progressivement contribué à imposer les référentiels de durabilité dans l'opinion publique et, ce faisant, ont poussé les Etats et les entreprises à infléchir leurs discours, stratégies, voire à modifier la perception même de leurs intérêts (Smouts *et al.*, 2006) (encadré 14).

Encadré 14 : Les ONG pour défendre les espaces et la biodiversité ou pour valoriser une nature anthropocentrée ?

L'approche positiviste ou technicoscientifique de la nature se développe au cours du 19^{ème} siècle lors des révolutions scientifiques et industrielles exigeant le contrôle des espaces et des ressources pour approvisionner l'industrie. « *La nature est alors hors de l'homme* ». Face à cette nature, ressource infinie de biens et services, la pensée moderne, au regard des effets de la croissance et des accidents industriels sur l'homme et la nature, postule la dépendance de l'homme à son environnement naturel, voir l'interdépendance homme-nature.

L'écologie devient courant politique et est institutionnalisée lors des Conférences de Rome (1968) et de Stockholm (1972). L'« Ecodéveloppement » et la problématique des modalités de croissance sont désormais intégrés au discours. « *Cette prise de conscience opère un transfert depuis l'anthropocentrisme scientifique de la nature à l'anthropocentrisme mystique de la nature* ». La pureté de la nature originelle est opposée à l'insécurité urbaine. La nature devient alors un sanctuaire qu'il faut protéger. Elle est garante de l'avenir de l'humanité au-delà de son seul aspect utilitaire. Cette approche qui peut aussi être une survalorisation est réaffirmée par le développement durable et la solidarité intergénérationnelle fondée sur la peur et la prise de responsabilité. La nature autrefois hostile et illimitée est désormais vulnérable et sensible à l'action de l'homme. En conséquence, l'homme doit protéger son environnement naturel (Roussel, 2000).

La protection de l'environnement active deux logiques. D'un côté, nous avons la sphère économique orientée par des logiques de rentabilité soutenue et de compétition internationale. De l'autre, nous avons des modèles de gestion patrimoniale. La régulation publique vise à injecter des intrants de responsabilité dans la gestion soutenue mais selon le risque de compétition internationale.

Les ONG de représentation et de défense de cause sont les ONG spécialement créées par des acteurs privés pour un enjeu précis. Les ONG scientifiques renvoient, pour leur part, aux communautés épistémiques/communautés de savoir/experts/*think tanks*. Institutionnalisées dans les discussions internationales, les autorités publiques s'y réfèrent dans un certain nombre de domaines précis où celles-ci peuvent apparaître comme des experts/des communautés de savoir (Charnovitz, 2006 dans Haufler, 2009). Engagées dans les négociations internationales, ces ONG apparaissent comme des groupes d'intérêts et ont pour

objectif de façonner les règles pour tendre vers leurs propres intérêts. Les ONG peuvent en outre constituer un relais politique et un contre pouvoir du fait de leurs ressources financières issues des cotisations des membres et des dons privés et de leur visibilité. Ces ressources financières leur permettent non seulement de mobiliser les médias et les experts scientifiques et juridiques sur toute une série de terrains mais de financer elles-mêmes des programmes de recherches ou des actions en justice. Cependant, l'influence et l'action des ONG dépendent, d'une part, de leur légitimité pour mobiliser la société civile, qui en retour constitue une ressource de légitimité, avec leurs expertises, auprès des autorités publiques. D'autre part, l'influence des ONG varie selon le type d'Etat qu'elles ont face d'elles (Etats occidentaux attentifs mais dans une stratégie d'endiguement des ONG, Etats faibles en développement qui ont besoin des ONG comme relais de demandes internationales, de l'aide internationale, régimes autoritaires qui ferment tout accès aux ONG). Ces ONG de représentation et de défense de cause offrent un terrain d'analyse internationale du politique extrêmement stimulant non seulement parce qu'elles peuvent fédérer des effectifs militants très importants sur plusieurs pays et régions du monde mais également parce qu'elles peuvent constituer un puissant relais entre enjeux locaux et gouvernance mondiale. Plusieurs cas d'étude montrent des ONG constituées en réseau local-mondial et des stratégies de relais des enjeux dont les groupes locaux s'emparent sans pouvoir toutefois faire face aux fortes résistances. Face à ces blocages, les groupes locaux font intervenir les ONG mondiales qui, à leur tour, viennent peser sur le politique en tant que levier supplémentaire, politisant les enjeux (Keck et Sikkink, 1998 dans Haufler, 2009). En tant qu'observateurs, les ONG peuvent publiciser les enjeux directement au sein des processus délibératifs qui leur sont ouverts. Si elles sont exclues des négociations, les ONG peuvent alors endosser le rôle de contre-pouvoir en organisant des contre-sommets internationaux. Les réunions du G8 en offrent l'exemple. Dans le domaine de la gouvernance environnementale, on peut par exemple citer le contre-sommet des Greenpeace et des Amis de la terre à Paris en octobre 2010 face au Sommet de Nagoya sur la biodiversité ou encore la COP 15 (Copenhague, 2009) ou la COP 16 (Cancun, 2010) desquels les ONG ont été exclues. Pour disproportionnée que puisse apparaître la taille du rassemblement, l'objectif reste le même : être visible dans l'espace public autant en tant qu'organisation et entrepreneur politique. Lorsque les Etats bloquent, les ONG agissent alors par la dénonciation mais pour quelle efficacité ? Si les ONG parviennent à dépasser de tels blocages alors elles peuvent se trouver à l'initiative de nombreux accords intergouvernementaux dans les domaines des droits de l'homme, de lutte contre la corruption ou de l'environnement, par exemple. Produire des normes permet en outre aux acteurs non

gouvernementaux de faire contrepoids aux communautés de savoir qui jouent un rôle déterminant dans les prises de décisions des fonctionnaires internationaux, des représentants des Etats et des groupes de pression industriels dont ils sont plus ou moins indépendants.

Les ONGE posent donc de très nombreuses questions à la recherche sur la gouvernance globale. Tout d'abord, les ONG occupent une fonction de médiation tant horizontale entre les sociétés civiles nationales que verticale depuis le local jusqu'aux arènes de gouvernance globale. Ensuite, si les ONG sont des nouveaux acteurs incontestables des relations internationales, leur efficacité dans leur participation à la diplomatie environnementale est à nuancer selon plusieurs facteurs. D'une part, face à l'endiguement par les Etats, les ONG ont poussé à la mise en place d'une instrumentation privée de régulation par le marché pour contourner les Etats et leurs difficultés à mettre en œuvre une action internationale. D'autre part, il serait intéressant de s'interroger sur l'effectivité de l'action des ONG. Leur action ne porte-t-elle pas que sur certains interstices du système international ? Qui plus est leur réussite peut parfois ne reposer que sur des alliances avec les Etats et d'autres acteurs privés, fonctionnels en particulier. Ce faisant, la représentativité des ONG, les liens avec une opinion publique et les militants deviennent plus flous. Enfin, la multitude d'ONG – en 2003, 2350 ONG ont un statut consultatif à l'Ecosoc – caractérise une situation de rivalité et de besoin permanent de notoriété pour exister et continuer à être légitimes. Il leur faut donc en permanence mobiliser des soutiens, des adhérents et des fonds, et ce jusqu'à devenir une finalité (le *charity business* inverserait la finalité des ONG). Enfin, au-delà de l'espace international que leur accordent les Etats et les OI, les ONG ont participé activement à la création d'un espace d'autorégulation privée prenant en charge les enjeux qu'elles dénoncent.

2.2.2 Les ONG et la gestion durable des forêts : de la publicisation à l'instrumentation

De très nombreuses ONGE se sont emparées des questions mondiales liées à l'aménagement forestier (Les Amis de la Terre, Greenpeace, WWF pour ne citer que les plus puissantes) que ce soit pour dénoncer l'absence de lois forestières, leur non respect ou encore les activités non durables de l'industrie forestière. L'objectif est de pousser les Etats et les gouvernements,

d'une part, et les firmes, d'autre part, à reconnaître la déforestation comme problème public et à sanctionner les pratiques non durables. C'est également auprès des OI, telles l'OIBT, le Comité des Forêts de la FAO, que ces ONG opèrent (Dudley *et al.*, 1995 ; Smouts, 2001 ; Humphreys, 1996 et 2006 ; Cadman, 2011). Cette mobilisation des représentants de la société civile a été à l'origine d'une instrumentation alors inédite : l'éco-certification des forêts. Cette forme d'instrumentation privée prend la forme d'un schéma de certification qui se définit selon plusieurs séries de critères mesurables par des indicateurs. Le principe est d'opérationnaliser l'objectif de durabilité en permettant non seulement un contrôle des modes de gestion des forêts et d'organiser un système de traçabilité afin de permettre au consommateur de connaître l'origine du bois acheté ; le but étant de lui offrir les moyens objectifs de discriminer les bois selon la durabilité des pratiques. Au niveau mondial le *Forest Stewardship Council* apparaît comme le schéma de référence présenté par les ONG¹.

Les ONG sont investies dans une très grande variété de projets en rapport avec la gestion des forêts non seulement parce que les projets sont nationaux et infranationaux mais aussi de par la très grande variété des questions sectorielles touchant à la forêt. Aussi de très nombreux projets liés à l'accompagnement des communautés locales touchent à la forêt qui est l'espace de vie pourvoyeur de ressources sur lesquelles ils peuvent être en compétition avec d'autres catégories d'acteurs. Il serait alors extrêmement fastidieux de s'attaquer sous cet angle à l'action des ONG dans le domaine des forêts et nous conduirait inévitablement à inventaire des actions forestières et touchant à la forêt, des partenariats activés, des processus auxquels ils font suite, comment les ONG les ont investis, *etc.* Cependant, nous pouvons nous choisir plusieurs angles à problématiser. A l'international, les ONG peuvent mobiliser deux répertoires d'action. Le premier consiste en des actions « coup de poing » qui permettent de porter sur les échanges de bois et les opérateurs eux-mêmes. Cette activité de dénonciation vise à médiatiser le problème du commerce du bois extrait de forêt non gérée durablement ou illégalement et ainsi d'identifier les opérateurs qui se livrent à ce commerce. Ce type d'action est notamment conduit par Greenpeace. Une autre modalité d'action des ONG vise à intégrer la régulation des enjeux forestiers en mobilisant les autres parties prenantes et les autorités

¹ En revanche, le *Programme for the Endorsement of Forest Certification* (PEFC) est originellement une contre initiative européenne qui date de 1999 pour la reconnaissance des schémas de certifications mis en place par les Etats membres qui, en 2005 du fait de son succès international, est devenu un programme de reconnaissance des certifications nationales à l'international. Le principe reste le même : contrôler la durabilité des schémas de certification nationaux au regard d'une grille de critères et indicateurs mis en place par le programme interministériel paneuropéen (processus paneuropéen des Conférences Ministérielles pour la Protection des forêts en Europe devenu *Forest Europe*).

publiques, en proposant des solutions au problème qu'elles ont-elles-mêmes identifiées, chercher des financements, des partenariats, construire des réseaux d'acheteurs publics et privés qui ratifient une charte de bonne conduite ou d'achat responsable.

Pour conclure sur cette partie consacrée aux parties prenantes privées étudiées par la gouvernance globale, nous constatons une série de changements dans leur articulation. Il ne s'agit plus seulement de constater les rapports de force les opposant mais également ceux construisant les partenariats. Aussi, si les ONG ne sont plus cantonnées à un rôle tribunitien face à des firmes dotées de ressources matérielles pour faire valoir leur intérêt, la gouvernance globale rend compte de l'évolution délibérative du traitement international des enjeux forestiers. Ces processus de privatisation de la gouvernance (Haufler, 1995 ; Falkner, 2003 ; Pattberg, 2005 ; Chan et Pattberg, 2008 ; Delmas et Young, 2009 ; Chavagneux, 2010) s'articulent autour des autorités publiques, des parties prenantes et de partenariats publics-privés-social. Non seulement, nos trois catégories d'acteurs se trouvent engagées dans des mécanismes de coopération auxquels les ONG peuvent participer du fait de leur capacité d'expertise mais ces dernières s'appuient désormais sur des instruments privés de contrainte qu'elles ont contribué à faire émerger. La question de la privatisation de la gouvernance ne se pose donc pas uniquement en faisant le constat d'articulations privées-sociales en croissance face à une régulation publique qui peine à définir les instruments adéquats mais bien selon l'émergence d'autorités privées (Cutler *et al.*, 1999) qui imposent des modèles de régulation des enjeux forestiers. Ces instruments, posent toutefois un certain nombre de questions quant à leur place dans l'articulation du public-privé-social.

3. L'instrumentation privée de la gouvernance globale des forêts

La gouvernance globale permet de mettre en avant les configurations d'acteurs mais aussi l'instrumentation adoptée par ces derniers pour réguler l'accès à la ressource forestière. Face à l'impossibilité du multilatéralisme forestier à adopter une convention sur les forêts, les acteurs transnationaux se sont progressivement organisés pour réguler eux-mêmes les pratiques forestières. L'instrumentation privée, tant unilatérale que contrôlée par un tiers, a

progressivement pénétré les marchés et mis l'industrie forêt-bois-papier sous la pression de normes environnementales et sociales promues par les représentants de la société civile. Avant d'envisager plus précisément ce que recouvre la mise en place et les objectifs poursuivis par les incitations de marché pour réguler les enjeux forestiers, il nous apparaît fondamental d'examiner précisément ce que sont ces instruments de marché, à savoir la normalisation technique internationale et les schémas de certification de la gestion durable des forêts.

3.1 La normalisation privée pour réguler des échanges mondialisés

La norme technique est la formule qui définit un type d'objet, de produit, de procédé technique en vue de simplifier, de rendre plus efficace et plus rationnelle la production. La norme est selon une acceptation large « *un document déterminant des spécifications techniques de biens, de services ou de processus qui ont vocation à être accessibles au public, résultent d'un choix collectif entre les parties intéressées à sa création, et servent de base pour la solution de problèmes répétitifs. Ces problèmes répétitifs peuvent être ramenés à deux grandes fonctions de coordination dans un système de production et d'échange (quel qu'il soit : industriel, scientifique, économique, etc.) : la coordination de la production, au sens où les normes livrent à l'ensemble des producteurs des informations utiles à la conception des nouveaux produits ; la coordination au niveau de l'échange, au sens où les normes opèrent comme des marqueurs qui permettent de distinguer, dans l'ensemble des produits à échanger, ceux qui répondent à un certain nombre de propriétés explicitement spécifiées* » (Lelong et Mallard, 2000 : 21). La norme résulte donc d'un travail entre des parties intéressées à son élaboration. Elle repose sur des données scientifiques et techniques. Son élaboration est encadrée par un organisme de normalisation reconnu par les pouvoirs publics. Ce sont ces trois composantes là qui caractérisent la norme technique. La norme présente une contrainte d'écriture (Mallard, 2000) mais demeure d'application volontaire, laquelle application sera vérifiée par un organisme certificateur qui viendra garantir le respect des normes auxquelles l'entrepreneur économique prétend adhérer. Enfin, la norme remplit une fonction d'information auprès des acteurs du marché, que ce soient les pouvoirs publics, les autres

entrepreneurs ou encore les consommateurs. Toutes ces caractéristiques font de la norme un instrument qui permet aux acteurs, aux entrepreneurs du système économique mondial de sortir du paradigme du constat (Savall et Zardet, 2005) pour entrer dans celui de l'anticipation et de la planification, lesquelles sont des facteurs de sécurité pour les acteurs et entrepreneurs. La normalisation s'exprime donc par le biais de l'adoption par les entreprises de « codes de conduite », d'ensembles de règles et principes généraux en matière de bonnes pratiques de gestion sociale, environnementale, de transparence de l'information. C'est ce processus de normalisation qui différencie le standard de la norme. La normalisation ainsi que la normalisation technique sont étudiées en tant que processus volontaire opposé au processus réglementaire (Brosset et Truilhé-Marengo, 2005). Néanmoins, le délai nécessaire à la construction de toute norme lui fait courir le risque de la péremption. Le processus de normalisation technique désigne la pratique de production et d'homologation de normes auxquelles doivent ou sont censés répondre des produits, services ou procédés et que complète une action de certification, c'est-à-dire d'appréciation de la conformité à ces normes (Jeammaud, 1998). Dans une perspective juridique, la norme est « *l'équivalent de la règle de droit qui évoque la valeur obligatoire attachée à une règle de conduite* » (Cornu, 2002 : 591). Les normes sont alors impératives et varient selon les domaines d'application. Selon l'ISO (encadré 15), une norme est un « *document établi par consensus, qui fournit, pour des usages communs répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné* ». Une norme internationale est « *un document qui contient des règles obligatoires et qui a été adopté par une autorité reconnue* »¹. Au total, la normalisation facilite la circulation des biens, services ou procédures en garantissant des critères de compatibilité avec d'autres biens, services ou procédures tout en engendrant de la prévisibilité dans la disponibilité de ces biens, services ou procédures, donc de la sécurité pour les entrepreneurs. Qui plus est, la norme technique provient du savoir scientifique tandis que la norme juridique est fondée sur les valeurs que la société veut défendre par le droit. Il peut exister une perméabilité entre ces deux catégories de norme avec une juridicisation des normes techniques et, réciproquement, une technicisation des normes juridiques. pour conforter leur efficacité (Chevalier, 2005). Nous nous situons donc dans une catégorie d'instrument qui entretient un rapport particulier à la règle de droit. Les standards internationaux vont influencer et fabriquer, d'une part, la règle

¹ Définition disponible sur le site ISO, provenant elle-même du guide ISO/CEI 2 :2004 Normalisation et activités connexes-vocabulaire général, consulté le 27 mai 2008, disponible sur (http://www.standardsinfo.net/info/livelink/fetch/2000/148478/6301438/fr/standards_regulations.html)

de droit international et, d'autre part, les normes techniques internationales. En effet, Il ne s'agit plus de compenser et de concrétiser la règle de droit en faisant référence aux standards mais de techniciser la règle de droit. Ainsi, les standards internationaux vont orienter l'application du droit international et casser l'approche pyramidale du droit international des différents systèmes pour créer des passerelles normatives, des passerelles de « socialisation » des règles de droit (Brosset et Truilhé-Marengo, 2005). Les standards internationaux ne sont pas pour autant un droit autoproduit en dehors de tout référentiel autre que les normes juridiques. La règle de droit génère, formalise et qualifie les standards internationaux qui deviendront les références et normes juridiques (Lanfranchi, 2005). De la même manière, les firmes et les certificateurs sont engagés dans des jeux privés-sociaux coopératifs ou conflictuels autour des choix des standards et des schémas de certification qui deviendront leurs référentiels.

Encadré 15 : L'International Organization for Standardization

L'ISO est un réseau d'instituts nationaux de normalisation de 157 pays, avec un membre par pays, dont le Secrétariat central, situé à Genève, assure la coordination d'ensemble.

L'ISO est une organisation non gouvernementale. Ses membres ne sont pas, comme dans le système des Nations Unies, des délégations des gouvernements nationaux. L'ISO occupe néanmoins une position privilégiée entre les secteurs public et privé. La raison tient à ce que l'ISO compte dans ses membres de nombreux instituts faisant partie de la structure gouvernementale de leur pays ou mandatés par leur gouvernement et d'autres organismes issus exclusivement du secteur privé, établis par des partenariats d'associations industrielles au niveau national. L'ISO peut donc agir en tant qu'organisation de liaison permettant d'établir un consensus sur des solutions répondant aux exigences du monde économique et aux besoins de la société, notamment ceux de parties prenantes comme les consommateurs et les utilisateurs¹.

La norme de procédure vise à évaluer la qualité générale du système de gestion au regard d'un cahier des charges prescrivant une « démarche qualité »¹. Ce sont donc les moyens mis en œuvre qui sont contrôlés et non les objectifs.

La série 14000 traduit la prise en compte par ISO des aspects sociaux et environnementaux en plus des aspects managériaux de la série 9000, les deux séries venant compléter la seule conformité aux normes techniques. Se faisant le comité technique 207 (CT207) a été établi en 1993 dans le but de développer une nouvelle série de standards qui couvriraient les aspects environnementaux du management et des systèmes de production. L'objectif n'est pas de fixer des objectifs de performance mais de mettre en place une démarche de progrès permanent.

Le CT 207 est le comité sous lequel la série ISO 14000 a été développée. La norme ISO, 14 001 date de 1996 et contrôle les aspects environnementaux de la production en terme d'externalités comme les rejets polluants. Les critères et indicateurs sont régulièrement réévalués. Ainsi, la nouvelle version de l'ISO 14 est en vigueur depuis 2004.

Les sous comités ISO/CT207 sont :

- Le système de management environnemental (SC1),
- Audit environnemental et enquêtes liées (SC2),
- Label environnementaux (SC3),
- Evaluation de performance environnementale (SC4),
- Analyse des cycles de vie (SC5),
- Gestion des émissions de gaz à effet de serre et activités connexes (SC6)
- Termes et définitions (SC7).

Dans le domaine de la gestion forestière, ce sont les Sous Comités 1 et 3 qui sont plus particulièrement concernés. Ainsi, ISO 14001 qui découle du SC1 a été la première normalisation adoptée par l'industrie forestière. En 2003, ce sont 1223 certificats ISO 14001 qui sont attribués au secteur forestier sur les 33 950

validés pour l'ensemble des secteurs industriels (faisant ainsi du secteur forestier le 11^{ème} plus dotés). Afin de faciliter les échanges, la participation et la transparence de cette procédure de normalisation, un *Contact Group* a été mis en place en 2001. Les conflits d'intérêts, le manque de ressources ont été identifiés comme des entraves au développement du système (Cadman, 2011).

Il est donc important de retenir ici que la norme encadre les activités de production en spécifiant les caractéristiques techniques des produits échangés sur le marché mondial procurant ainsi une information précise aux autres opérateurs des chaînes de transformation, d'échange et de distribution. La norme est associée au standard mais chacun recouvre une réalité tant juridique que technique différente. En effet, le standard désigne un type de production en série dont le choix est unilatéral et découle de la demande du marché. En étant certifié, un produit assure des caractéristiques qu'il recouvre, de sa conformité aux contraintes fixées par un cahier des charges. Sa certification offre alors une information simplifiée mais non partielle aux autres opérateurs qui peuvent s'appuyer sur la certification pour comparer les produits entre en avant de s'approvisionner. Cet objectif de transparence quant aux caractéristiques techniques et de production facilite donc la connaissance des produits et leur utilisation intermédiaire ou finale. Ce point apparaît particulièrement important dans la mondialisation des économies et des chaînes de transformation puisque la normalisation assure que le produit recouvre les caractéristiques recherchées et ainsi tout opérateur peut se fier à ce label pour s'approvisionner à travers le monde. Il en va de même pour le bois et du rôle de la certification. Elle assure la durabilité des exploitations quelque soit son origine géographique, y compris lors de l'achat de bois tropical certifié. Cependant, il est également à retenir ici que dans le domaine du bois transformé, les taux minimal de bois certifié pour obtenir le label sur le produit fini maintiennent un défaut d'information sur la part de bois non certifié. Les champs d'application de la norme concernent autant la formalisation réglée de contraintes et de standards techniques que celle de performances sociales et environnementales. On parle ici de responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise. Celle-ci a pris une importance nouvelle avec les attentes des personnels et de leurs représentants, avec les attentes de la société civile répercutées par ses représentants et tout cela dans un contexte fortement marqué par le développement durable et le respect de l'environnement. Les normes et les standards ont donc des portées différentes et ne recouvrent pas les mêmes ensembles de contraintes. Ils sont déclinés sectoriellement. On parle ainsi de « *système normatif simple* », c'est-à-dire un système qui remplit ses propres fonctions : orienter, guider et contrôler un certain type de comportement. Il peut arriver qu'un système normatif simple ne puisse remplir ces différentes fonctions. Il s'agira donc d'agir sur le

comportement des entités pour qu'elles se conforment aux règles ou alors d'agir sur les règles pour les rendre conforme aux comportements. On parle alors de « système normatif complexe ». Que soit dans une fonction de conservation ou de transformation, les normes et les standards deviennent des instruments de l'action des acteurs et de leurs objectifs tant poursuivis qu'affichés.

Enfin, la mise en œuvre des normes impacte le processus de production à deux niveaux. D'une part, il s'agit pour l'entreprise de choisir ses normes de référence dans le cadre de la définition de sa trajectoire opérationnelle. D'autre part, le choix des normes participe des choix stratégiques de l'organisation. Le choix de la norme se fait en fonction des coûts et des opportunités que la norme représente pour l'organisation (approvisionnement en matières premières et intermédiaires, débouchés, image). Ainsi, la pertinence du choix de la norme se mesure selon les coûts cachés induits par celui-ci. Ceux-ci représentent la différence de coûts entre deux alternatives stratégiques. Ils peuvent consister en des coûts historiques correspondant à des charges ou en des coûts d'opportunité correspondant au manque à gagner. De plus, il apparaît qu'une normalisation mal intégrée par l'organisation peut être source d'une accumulation de coûts cachés chroniques, lesquels vont réduire sa performance économique. Face à ce risque, le choix stratégique consiste alors en un calcul des coûts de transaction entre l'externalisation ou le maintien en interne de l'activité visée par la norme ; *idem* en matière de responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise. A ce choix s'ajoute celui de la temporalité. En effet, à quel moment une organisation doit-elle choisir d'intégrer une nouvelle norme. Quels coûts cela peut-il représenter ? En effet, la capacité de survie et de développement de l'organisation est directement liée aux décisions stratégiques prises. Il a été montré que les coûts cachés augmentent avec l'inaction et avec les délais de réaction (Savall et Zardet, 2005). En revanche, une stratégie proactive, permet un captage précoce de signaux encore faibles pour alors inspirer une décision plus résolue. Ce rapport apparaît plus complexe lorsqu'il s'agit pour l'entreprise d'intégrer à son modèle économique des normes transcrivant les attentes de la société civile, ses préoccupations sociales et environnementales, c'est-à-dire les normes rendant compte d'une responsabilité sociétale.

Si cette étape de définition des normes nous paraît indispensable pour comprendre l'impact des schémas de certification, il nous faut dorénavant préciser les points communs entre ces normes et ces schémas de certification de la gestion durable des forêts.

3.2 Emergence et fonctionnement des schémas de certification de la gestion durable des forêts

Partant du constat de l'accélération constante de la déforestation et de l'érosion de la biodiversité causées par l'impact d'une économie non régulée, des instruments ont été mis en place par les acteurs privés et sociaux pour orienter la gestion des forêts vers une sylviculture durable. Les schémas de certification de la gestion durable des forêts, en tant que démarche volontaire portée par les ONGE, est présenté comme un modèle innovant de gestion durable des ressources naturelles tel que les trois composantes de la durabilité soient intégrées dans les plans de gestion et ce, sans être subordonnées à l'objectif économique. Cette instrumentation privée correspond à un changement de régime de responsabilité (*Accountability Regime Change*) (Chan et Pattberg, 2008). Quatre facteurs principaux sont présentés par la littérature pour expliquer l'ampleur qu'ont prises les démarches certificatrices parmi les multiples dispositions existantes (Brédif et Boudinot, 2001 ; Bass, 2002 ; May, 2003 ; Guéneau, 2006 ; Chan et Pattbers, 2008). Tout d'abord, l'échec constaté du multilatéralisme au Sommet de la terre de 1992 révèle ses limites et n'apparaît alors plus comme le moyen opportun de résoudre les problèmes liés à la foresterie. L'impossibilité d'élaborer un accord contraignant sur les forêts vient en effet du refus des pays du Sud, Brésil en tête, d'abandonner leur droit souverain à exploiter et à gérer leurs ressources naturelles. Partant, la certification de la gestion des forêts peut apparaître comme l'instrument alternatif « post souverain » (Karkkainen, 2004) à cet échec (Humphreys, 2007 ; Cashore, 2005 ; Gulbrandsen, 2004, Gale, 2006 dans Guéneau, 2006b). Le deuxième facteur provient des règles édictées par l'OMC, lesquelles interdisent à tout pays importateur de dicter à ses partenaires commerciaux les méthodes de fabrication et de transformation ni d'en limiter ou d'en interdire les importations à l'exception des motifs prévus par l'article 20 du GATT, à savoir la protection des ressources naturelles épuisables et à condition d'appliquer la même mesure à l'ensemble des pays concernés. Les mesures de restrictions des échanges peuvent être des obstacles tarifaires et non tarifaires, des obstacles techniques et sanitaires. Cependant, la qualification de ces mesures viennent brouiller les messages de l'OMC quant aux possibilités de réguler le commerce international face aux impératifs de gestion durable des ressources naturelles en opposant systématiquement la principe de liberté des échanges avec

l'obstacle qu'y constitue toute mesure de protection. De plus, l'application de restrictions aux importations met en conflit les Etats et rendent légales (prévu par OMC) des mesures de rétorsion, y compris croisée¹ par les pays visés². Fondée sur l'engagement volontaire des acteurs privés du marché, la certification apparaît alors comme l'outil permettant de contourner cette législation de l'OMC sans y contrevenir. Le troisième facteur explicatif de cette progression de la certification est la puissance acquise par les ONGE depuis les années quatre vingt. Ce ne sont non plus des critiques cantonnées aux rapports de bonne conduite édités par les entreprises elles-mêmes (démarches volontaires unilatérales) ou des actions de dénonciation/médiatisation mais bien des propositions légitimes de schémas de certification vérifiés par un tiers indépendant. Ce dernier facteur renvoie à un quatrième élément : le changement d'échelle induit par les problèmes environnementaux (Chan et Pattberg, 2008).

De la convergence de ces trois facteurs, sont apparues les premières initiatives pour encadrer le commerce international du bois selon des règles privées. En 1987, l'ONG *Friends of the Earth* lance le premier schéma *Good wood*. Puis, en 1989, le *Rainforest Alliance's Smartwood program* lance la première certification des forêts gérées de façon pérenne en 1989 et enfin l'*Ecological Trading Company* (fondé par Hubert Kwisthout) pour l'approvisionnement en bois issus de forêts gérées de façon durable. C'est bien l'objectif de discrimination privée positive qui est poursuivi par les ONGE ayant soutenu la certification au début des années 90. C'est encore le WWF qui monte le réseau mondial *Global Forest and Trade Network* en 1995 (encadré 16). « *L'ambition de la certification est de contrer les conséquences négatives de la globalisation néolibérale, laquelle libère les firmes multinationales des contraintes légales nationales et décourage les pays qui ont désespérément besoin d'investissements étrangers et de participer au commerce international, de développer des standards environnementaux et sociaux (Braithwaite et Drahos, 2000). [La certification] vise à renverser cette impact-ci en incitant les firmes avec des incitations de marché (meilleurs prix, accès facilité aux marchés, licences sociales) ou inversement par des démotivations (boycott, dénonciation) et qui, en retour, influence toute la chaîne de transformation en encourageant la mise en conformité avec la certification afin de produire un bien pouvant porter cette certification. L'ambition n'est pas seulement de générer des règles mais d'établir un système de gouvernance*

¹ Selon les règles de l'OMC, les Membres peuvent être autorisés à prendre des mesures de rétorsion croisée lorsqu'il n'est pas " pratique " ou " efficace " pour eux d'imposer des sanctions au titre de l'accord violé.

² Articles 21 et 22 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de 2003 qui permet aux Etats membres de demander à pouvoir mettre en place des mesures de rétorsion contre un pays n'appliquant par les règles de l'OMC.

suffisamment légitime pour faire autorité dans le secteur » (Auld *et al.*, 2009 : 189). Cette gouvernance globale privatisée des forêts représente un pouvoir diffus et localisé (Cashore, 2002 dans Guéneau, 2006b) qui donne aux consommateurs le pouvoir de choisir, de valoriser par le prix les produits durables et ainsi d'inciter l'industrie forestière à s'engager sur cette voie-là. Ce faisant, ce choix des consommateurs est une ressource politique pour les ONG.

Encadré 16 : L'opérationnalisation des schémas de certification : l'exemple de WWF, des firmes et du FSC

Les ONG nationales et internationales prenaient déjà en charge la gestion de certaines ressources naturelles, telles que les parcs et les aires protégées. Certaines ONG internationales ont pris des mesures concrètes pour ne pas se contenter d'influencer la politique forestière mondiale mais aussi de la formuler ; on peut citer par exemple le programme WWF/UICN « Forêts pour la vie » ciblé sur les zones protégées et la certification indépendante (WWF International et UICN, 1998) (Anderson, Clément et Crowder, 1998).

Tout d'abord, et depuis 1991, le WWF coordonne des groupes de firmes s'approvisionnant auprès de forêts certifiées par des schémas indépendants et non coordonnés (Dudley *et al.*, 1995 : 152-154). La conséquence a été l'identification de la faisabilité économique du schéma de certification FSC. Aussi, le *Global Forest and Trade Network* (GFTN) a-t-il été bâti pour coordonner les groupes d'acheteurs et de producteurs pour éliminer le commerce du bois illégal et valoriser la gestion durable des forêts. L'objectif est de relier entre elles les industries qui soutiennent la gestion responsable des forêts en créant des conditions de marché qui aident à la conservation des forêts du monde tout en fournissant des bénéfices économiques et sociaux aux entreprises et aux populations qui en dépendent. Les distributeurs et les détaillants sont reliés aux propriétaires, aux exploitants et gestionnaires forestiers engagés dans la gestion responsable, laquelle est vérifiée par une certification forestière reconnue par le WWF. C'est donc un véritable système de traçabilité des bois fondé sur l'adhésion volontaire et responsable des participants qui est mis en place. Les entrepreneurs fonctionnels au côté des entrepreneurs identitaires créent donc un réseau international en marge, mais également en prolongement pour certains, du réseau certificateur de la GDF. Les 373 participants à cette initiative réalisent pour 44,6 milliards de dollars de ventes annuelles. Ces participants ont passé entre eux 161 contrats commerciaux. Sur les 27 millions d'hectares de forêts gérés par eux, 13 millions sont certifiés FSC. Leurs flux commerciaux concernent 193 millions de mètres cubes de produits forestiers par an. Ils emploient autour de 1,3 millions de personnes à travers le monde (WWF, 2007).

Ce groupement appuie son action sur cinq objectifs : Travailler à la fois avec les exploitants et distributeurs de bois dans le but d'éliminer le bois illégal du commerce. Développer et promouvoir des certifications de la gestion responsable des forêts crédibles. Définir, contrôler et appliquer une approche de la gestion forestière responsable. Créer des bénéfices mutuels entre les partenaires (économiques, non gouvernementaux, intergouvernementaux, financiers et autres) de cet engagement afin de réunir les ressources techniques, financières et humaines nécessaires à la réalisation de cet engagement. Identifier les activités qui bénéficient aux forêts qu'elles soient à valoriser ou qu'elles soient menacées.

D'autres ONG, comme *Rainforest Action Network* ou *Forest Ethics*, ont été également actives dans ce domaine-là. Cependant, cela ne voile pas les tensions internes à cette coopération. Ainsi, « *la Rainforest Foundation n'a jamais validé l'approvisionnement en bois tropical, même certifié, par crainte que cela 'verdisse' plus largement l'exploitation forestières tropicale non durable* » (Auld *et al.*, 2008).

Il se pose alors à la perspective d'analyse en termes de gouvernance globale le défi d'analyser et de théoriser cette instrumentation internationale privée. Cette règle privée d'adhésion volontaire est en effet un nouvel intrant dans la régulation mondiale des enjeux forestiers en ce qu'elle a été originellement conçue pour, d'une part, palier un déficit de régulation publique dans un contexte globalisé (Brédif et Boudinot, 2001 ; Falkner, 2003 ; Guéneau, 2006b ; Chan et Pattberg, 2008 ; Delmas et Young, 2009 ; Auld *et al.*, 2009 ; Cadman, 2011) et, d'autre part, valoriser les attentes propres aux ONGE qui ont généré et soutenu cette

certification (Pattberg, 2005 ; d'Antin, 2007). Trois caractéristiques analytiques sont actuellement prises en compte par les théoriciens de la gouvernance globale pour questionner ce type d'instrument. C'est tout d'abord l'instrument de régulation par le marché qui est travaillé. En tant qu'instrument de normalisation, cette première étape consiste pour nous à situer clairement le fonctionnement d'un tel instrument. Ensuite, c'est l'efficacité de cette régulation qui fait question, c'est-à-dire leur impact sur la stratégie industrielle tout autant que leur capacité à s'insérer dans la régulation existante du commerce international. Enfin, il est généré par des acteurs privés, ce qui pose alors plusieurs questions, non seulement celle du déplacement de l'autorité de régulation mais aussi celle de la légitimité à réguler.

En tant qu'instrument d'incitation par le marché, la certification de la gestion durable des forêts (encadrés 17, 18 et 19) correspond à une procédure de normalisation dans laquelle une tierce partie indépendante vérifie la conformité de la sylviculture pratiquée au cahier des charges de la certification visée. Le bois alors issu de l'exploitation est vendu comme certifié. Une telle démarche permet, d'une part, au forestier d'attester de ses pratiques responsables et de sa gestion durable des forêts et, d'autre part, au consommateur de distinguer et choisir entre les bois certifiés/durables et les bois non certifiés/non durables. En tant que démarche volontaire s'adressant aux acteurs privés, la certification cherche à s'affranchir des régulations publiques tant nationales, et des Etats réticents, qu'internationales, de l'OMC en particulier, en ce que ce sont des critères qui viennent se cumuler à ce qui peut être exigé par la loi, les programmes forestiers nationaux ou encore la non discrimination dans les échanges internationaux. Elle vise également à discriminer les chartes de bonne conduite et les engagements unilatéraux qui restent des déclarations de bonne foi sans preuve (encadré 20).

Encadré 17 : La certification FSC

Le *Forest Stewardship Council* est une ONG fondée en 1993 pour mettre en place un système d'évaluation de la gestion forestière responsable. « *FSC est un système de certification qui propose des standards, un système d'accréditation et un logo, reconnus par les entreprises et organisations qui souhaitent s'engager dans la voie du développement durable des forêts. FSC a créé un cahier des charges de principes et critères de gestion forestière à respecter, qui constitue aujourd'hui une référence mondialement reconnue. La certification ne se limite pas à la simple gestion forestière, elle permet aussi de différencier les produits à base de bois issus de ces mêmes forêts par l'apposition d'un logo visible et reconnaissable par tous. Le label FSC assure un lien crédible entre une production et une consommation responsable des produits issus de la forêt, et permet de faire un choix éclairé vers des produits issus d'une gestion écologiquement appropriée, socialement bénéfique et économiquement viable* » (charte FSC). Le FSC est également un organisme d'accréditation des organismes certificateurs indépendants intervenant dans le domaine forestier. L'organisation est contrôlée par un conseil divisé en trois collèges. Le collège environnemental et le collège social sont composés d'ONG œuvrant dans ces domaines-là. Le collège économique est, pour sa part, composé de groupes industriels et papetiers et de distributeurs de produits à base de bois. Chaque collège est ensuite divisé en deux sous-unités qui représentent le Nord et le Sud. Originellement, cette certification a été mise en place pour déterminer par quels moyens il est possible de gérer durablement les forêts tropicales. Sa création correspond aux premiers apports et aux échecs du Sommet de Rio.

Cette certification s'adresse aux propriétaires forestiers et ne porte que sur la propriété obtenant la certification FSC. Elle concerne tous les types de forêt. Elle cherche à établir un cadre commun à la GDF et à assurer aux acheteurs et consommateurs que le bois est issu de forêts gérées durablement. Originellement, la certification FSC visait la protection des forêts tropicales et la lutte contre la déforestation. Néanmoins, le schéma est principalement développé dans les pays développés. Malgré de récents succès dans le bassin du Congo, le schéma reste encore trop limité pour s'adresser aux problématiques de la déforestation tropicale. A ce jour, c'est sur un modèle d'agroforesterie durable que le schéma tente de porter afin, notamment, d'accompagner les transitions forestières dans les pays tropicaux à fort couvert forestier. Il s'agirait des ensembles agro forestiers afin de limiter la fragmentation des terres boisées et d'accompagner le découpage des mosaïques des terres agricoles. En mars 2011, ce sont 141 millions d'hectares qui sont certifiés à travers le monde (62,4 millions en Europe, 53 en Amérique du Nord, 12 en Amérique du Sud et Caraïbes, 7 en Afrique, 3,5 en Asie et 1,8 en Océanie).

L'essentiel du débat sur la construction et l'effectivité de ces instruments privés porte sur les moyens de concilier la fonctionnalité économique avec la responsabilité sociale et environnementale. Les industries avaient pu développer leurs propres codes de conduite, leurs propres référentiels. Ces démarches unilatérales leur permettaient de limiter les distorsions de concurrence résultant du recours à un instrument produit par une autre catégorie d'acteurs tout en démontrant que le secteur privé pouvait faire lui-même preuve de responsabilité sociale s'insérant dans une action collective participative ou encore à une gouvernance négociée (Froger et Méral, 2002). Ils appartiennent au champ de la régulation informelle¹. Cependant, sous la pression des ONG, les FMN ont dû aller plus loin et se sont ainsi engagées dans ces processus de certification pour gérer le « risque de réputation ». La certification permet alors à une entreprise d'exploitation forestière ou de négoce du bois

¹ En effet, il ne s'agit pas dans ce paragraphe de s'arrêter sur les instruments formels de régulation (lois, règlements, droit) ou encore de revenir sur les engagements multilatéraux ou d'approfondir la question de la normalisation internationale. Pour autant cette dernière fournit des éléments indispensables à la compréhension de la certification et qu'il nous faudra mobiliser.

depuis les régions tropicales de ne pas être accusée de mauvaises pratiques. « *L'enjeu de la normalisation est d'abord un enjeu industriel et financier. La prolifération des organismes de référence mondiaux, le rôle déterminant qu'y jouent les entreprises multinationales et le caractère volontaire des engagements pris suscitent des interrogations quant à l'effectivité de cette nouvelle forme de régulation internationale* » (Battistella et al., 2006 : 387). Aussi, sans contrainte juridique, le risque de la normalisation n'est-il pas de voir des entreprises ne sélectionner (*pick and choose*) que les normes ne servant que leur politique de communication et d'amélioration de leur positionnement sur le marché mondial, d'où l'importance de la pression des ONG. Au total, « *Sur la scène internationale, aucun mécanisme formel d'application des normes ne s'impose. Les sanctions procèdent de la loi du marché et de l'activisme de quelques grandes associations* » (Battistella et al., 2006 : 388). Cette inquiétude se traduit dans la réalité par le conflit opposant la certification FSC promue par les ONGE à la certification PEFC mise en place par le processus paneuropéen pour aider les forestiers européens puis mondiaux à adhérer ou à mettre des démarches certificatrices moins coûteuses et non développées par des environnementalistes. Les conflits entre les parties prenantes s'articulent en outre autour un PEFC ayant des niveaux d'exigences insuffisants selon les ONGE et un FSC dénoncés comme trop coûteux pour les tenants du PEFC. Toujours est-il qu'il est possible de mettre en question les choix de certifications qui peuvent tout autant procéder de choix symboliques que des logiques de marché.

Encadré 18 : La certification PEFC

Le PEFC a été originellement mis en place pour l'Europe en 1999 et se présente comme l'alternative à la faillite des gouvernements dans la régulation de la protection des forêts. Suite à la déclaration de Rio, la CMPFE a adopté la GDF pour organiser sa foresterie. La mise en place de critères et indicateurs propres à la région visait développer un système de certification limité à l'Europe et indépendant du système FSC. Il fixe lui aussi un cadre commun à la foresterie et des objectifs à atteindre. Au souci de ne pas dépendre d'un système dirigé par des ONGE, la CMPFE voulait aussi intégrer les petits propriétaires pour qui les coûts de la certification sont apparus prohibitifs. Le PEFC contourne l'obstacle du coût en certifiant une région dans son ensemble et s'adresse ensuite vers le propriétaire en faisant la demande. Néanmoins, cette mesure pragmatique en constitue sa principale faille. Le système repose en effet sur un volontariat et un engagement de chacun. La gouvernance du PEFC s'appuie sur une participation par le bas qui implique les membres nationaux et les parties prenantes internationales. Ces deux catégories détiennent un droit au vote. Trois chambres pour les procédures de prise de décision : l'Assemblée générale, la chambre des directeurs élus à l'assemblée générale parmi les membres et enfin le Secrétaire général.

La réussite du modèle de certification européenne des politiques forestières a amené de nombreux pays et régions du monde à se tourner vers l'Europe pour bénéficier de son expérience, de son modèle d'intégration et de gestion par des demandes de reconnaissance des organismes certificateurs de ces pays et de ces régions. Au modèle de réussite européen, il faut ajouter les perspectives d'un marché attractif pouvant devenir discriminatoire par des mesures non tarifaires envers les produits non certifiés PEFC. Le PEFC est alors devenu en 2005 le Programme pour la reconnaissance des certifications forestières. Il œuvre au niveau mondial et concerne autant des forêts d'Afrique, d'Amérique et d'Océanie que celles d'Europe. Ce partage d'expérience va

jusqu'à l'assistance dans la création de certification régionalisée, à l'exemple de l'Afrique. Le succès en reste néanmoins encore limité.

La certification PEFC repose sur des obligations de moyens fondées sur le système ISO 14000 de management environnemental. Le système est plus adapté aux forêts européennes car il prend en compte leurs particularités : surface en augmentation, production biologique supérieure aux récoltes, forêt majoritairement privée et propriétés de petite taille, émergence de fonctions environnementale et sociale.

Néanmoins, en ayant été favorisé par l'industrie forestière et appliqué globalement en Europe, le PEFC est perçu, et critiqué par les ONG, comme un instrument au service de l'industrie européenne du bois et du papier. Néanmoins, c'est bien parce que le PEFC a intégré la territorialisation des forêts et la souveraineté des Etats sur leurs ressources forestières, via la reconnaissance des PFN, que le PEFC connaît une telle expansion.

En tant qu'acteur politique, le PEFC a activement participé, si ce n'est initié, la signature de la Déclaration de Rio sur la certification en 2010 laquelle vise à réunir un maximum de parties prenantes dans le but de peser sur la rencontre Rio +20 en 2012 et ce, en faveur de la certification (PEFC) en particulier) comme moyen de réguler la gestion des forêts (voir le *PEFC Annual Review 2010* sur le site PEFC (www.pefc.org)).

En 2011, ce sont 232 millions d'hectares qui sont certifiés PEFC à travers le monde (146 millions en Amérique du Nord – dont 112 au Canada (CSA), 64 en Europe, 14 en Océanie, 3,2 en Amérique du Sud). A noter également que 0,177 million d'hectares ont perdu leur certification PEFC en Avril 2011.

Encadré 19 : Les autres principaux systèmes certificateurs

Aux côtés de ces deux principaux systèmes, FSC et PEFC, nous trouvons dans les principaux pays producteurs de bois des systèmes certificateurs mis en place par les acteurs de la filière au niveau national.

Ainsi, nous trouvons au Canada, le *Canadian Standard Association* (CSA) Le CSA a été créé en 1996 à la demande de la *Canadian Pulp and Paper Association*, devenue aujourd'hui la *Forest Products Association of Canada*. Encadrée par le *Canadian Sustainable Forestry Certification Coalition*, le schéma repose sur des standards de management environnemental issus des normes ISO et ISO 14 000. Vingt huit millions d'hectares sont concernés. Aux Etats-Unis, la *Sustainable Forestry Initiative* (SFI) a été fondée sur l'initiative de l'*American Forest and Paper Association* en 1993. Elle vient ainsi relayée une initiative historique de gestion forestière soutenable datant de 1941, le *American Tree Farm System*, contrôlant les pratiques forestières au sein de chaque Etat fédéré en faisant le demande. Le *Tree Farming* (sylviculture) a été créé par les forestiers américains afin de communiquer sur leur activité et de montrer qu'ils géraient la forêt pour en retirer des matières premières et de produits chaque année. Le SFI est, à l'instar du CSA, fondé sur des standards de management environnemental. Le SFI concerne quarante millions d'hectares de forêts aux Etats-Unis d'Amérique. Ces systèmes CSA et SFI sont sujets à controverses car, en recevant un large soutien des industries de la filière forêt-bois-papier nord-américaines, ils opposent des obligations de moyen à celles d'objectifs fondant originellement l'essence de la durabilité dans l'aménagement forestier.

Au Brésil, le CERFLOR couvre 50 000 hectares de forêts. Fondé en 2003 par le Ministère brésilien du développement, de l'industrie et du commerce il a pour objectif d'organiser la gestion des forêts afin d'en faire un outil de la croissance et du développement. Le CERTFOR a été mis en place au Chili en 2002 par le Gouvernement chilien, l'Association des industriels de Madère et l'Association chilienne des manufactures de bois. Il couvre actuellement 950 000 hectares.

Nous trouvons en Malaisie le Conseil malaisien de certification des bois fondé en 1998. Il couvre quatre millions d'hectares. Il a été fondé sur l'initiative du Ministère malaisien des industries primaires et du *Malaysian Timber Council*. En Indonésie, le LEI veille à l'évolution de la Gestion des forêts.

En Australie, l'*Australian Forestry Standards*, fondé en 2003 par le Conseil des Ministres des forêts, des pêches et de l'aquaculture et par les industries forestières australiennes..

En Afrique, il est tenté de mettre en place l'ATO-PAFC avec le soutien du PEFC, de la FAO et de l'UE notamment.

Encadré 20 : Les engagements volontaires privés de la gestion des ressources naturelles et forestières (Guéneau, 2007 ; Froger, 2007 ; OCDE, 1999)

Les accords volontaires unilatéraux sont des chartes et des codes de bonne conduite pour lesquels les firmes définissent des programmes d'amélioration environnementale. Ceux-ci sont communiqués à leurs employés, actionnaires, clients. Dans ce cas, les firmes déterminent seules, sans intervention des autorités publiques, les objectifs environnementaux à atteindre. Ils sont donc du domaine de la régulation informelle et de l'autorégulation.

Les accords privés sont des contrats établis entre une ou plusieurs firmes qui polluent et les victimes des émissions des polluants (employés, population locale, firmes voisines) ou leurs représentants (syndicats, associations). Ces contrats de corégulation stipulent l'élaboration d'un programme de gestion environnementale et/ou la mise en place d'un dispositif de réduction de la pollution.

Les accords négociés correspondent à des contrats entre les autorités publiques (locale, régionale, nationale, fédérale) et l'industrie. Ils comportent un objectif de réduction des émissions de polluants et un calendrier de réalisation. En contrepartie, les autorités publiques s'engagent à ne pas prendre de nouvelles mesures contraignantes si l'objectif est atteint. Cette régulation informelle peut donc être apparentée à une autorégulation du secteur privé mais l'Etat ou les autorités publiques se réservent le droit d'intervenir en dernier ressort et de façon formelle et contraignante si les entrepreneurs fonctionnels s'engagent trop peu ou ne respectent pas leurs engagements.

Les programmes volontaires sont du domaine de la régulation publique. Développés par les autorités publiques, les firmes ont le statut de participant. Celles-ci doivent accepter des normes déterminées par les autorités publiques. Elles reçoivent en contrepartie des subventions de R&D ou une assistance technique ou l'autorisation d'utiliser un logo environnemental.

Parmi ces différents instruments fondés sur le volontariat, seuls les accords négociés visent un partage de responsabilité entre les autorités publiques et les firmes. Ce rapport peut être appréhendé comme un rapport de délégation des autorités publiques aux firmes. A la manière d'instruments de certification, les objectifs sont fixés et les moyens laissés libres pour les atteindre. Ces accords volontaires présentent trois types d'avantages (Commission des communautés européennes). Ils favorisent une attitude pro active des entreprises. Ils encouragent l'adoption de solutions efficaces et sur mesure. Ils permettent enfin une réalisation rapide des objectifs.

Néanmoins, l'efficacité des accords volontaires dépend de l'ambition même des objectifs fixés. De plus, pour ce qui est du processus décisionnel et de mise en œuvre, ces accords volontaires génèrent un risque de capture réglementaire attaché à la délégation même de la définition de la politique environnementale, des seuils de pollution et des comportements à adopter, comportements qui risquent d'être encadrés par l'intérêt de la firme et non étendu à sa responsabilité de fait. Nous pouvons en effet nous interroger sur le degré de représentations des autres parties prenantes, particuliers notamment, dans les instances de décisions de la firme mais aussi sur qui de l'Etat, ou de la firme, est le principal ou l'agent. De nombreux exemples de pollutions majeures montrent que le partage des charges et des responsabilités est évité par les firmes.

3.3 Les schémas de certification dans la régulation du commerce mondial

Selon les spécialistes de la gouvernance globale et de la normalisation (Pattberg 2005 et 2006 ; Brosset et Truilhe-Marengo, 2006 ; Delmas et Young, 2009 ; Auld *et al.*, 2009), les schémas de certification produits par les acteurs privés apparaissent particulièrement adaptés pour réguler le commerce international et les enjeux forestiers que ne le sont le principe de libre échange et le droit international. En permettant aux acteurs, tant publics que privés, de

s'appuyer sur un référentiel technique de manière volontaire, ils ont la possibilité de projeter leurs propres préférences dans le commerce mondial sans contrevenir au droit ni adopter des mesures bilatérales discriminatoires. D'une part, il est délicat diplomatiquement pour un Etat d'orienter les trajectoires de gestion des ressources naturelles dans un autre Etat et, d'autre part, l'OMC interdit toute pratique de discrimination à l'exception des motifs prévus par l'article 20 al. g du GATT. Ici encore, cela reste délicat pour l'Etat qui aurait cette tentation car il s'exposerait alors à des sanctions croisées. L'OMC (encadré 21), dont la « *principale fonction est de favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges* » (OMC, 2012), cherche pour autant intégrer toute une série d'exigences environnementales, sociales ou sanitaires. Ainsi, le préambule des Accords de Marrakech stipule qu'un tel Accord doit « *contribuer à la réalisation de ces objectifs [de l'OMC] par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations dans les relations commerciales internationales* » et à cet effet « *mettre en place un système commercial multilatéral intégré, plus viable et durable, englobant le GATT, les résultats des efforts de libéralisation du commerce entrepris dans le passé, et tous les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay* ». Mais les Membres reconnaissent aussi « *que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant de revenus réels et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce des marchandises et des services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents de niveaux de développement économique* ».

Les Accords de l'OMC prévoient des normes « régulatrices » créant une discipline collective. Cependant, les accords de Marrakech (1994) sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ainsi que ceux sur les obstacles techniques au commerce (OTC), en plus de « prescrire » ce qu'il convient de faire au nom de principes admis, « constituent » les organisations de normalisation en nouveaux acteurs internationaux. En effet, il ne s'agit plus pour les normes d'être uniquement élevées dans le respect des accords internationaux et d'être recommandatoires mais elles deviennent un référentiel technique pour des accords

internationaux désormais définis « *sur la base* » des normes techniques existantes. Il est en effet prévu explicitement que les « *Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales dans le cas où il en existe* » (article 3.1 SPS). « *Dans le cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs réglementations techniques* » (art. 2.4 OTC). Donc, le politique n'est plus seulement à envisager avec les producteurs d'instruments dont les intérêts sont à valoriser dès la problématisation des enjeux, dans leur politisation et enfin dans le choix des politiques publiques internationales à mettre en œuvre via la décision politique et le texte la fondant. Pour séquentielle que soit cette description de l'agenda politique, notre attention est bien à porter non plus sur les instruments mais sur les organisations les définissant. Et dans le cas de la régulation politique des forêts, comment les certificateurs participent-ils et politisent-ils les problèmes ? Quelles synergies ou quels conflits pouvons-nous rencontrer entre les acteurs publics et privés autour des certifications et comment les certificateurs s'insèrent-ils dans les débats ?

Encadré 21 : L'OMC et le commerce international de bois

Au cours de l'Uruguay (qui débute en 1994) est créé le Comité du Commerce et de l'Environnement (1995), lequel a pour objet d'envisager les connexions entre environnement et commerce. L'article 20 du GATT stipule ainsi que « *sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures [alinéa g] se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale* ». Ceci signifie que « *les mesures affectant le commerce des marchandises, qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, sont exemptées des disciplines normales du GATT dans certaines conditions [de réciprocité dans les mesures d'application notamment]* » (OMC). L'article 20 du GATT fixe donc le cadre général de la réglementation environnementale et du commerce en stipulant que, en matière d'importation, les membres de l'OMC peuvent faire passer en toute légitimité des objectifs de protection de l'environnement avant l'obligation générale qui leur est faite de n'instituer aucune restriction au commerce et de s'abstenir de prendre des mesures commerciales discriminatoires. Le « cycle du développement » de Doha, débuté en 2001, a lancé une série de discussions quant à l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non agricoles, dont les produits forestiers, issus des pays en développement. Poursuivi à Cancun en 2003 puis lors de la Conférence ministérielle de Hong Kong (2005), les discussions relatives aux produits non agricoles, dont les produits forestiers, ont lieu dans le cadre d'un groupe de négociation spécial sur l'accès au marché (AMNA) créé à Doha en 2001 et dont le but est d'envisager la possibilité de supprimer l'ensemble des droits de douane. Deux autres séries d'obstacles au commerce sont également pris en compte dans le cadre de l'OMC : les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). La certification de la gestion durable des forêts est à la croisée des mesures en tant que mesure non tarifaire et obstacle technique au commerce.

Les relations entre les normes techniques et l'OMC rendent compte d'une pluralité des espaces normatifs (Institutions, OMC, Conventions internationales de protection de l'environnement et de la santé). Prenons l'exemple, qui retient ici davantage notre attention, des Accords environnementaux internationaux. Face à l'aggravation des atteintes à l'environnement, ont été multipliées les conventions environnementales prévoyant des mesures commerciales visant à protéger les ressources naturelles, lesquelles peuvent systématiquement être analysées comme des mesures restrictives au commerce. C'est en outre une multiplication des variables que produisent ces Accords et qu'il faut intégrer dans la prise de décision, publique ou privée. La Déclaration de Doha (2001 : 7) a bien lancé des négociations sur le sujet mais « *sans préjuger de leurs résultats* ». Là encore, les normalisateurs peuvent soutenir et éclairer ces régulations internationales avec des normes procédurales (marche à suivre) ou comportementales (contenu de l'action). Il se pose donc la question de savoir si la normalisation internationale peut être un pont entre le système de l'OMC et les accords multilatéraux sur l'environnement. Il s'agit de faire coexister des espaces normatifs aux champs d'intervention communs mais aux objectifs différents. En quoi les normes techniques peuvent-elles contribuer à la cohérence des ordres internationaux ? Ou alors, pour reprendre notre questionnement précédent, de quelle attraction les certificateurs sont-ils capables pour orienter le multilatéralisme forestier ?

L'OMC n'a pas pour mandat de développer les normes internationales, mais les Accords SPS et OTC attribuent un certain nombre de fonctions à la normalisation. En effet, ces deux accords prennent acte du développement des normes techniques et des règlements. Sans remettre en cause le principe, ils cherchent à encadrer le phénomène afin que la normalisation reste un instrument au service de la standardisation et non à la multiplication des standards de production. Lorsque l'Institution de référence appuie son action sur les normes, ne pas favoriser la multiplication des référentiels est essentiel pour conserver la lisibilité d'un environnement économique et normatif. Enfin, si les normes techniques participent des moyens reconnus par l'OMC pour faciliter le commerce international, le préambule des Accords de Marrakech ne font que confirmer que l'OMC confine l'environnement aux marges de l'économie politique internationale et continue de le subordonner à l'augmentation des moyens et des capacités, soit une logique inverse à ce que l'on pourrait attendre de cette institution pour limiter les atteintes à l'environnement, notamment lorsque celle-ci fait

référence au développement durable, trajectoire entérinée et largement reprise lors des réunions suivantes par le rapport Brundtland¹.

Réciproquement, si les normes peuvent être appréhendées comme une activité déléguée par l'action publique, elles peuvent également être appréhendées comme le marqueur et l'instrument du *policy capture* des processus décisionnels par les intérêts économiques (*lobbying* / pressions exercées par les groupes d'intérêts). En effet, en prévoyant expressément la participation des acteurs industriels et autres entrepreneurs économiques au processus d'élaboration des règles qui vont encadrer leurs activités, les représentants des industriels et autres entrepreneurs économiques négocient les règles entre eux et appliquent leurs règles aux processus publics. Les autorités publiques peuvent alors soit perdre leur capacité d'arbitrage soit voir leur position se renforcer du fait qu'elles ne subissent plus les pressions liées aux négociations. Toujours est-il que la coopération inter-organisationnelle public-privé au travers de partenariats ou de sous-traitance permet à l'Etat de se recentrer sur ses missions premières de service public et d'assurer à ses infrastructures la pérennité que le statut de propriété publique ne leur garantit plus. Ainsi, les Etats et les collectivités territoriales peuvent associer des tiers au financement, à la réalisation, à la gestion et à la maintenance des services publics (Savall et Zardet, 2005 : 112). La limite aux partenariats public-privé est le risque de voir une accapARATION de ces marchés publics par les entrepreneurs majeurs des secteurs concernés. Toujours est-il que ces partenariats peuvent apparaître plus efficaces, créateurs de valeur ajoutée pour les parties prenantes et davantage inscrits dans les territoires sur lesquels ils sont mis en œuvre. Partant, il s'agit alors de questionner les modalités politiques selon lesquelles un instrument privé vient se cumuler à l'action des gouvernements tant dans ses objectifs (la gestion durable des forêts) que dans sa mise en œuvre, à savoir comment un tel instrument

¹ Citons cependant un certain nombre de *panels* opposant les Etats-Unis d'Amérique, l'UE, l'Asie et à l'Amérique latine à propos des méthodes de pêche à la crevette. Ces méthodes étaient mises en cause car elles aboutissaient au prélèvement de tortues de mer et de dauphins. A chaque fois, l'OMC s'est prononcé pour l'arrêt de ces méthodes destructrices de l'environnement et créant une situation de concurrence déloyale vis-à-vis des Etats-Unis. L'UE a perçu cette résolution comme une prise en compte des préoccupations environnementales par l'OMC. Car, au-delà de la norme-référentiel, au-delà de la norme d'harmonisation, la norme est aussi un instrument permettant de faire valoir ses préférences, et ce, en accord avec une réglementation internationale protégeant la liberté du commerce. Il en va ainsi du panel Crevettes contre tortues. En 1998, les États-Unis interdisent l'importation des crevettes thaïlandaises au motif que les filets utilisés par les pêcheurs thaïs noient aussi les tortues marines, espèce en voie de disparition. Protégeant les tortues dans ses eaux territoriales, Washington a voulu, en prenant cette mesure, étendre sa protection. Considérant cette interdiction comme contraire aux règles du commerce mondial, la Thaïlande porte l'affaire devant l'OMC. En se basant sur l'article 20 des accords du GATT, les juges de l'Organe de règlement des différends de l'OMC estiment fondée la démarche américaine et déboutent, en conséquence, la Thaïlande.

complète l'action publique en reliant acteurs identitaires (ONG) et fonctionnels (les firmes multinationales). Comment alors analyser ce déplacement de l'autorité dans la régulation des enjeux pour en saisir le politique ? Un tel instrument fondé sur le marché (les *Non-State Market-Driven instruments*) permet ainsi de poursuivre plusieurs objectifs de la durabilité (Auld *et al.*, 2009), à savoir contourner les lois nationales ou l'absence de lois forestières jugées pas assez ambitieuses dans le domaine de la durabilité, en particulier dans les pays en développement à couvert forestier tropical, faire participer l'ensemble des parties prenantes aux choix d'aménagement des espaces forestiers, contraindre les firmes à développer des stratégies qui intègrent les dimensions environnementales et sociales au-delà de la réduction des coûts et de la normalisation technique type ISO. Tous ces objectifs peuvent être poursuivis par l'autorité fondée sur les attentes du marché en termes de durabilité, la légitimité des instances certificatrices assises sur des décisions collégiales réunissant les parties prenantes privées et sociales et enfin, les procédures de vérification des entités demandant à intégrer la certification. Mais ce sont aussi plusieurs certifications qui coexistent et se concurrencent. Se pose ainsi l'envers de la normalisation.

3.4 L'envers de la normalisation : De l'harmonisation des échanges à la compétition entre certificateurs

La notion de gouvernance globale permet à ses théoriciens de mettre en avant la coproduction publique-privée-sociale d'instruments inédits de régulation. Pour autant, celle-ci ne doit pas conduire à occulter de l'analyse les conflits entre acteurs, notamment entre les acteurs privés de la normalisation. En effet, si les normes sont des instruments pour harmoniser les politiques nationales et les pratiques industrielles, elles ne sont pas pour autant un instrument lisse. La question de leur instrumentalisation reste incontournable. Définir à quels critères et indicateurs doivent correspondre les performances des capacités industrielles va encadrer les résultats escomptés par la recherche et développement/diffusion, autant de façon positive (en stimulant la recherche par les performances attendues) que de façon négative (en écartant de fait des systèmes alternatifs bons ou mauvais). Ainsi, face à l'émergence des instruments portés par les ONGE, l'ISO a cherché, sans succès, à intégrer ces démarches en proposant ses grilles de critères et indicateurs. En revanche, l'ISO aide à fixer les grilles de critères et

indicateurs dans les schémas PEFC, initialement mis en place par le processus paneuropéen comme alternative au FSC des ONGE (encadré 22). Le deuxième aspect de l'envers des normes correspond à l'instrumentalisation des règles du jeu de la normalisation, autant dans la formation de celles-ci que dans leur déformation ou dans leur transformation. La prolifération des normes aboutit à leur conflictualité et à leur application partielle avec une capacité de sanction limitée. Il se pose donc la question de l'encadrement de ces normes et de leurs entrepreneurs et donc de leur légitimité puisque ceux-ci sont issus du secteur privé et sont autoproclamés ou choisis parmi des acteurs appuyés sur leur propre légitimité sectorielle. Troisièmement, à la question de l'autorité légitimant la portée plus ou moins contraignante d'une norme vient s'ajouter celle de la multitude des espaces géographiques auxquels elles s'appliquent. En effet, une norme de gestion d'une ressource naturelle en visant l'exploitation des massifs forestiers peut affecter le territoire, l'interface entre plusieurs territoires, des secteurs, des régions du monde indépendamment les uns des autres ou encore une norme peut s'étendre au monde. Se posent alors les questions tenant à leur compatibilité, aux conditions de leur harmonisation, mais il se pose aussi celles liées aux acteurs de cette normalisation, aux règles défendues et valorisées, aux rapports de puissance entretenus avec les autres entrepreneurs de ce système. Il s'agit bien ici de s'intéresser à l'instrumentalisation et aux marchandages en découlant. La normalisation, sa promotion et son implantation présenteraient alors l'ambivalence de correspondre à une idée en ayant comme fonctionnalité d'être une règle du jeu pour les usagers utilisateurs de normes. Elle constitue aussi un produit conçu puis vendu par les agents normalisateurs (producteurs, prescripteurs, distributeurs, contrôleurs publics ou privés ou hybrides). Un fonds de commerce s'est donc constitué autour de la normalisation, lequel est composé par l'appareil normatif et les flux financiers générés. Partant, naissent des dynamiques concurrentielles qui sont autant à comprendre selon une mise en opposition permanente qui se traduit autant par l'état entretenu d'incompatibilité entre ces différentes normes (normes indicatives/impératives, de différentes légitimités) entre elles et avec les pratiques des firmes non certifiées que selon celui de la possible compatibilité immédiate afin d'assurer la continuité du réseau d'approvisionnement (Savall et Zardet, 2005 ; d'Antin, 2007). Enfin, la gouvernance environnementale et les formes hybrides qu'elle peut prendre mettent en questions son effectivité, sa robustesse et son efficacité.

Encadré 22 : Les conflits d'acteurs dans l'émergence de la normalisation forestière et des schémas de certification

La pénétration des schémas de certification par ISO 14001. Alors que les schémas de certifications fixent des objectifs de performance, la normalisation ISO 14001 fixe des objectifs de progrès permanents d'année en année. Or, depuis 1995, et l'exemple du CSA, le rapport du groupe d'étude ISO rendu au CT207 (Cadman, 2011), les critères et indicateurs PEFC et FSC qui vont vers la certification ISO (Humphreys, 2006 ou encore entretien avec Bernard de Galembert/CEPI, 2011) sont des exemples de l'interpénétration de ISO et des certifications.

Ainsi, en 1995, il était proposé à la séance plénière d'Oslo par le Canada et l'Australie de développer un guide d'orientation et d'application de gestion forestière basée sur ISO 14001. L'une des ambitions d'une telle proposition avait pu être de faire reconnaître la démarche de certification Canadian Standards Association.

Les labels environnementaux sont également l'objet de controverses. ISO 14020 est le standard normalisé pour la déclaration et l'octroi de labels et peut donc potentiellement l'emporter sur toutes les autres démarches de labellisation concurrentes. *« Les ONG se sont à nouveau inquiétées d'un détournement de l'utilisation de l'ISO 14001 laquelle pourrait conduire à une exemption complète de labellisation environnementale des industries forestières. La raison d'une telle stratégie, a-t-il été avancé, était la réticence de l'industrie forestière à s'engager dans des démarches d'amélioration environnementale tel que le label FSC l'exigeait, ce qui a alors été interprété comme une tentative de placer la certification forestière sous l'ISO, plus encore lorsque ISO 14020 a été déclaré compatible avec la certification forestière telle qu'envisagée par l'Intergouvernemental Panel on Forests, et incluant les nouveaux concurrents émergents de FSC »* (Cadman, 2011). Et lors d'un entretien avec l'industrie papetière en 2010 nous avons pu revenir sur cette tentative de convergence et ainsi envisager un sabotage en interne par le FSC lui-même et de souligner la mauvaise santé financière du schéma de certification : *« si on veut être très critique, très très critique, ce que j'ai tendance à être, il faut savoir que sur les débats de la certification, il y a eu l'établissement d'un groupe de travail technique sous ISO 14000 qui visait justement à créer un système de gestion des systèmes de certification dans le cadre de ISO 14000 qui aurait rendu les choses beaucoup plus claires et transparentes, travail qui a été sabordé par les ONG environnementales à l'époque pour laisser la voie libre au système FSC. Tim Simot représentant des ONG a réussi à siéger à l'intérieur du groupe de travail pour le saborder de l'intérieur afin qu'il n'y ait jamais de consensus sur un standard ISO en matière de GDF [...] c'est-à-dire que dès le départ (1994-1995), il y a eu cette idée que plutôt que de laisser ça au marché, il faudrait un cadre totalement transparent géré par une Institution internationale par rapport à laquelle tous les systèmes innovants auraient dû se mettre en conformité et dont l'avantage aurait été, ce que CEPI a toujours recherché, une certaine reconnaissance mutuelle des systèmes, qu'on n'a jamais eu ».*

Et de poursuivre : *« d'une façon ou d'une autre ce système-là, pour en avoir parlé avec le responsable communication il y a 6-7 ans de ça, ce système-là ne pouvait être pérenne sans un business model efficace. Donc à un moment donné, l'argent rentre là-dedans ce qui voulait dire que, même sans concurrence, ce système avait besoin de gagner en parts de marché pour exister. Donc, je pense qu'il n'avait pas besoin de la concurrence pour se « pervertir ». la concurrence n'a fait que probablement accélérer les choses mais FSC jusqu'à il y a quelques années était virtuellement en faillite financièrement dans la mesure où ça n'était pas la délivrance des certificats et les royalties sur les labels et les licences qui finançaient le système. Je ne sais même pas où ils en sont. C'est-à-dire que s'ils n'avaient pas eu la Rockefeller Foundation, des donateurs généreux pour les soutenir, c'était un modèle qui se crashait en bout de piste. Ça n'a fonctionné que sur des donations. D'ailleurs, le siège a été déplacé d'Oaxaca au Mexique [siège social international depuis 1994] à Bonn [en 2002] pour une raison simple qui est que Mme Sinnot travaillait là-bas. Ils se sont rapprochés là-bas en disant qu'il fallait se rapprocher du cœur du problème mais la réalité est beaucoup plus prosaïque que ça, comme souvent. FSC a déménagé à Bonn parce qu'au moment de la réunification allemande les institutions allemandes ont quitté Bonn, laissant des surfaces de bureaux vides en quantités astronomiques et la ville de Bonn a offert pour un euro symbolique des locaux dans l'ancien siège du Parlement.*

YM : à FSC uniquement ?

Notre interviewé : oui. Ça a été le moment où Tim Sinnot quittait et où Aikko Lidecker, ancien WWF Allemagne, donc c'est lui qui a négocié le deal avec l'Allemagne, tout allait bien, il avait ses contacts, et c'est comme ça que ça s'est fait. Et donc FSC bénéficie d'un siège à titre quasiment gratuit.

Donc il y avait l'argent de la Rockefeller Foundation d'un côté, le don de Bonn de l'autre. C'est ça qui a fait que FSC a pu exister pendant des années alors que d'une part il n'y avait pas beaucoup de surfaces certifiées. Il faut être honnête, en Europe la 1^{ère} grosse surface certifiée c'était la Suède. C'est quand le groupe Assi Doman, propriété de l'Etat, a décidé de certifier 4 millions ha d'un coup, et puis que du coup d'autres entreprises ont suivi parce qu'elles faisaient partie du même groupe de travail et que le choix s'est porté sur FSC ».

En vérifiant cette information quant au financement par dons privés de FSC, nous trouvons sur le site de FSC les dons accordés, soit 883000 \$ en 2008, 544822\$ en 2007, 714200 en 2006, 1142500 \$ en 2005, 833182 en

2004. Pour sa part, le PEFC se finance sur les frais payés par ses membres ainsi que sur les dons. Ainsi, ce sont 2,7 millions d'euros dont dispose PEFC, lesquels correspondent aux frais d'engagement des membres, soit 99% du budget PEFC (PEFC, 2011).

Pour conclure cette section consacrée à la certification, trois éléments ressortent. Pour réguler l'accès à la ressource, la certification a été créée par des acteurs représentant la société civile, et ce, en réaction à un angle mort du multilatéralisme. En cela, cet instrument de marché apparaît inédit pour réguler un secteur et sera par la suite décliné à d'autres secteurs (pêcheries par exemple). La certification s'insère parfaitement dans la régulation mondiale du commerce et ses dispositions régulant la discrimination. La contrepartie est la difficulté à mettre en place des coalitions d'Etats autour de schémas de certification. Le PEFC a pu l'être par l'intermédiaire du processus paneuropéen. En revanche, il ne traduit en aucune mesure un rassemblement de l'UE autour de PEFC, de même que le PEFC ne traduit en rien une intégration autour de lui-même. PEFC et FSC sont des normes techniques. Enfin, l'envers des normes et la compétition entre les différents schémas illustrent, s'il en était besoin, qu'il ne s'agit en aucune manière d'un instrument idéaliste non fonctionnel. Ces schémas existent, résistent et sont, d'une certaine manière, efficace en ce qu'ils portent sur des surfaces forestières importantes à travers le monde et impliquent un grand nombre d'acteurs depuis l'exploitation elle-même et tout au long de la filière de transformation. Cependant, à ce stade et à l'échelle européenne, deux questions apparaissent : Que deviendra cette robustesse si l'initiative paneuropéenne d'ériger une loi forestière valant pour tout le continent aboutit ? Ensuite, et à nouveau se pose la question de l'efficacité de l'instrument lui-même, questions que nous choisissons d'éluder pour nous concentrer sur le politique et les acteurs eux-mêmes. Notre objectif reste en effet de savoir qui fait la régulation politique des forêts.

4 La gouvernance globale : Un apport incomplet

Pour saisir la régulation globale des enjeux forestiers et les interactions des autorités publiques avec les diverses parties prenantes nous avons progressivement ouvert notre angle depuis les approches statocentrées rationnelles jusqu'à envisager la gouvernance globale et l'interpénétration des acteurs. Si cette dernière nous apporte un cadre plus large et nous éclaire sur les processus de privatisation de la règle, elle nous semble être un concept des

Relations internationales encore trop peu sociologisé. Il nous faut donc mettre en place une démarche pour éclairer ces angles morts.

4.1 La gouvernance globale : une notion peu sociologisée

La notion de gouvernance désigne, dans une acceptation large, les configurations d'acteurs protéiforme – les individus et les institutions, publics et privés – et les différents processus selon lesquels ces configurations d'acteurs gèrent leurs affaires communes, elle permet en outre au chercheur de questionner les jeux d'échelles à travers les configurations protéiformes d'acteurs territorialisés, déterritorialisés et reterritorialisés. Face à des enjeux en attente de régulation, ce seraient ainsi des communautés de responsabilité qui se mettraient progressivement en place, au sens où l'interdépendance met en contact des acteurs qui revendiquent leur droit d'agir sur la scène internationale au-delà des cadres prévus par les Etats. L'acteur privé n'est plus seulement dans un rôle de protestation ou de lobbying mais devient lui-même un producteur de pouvoirs (normes, schémas de certification de gestion durable) dans un contexte de libéralisation de la composition de l'espace et des partenariats publics-privés (Badie, 1999). Il se pose néanmoins la question de savoir quel usage la recherche en relations internationales peut faire d'une notion qui, ouvre les configurations d'acteurs, le champ et saisit des processus de régulation. La notion permet de progresser sur la description des arènes et des acteurs présents ainsi que dans l'analyse des relations internationales en intégrant dans un espace public mondial des acteurs inter et transnationaux intersubjectifs participant de sous-systèmes mondiaux (*policy network*) n'ayant ni la même légitimité ni les mêmes capacités à réguler (Smouts, 1998). La notion cherche également à intégrer au politique la multiplication des mécanismes de régulation sociaux, privés et hybrides découlant des alliances interorganisationnelles entre acteurs publics et acteurs privés, lesquels nécessitent un renouvellement des approches jusque-là menées en termes de régime international. A cette fin, les travaux s'inscrivant dans la notion de gouvernance globale semblent pouvoir aider à relever ce défi en questionnant les transformations dans les systèmes d'acteurs internationaux (Strange, 1988 ; Buzan, 1998) et les résultats atteints par ces nouveaux acteurs (Pattberg, 2006). Mais si la notion permet de prendre acte d'une transformation opérée dans les arènes internationales, qu'offre-t-elle aux Théories des

relations internationales pour saisir la participation des acteurs eux-mêmes ? Plusieurs éléments, nous semble-t-il, s'imposent à nous pour étudier la régulation. Il nous faut mobiliser les notions de réseau, de territoire et des échelles pour saisir des relations construites entre des parties prenantes poursuivant un objectif commun. C'est également l'autorité de la norme elle-même et sa légitimité qu'il faut approfondir. En ce sens, il ne s'agit plus seulement de stipuler que le pluralisme peut être la passerelle entre l'autorité experte et les systèmes de valeurs particuliers reposant sur les circonstances locales et les représentations de la gestion durable de l'environnement pour tendre vers un consensus. Il nous faut, au contraire, bien comprendre, et donc envisager, que les configurations d'acteurs mobilisant face aux autres leur propre expertise, leurs propres ressources pour impacter la définition et la redéfinition de la norme. Aujourd'hui, les critères et indicateurs sont déclinés par pays ou par massif forestier ce qui permet aux acteurs de se focaliser sur leurs propres enjeux sectoriels et locaux. Une telle déclinaison accentue leur capacité de mobilisation au sein des arènes de gouvernance.

A ce stade de notre démarche analytique, nous ne souhaitons pas revenir sur les travaux (Falkner, 2007 ; Chan et Pattberg, 2008 ; Auld *et al.*, 2009 ; Cadman, 2011) questionnant la légitimité selon les procédures de décisions en interne (composition des Assemblées générales, des bureaux, modalités des prises de décision). Ce questionnement est bien sûr indispensable à éclairer, puisqu'il s'agit d'envisager des acteurs « autoproclamés »¹ experts de la gestion durable des forêts, eux-mêmes en concurrence entre eux, dénonçant des firmes et des politiques forestières estimées non conformes à leurs principes de la durabilité. Cependant, notre premier éclairage de la régulation de notre objet « forêt » nous conduit à intégrer cette légitimité-là dans une perspective plus large de légitimation de l'acteur lui-même. Cette légitimité organisationnelle n'est-elle pas à envisager comme une ressource d'action publique, aux côtés des ressources financières, scientifiques et symboliques ? Et c'est là un constat fait par les théoriciens de la gouvernance globale eux-mêmes : « *Plus de ressources et plus de pouvoirs peuvent être concentrés sur peu d'acteurs capables d'orienter les systèmes de responsabilité en leur faveur* » (Chan et Pattberg, 2008 : 106). Pour ce qui est des ressources politiques, plusieurs séries de travaux en Analyse des politiques publiques nous

¹ L'expression « autoproclamés » est revenue très régulièrement dans nos entretiens avec les professionnels de la gestion des forêts et de la transformation du bois face à leur propre expertise elle-même développée tout au long de l'histoire de leurs professions de sylviculteurs ou d'industriels de la transformation du bois confrontés à la concurrence industrielle mondialisée, aux changements de la demande et d'attentes sociétales et publiques quant aux modalités de gestion des forêts et enfin au droit et aux coutumes quant à la gestion et à l'accès des forêts publiques et privées.

montrent l'importance de la prise en compte de ces ressources politiques, et surtout de la capacité des acteurs à les mobiliser et à les concentrer, dans la politisation des enjeux. C'est cette mobilisation-là qu'il nous faut étudier pour comprendre le gouvernement d'un secteur. Cette légitimité n'est-elle pas à chaque fois à redéfinir selon les enjeux, les problèmes politisés et publicisés, selon les acteurs en présence ? Analyser un tel déplacement implique donc pour le chercheur de ne pas seulement envisager les buts poursuivis mais de partir des intérêts en présence dans la mesure où ces acteurs jouent dans, et avec, les différents niveaux de gouvernance en cause et ce, jusqu'à les contourner. Partant, il est difficile d'étudier la régulation d'un secteur depuis une seule catégorie d'acteurs. Il faut au contraire, pour comprendre qui gouverne, nous saisir du problème, sa genèse et son instrumentation, ses effets attendus ou inattendus. Il faut également se demander dans quelle mesure et comment les acteurs en présence se sont emparés du processus de problématisation et de publicisation. En effet, « *de nombreux problèmes correspondent généralement à un contexte et à un système de régulation national. Or, quand les problèmes sont (re) définis comme globaux, il n'y a pas nécessairement un régime de responsabilité en place ou reconnu comme pertinent. Gills [1998] avance alors que la globalisation a conduit à un système de régulation implicite internationalement construit, mais lequel est biaisé par les intérêts du capital globalisé* » (Chan et Pattberg, 2008 : 107). Non seulement l'acteur impliqué doit ainsi être capable d'intervenir à différents niveaux de régulation mais également apparaître comme légitime à intervenir. Cette légitimation passe par le rapport construit à l'espace forestier dans le cadre de la régulation de ses aménagements. Comment alors envisager ce rapport, ce travail politique et les règles ? Si cette typification par les réseaux est perçue (Newel et Wheeler, 2006 ; Chan et Pattberg, 2008 ; Cadman, 2011), celle-ci apparaît encore trop peu explorée. D'une part, la recherche et les études s'arrêtent trop souvent à la constatation du fait et du rôle légitimé par la présence et les actions. D'autre part, ces mêmes études (Pattberg, 2003 et 2008 ; Flakner, 2007) pondèrent leurs questionnements aux apports des instruments pour la gouvernance mondiale et les progrès vers la gestion durable des forêts que permet le FSC en ce qu'elle incarne la capacité de régulation des ONGE ou d'opérationnalisation de la gestion durable. Pour notre part, notre grille d'analyse nous conduit à envisager le régime de responsabilité comme le résultat « *des négociations, renégociations et des conflits autour des grammaires de la responsabilité* » (Chan et Pattberg, 2008 : 106) avec des acteurs meneurs et suiveurs, des gagnants et des vaincus, des résultats moins absolus que relatifs. Il s'agit donc de questionner une construction sociale de la réalité (Berger et Luckmann, 2006) selon des règles institutionnalisées par la rencontre des perceptions des acteurs. Ces règles peuvent être

par la suite re- ou desinstitutionnalisées. Il s'agit donc pour nous d'étudier une telle institutionnalisation. La démarche analytique qui nous a conduit à retracer par les Théories des relations internationales les relations d'acteurs dans la régulation des enjeux forestiers montre qu'il s'agit en permanence d'acteurs qui s'adaptent aux vides juridiques, au *statu quo*, aux nouveaux enjeux et opportunités pour capter la ressource ou bien pour provoquer du changement par la publicisation des problèmes sectoriels. L'analyse doit s'emparer de ces questions quant à la concurrence ou aux synergies qui aboutissent à la définition de l'instrument. De cette manière, il devient possible de définir une régulation plus ou moins privée, non pas selon l'instrument lui-même mais au regard de la problématisation elle-même et des rapports entre acteurs ayant abouti à l'instrument. Notre interrogation est de savoir si un instrument traduit un retrait ou une recomposition de l'action. En outre, et comme le souligne Philipp Pattberg (2005), les partenariats et coopérations entre acteurs publics et privés sont trop peu analysés. Les instruments de régulation développés par les acteurs privés (normes, schémas de certification) peuvent m'être en concurrence de ceux produits par les Etats eux-mêmes. Ici encore, il ne s'agit pas de constater une forme d'instrumentation hybride, ou bien une compétition, mais bien de s'interroger sur le pourquoi de la coopération ou le pourquoi du non retrait de la régulation. Au total, la portée descriptive de la notion de gouvernance globale reste cantonnée dans une acceptation très fonctionnaliste qui conduit à déduire la l'instrumentation de la domination des acteurs.

4.2 Des angles morts internationalistes à l'analyse des règles coproduites

Les approches internationalistes sur la gouvernance globale constatent un processus de transition de la régulation publique vers la régulation privée mais selon quelles modalités ? A notre sens, celles-ci s'arrêtent trop tôt dans l'analyse pour deux raisons. Tout d'abord, et au-delà de la question pouvant porter sur des éléments constitutifs d'une demande et d'une offre de gouvernance globale de l'environnement (Young, 2009), la question des espaces d'interaction de ces acteurs publics, privés et protéiformes qui s'investissent sur des massifs forestiers spécifiques reste en suspens : comment interagissent le global, la décentralisation et les marchés (Lemos et Agrawal, 2009) ? Partant, il nous faut mobiliser des données toujours

plus complexes pour analyser les jeux d'échelles depuis le global jusqu'au local. Ce faisant, cela implique d'activer de nouveaux registres pour comprendre l'effectivité de leur coopération et de leur instrumentation. Or, ces nouveaux registres n'apparaissent pas dans la littérature des Relations internationales. Découlant de cette première faiblesse vient celle de la méthodologie elle-même (observation des négociations internationales, composition des arènes de négociations, instrumentation). Les repères scientifiques les conduisent à envisager la régulation selon des sphères publiques-privées étanches. Les analyses constatent alors des instruments publics, privés, sociaux ou encore hybrides mais à la suite de quels processus ? Qui s'est imposé à qui dans la formulation du problème ? Pourquoi, la rencontre des autorités publiques et des parties prenantes a-t-elle aboutit à tel instrument ? Comment sont justifiés et légitimés les synergies et les blocages ? Enfin, il nous paraît indispensable, pour analyser la régulation, de ne pas isoler les instruments les uns des autres pour ne pas tomber dans cet angle mort que nous dénonçons ici. En effet, alors que le développement d'instruments de régulation des enjeux forestiers par le marché a révolutionné les approches opérationnelles et scientifiques de la gestion des ressources naturelles, l'interpénétration des instruments publics et privés n'est encore que trop peu explorée. Il en va de même pour les liens entre les Etats et cette régulation privée et des enjeux soulevés par les discours pour la gestion durable et l'indépendance vis-à-vis de ces instruments privés. Or, les instruments respectifs ne sont-ils pas construits en réaction d'autres instruments ? L'observation indiquerait que cette interpénétration ferait partie intégrante des effets, attendus ou non. A ce titre, elle doit être étudiée autant en termes de stratégie des acteurs pour imposer leurs instruments respectifs que par réaction au changement ou encore pour réinvestir un secteur jusque-là délaissé.

La sociologie des acteurs apparaît alors comme un détour fondamental pour faire face aux angles morts de l'acceptation internationaliste de la gouvernance (tableau 6). Il s'agit notamment de saisir les intérêts et les représentations en présence, les efforts de légitimation des acteurs transnationaux, les intérêts perçus, les ressources organisationnelles et symboliques, leur rapport à l'action publique internationale et leur rapport au territoire et ce, tout particulièrement lorsque l'analyse politique s'intéresse à la gestion des ressources naturelles. Partant, les Etats et leurs représentants, les organisations internationales et les acteurs transnationaux sont alors à comprendre comme des entrepreneurs politiques potentiels. De la même manière que l'Etat n'est plus envisagé selon un rapport interne/externe opaque, les acteurs transnationaux ont un rapport à chaque fois construit avec leur environnement.

Tableau 6 : La gouvernance globale : apports et angles morts

Approche	Postulats	Concepts clefs	Apports	Angles morts
La gouvernance globale	Participation des acteurs privés et sociaux d'un secteur à la régulation face aux Etats	Gouvernance privée	Les acteurs transnationaux Définition d'un cadre pour analyser les relations internationales selon des processus de privatisation Typologies de la gouvernance globale Configurations publique-privée-sociale Légitimité organisationnelle	La construction sociale de la réalité Etude fine de la coopération et partenariats entre acteurs

Chapitre 3 Vers une sociologie politique de la régulation internationale des enjeux forestiers

Dans un secteur forestier qui apparaît particulièrement morcelé, le débat scientifique s'articule entre, d'une part, une diplomatie environnementale complexe à appréhender au prisme de la globalité des enjeux environnementaux et des souverainetés nationales affirmées (Petiteville, 2009) et, d'autre part, les acteurs transnationaux privés et collectifs (Le Prestre, 2005 ; Pattberg, 2005 ; Oran et Young, 2009 ; O'Neill, 2009). De ce fait, analyser la gouvernance mondiale des enjeux forestiers pose au chercheur toute une série de défis tant épistémologiques que pragmatiques (Compagnon, 2010 ; Dingwerth et Pattberg, 2010 ; Overbeek, 2010). Nos propres recherches montrent qu'analyser la régulation des enjeux forestiers conduit à chaque fois à analyser des acteurs multiples, des « problèmes publics », des décisions et surtout des instruments, c'est-à-dire autant des concepts que l'Analyse des politiques publiques a investis et théorisés. Notre entrée par le prisme des Théories des relations internationales a permis de saisir et d'identifier les configurations d'acteurs mondiaux (en situation de coopération ou de conflit) autour des résultats attendus de l'agenda international des forêts. Les approches réalistes et libérales ont tout d'abord permis de situer les Etats et les organisations internationales au sein d'un multilatéralisme forestier ne débouchant pas sur des décisions. C'est ensuite, le concept de « gouvernance globale » qui a permis d'appréhender la variété des acteurs transnationaux, leur participation à la régulation politique selon leurs objectifs en termes d'intérêt et surtout à leur instrumentation de la gouvernance. Ces deux entrées ne nous semblent néanmoins pas investir la participation et le politique tel qu'une entrée par l'Analyse des politiques publiques le ferait. Plus exactement, cette dernière offre des ressources à l'analyse pour arrêter et stabiliser notre grille. Comme le rappelle Patrick Hassenteufel (2008 : 5-6 et 21), l'Analyse des politiques publiques recouvre une somme d'apports essentiels, pluridisciplinaire et cumulatifs pour comprendre l'Etat dans ses mutations contemporaines sur un grand nombre d'enjeux sectoriels. En étant sociologisée, elle permet de porter la focale sur les acteurs publics et privés et leurs interactions, non pas selon approche légale-rationnelle mais au contraire selon une double perspective cognitive et stratégique. En effet, le politique prend ici un sens particulier en ce que les conflits d'intérêts autour de la gestion durable des forêts et des instruments de régulation à mettre en place dans

le champ des relations internationales ne sont pas eux-mêmes encadrés par un acteur lui-même monopolisateur de coercition. Aussi, l'absence de convention internationale sur les forêts laisse un espace de régulation libre aux acteurs ayant développé leur capacité à normer les relations internationales, et en particulier la gestion durable des forêts à l'échelle du monde. Or, présumer de l'autonomie de cet espace en s'arrêtant au constat d'une gouvernance privatisée peut conduire à occulter les interpénétrations des acteurs et leurs échanges. Notre propos analytique n'est pas seulement de prendre acte de cette capacité à réguler, laquelle a pu apparaître inédite dans son origine et ses caractéristiques techniques – tels les schémas de certification –, mais de comprendre et d'expliquer ce processus de régulation. Ce faisant, nous recherchons moins à revenir sur les catégories existantes d'instruments et les dynamiques de concurrence propres à chacune qu'à comprendre comment la variété des situations forestières et des acteurs a conduit à cette variété dans l'instrumentation de la gestion des forêts telle que nous l'observons aujourd'hui. Ainsi, la problématisation des enjeux forestiers, la participation des acteurs et leur rapport à l'Etat, sont autant de pistes analytiques que méthodologiques à explorer.

A cette fin, l'Analyse des politiques publiques, qui a déjà dû adapter son objet d'étude, l'Etat, aux processus de globalisation des économies et des acteurs (Hassenteufel, 2005), permet d'éclairer un certain nombre de notions que la perspective internationaliste nous semble avoir trop peu exploré. Aussi, notre première section a-t-elle pour ambition de présenter les apports de l'Analyse des politiques publiques dans le débat, en Relations internationales, quant à la place du local dans la régulation globale (Young, 2000). Nous montrons alors que le rapport local-global peut être utile éclairé par la conceptualisation en termes de territorialisation des politiques publiques (Muller, 2005). Aussi, ce n'est pas en tant que variable géographique qu'il faut injecter le local dans l'analyse mais en tant que territoire construit par les réseaux d'acteurs autour des intérêts qu'ils se donnent et leur capacité à interagir avec les autorités publiques, et les autres acteurs privés, en légitimant leur rôle dans la problématisation (Rocheffort et Cobb, 1994) et la politisation (Lagroye, 2003) des enjeux perçus : Le territoire institutionnalisé. Sur cette base, et dans une deuxième section, il faut nous replacer le territoire institutionnalisé comme variable explicative de la régulation du secteur forestier et notamment comment les acteurs peuvent l'activer dans le travail politique. Il devient alors possible, dans un troisième temps, de présenter notre grille d'analyse en termes d'acteurs, de territoire et d'instruments pour étudier le gouvernement du secteur forestier, avec pour objectif de situer clairement nos séries de variables à faire tourner pour expliquer la régulation

d'un secteur de la gestion des ressources naturelles. Enfin, dans une quatrième et dernière section, nous présentons notre démarche méthodologique afin de présenter au mieux les éléments permettant de resituer notre position de chercheur dans l'étude de la régulation des industries de la forêt.

1. Régulation, territoire et industrie forêt-bois-papier : Le rôle de la politique dans la gestion des forêts ?

Envisagée dans la perspective d'une gouvernance globale, nous avons pu voir que la régulation des enjeux forestiers apparaît trop souvent analysée selon une privatisation de l'autorité pour palier les limites de la régulation publique avec en fond un questionnement quant à la légitimité de cette autorité privée. Cependant, alors même qu'ils fondent un apport analytique indéniable pour comprendre la gouvernance globale des enjeux forestiers, le territoire, d'une part, et les réseaux d'acteurs, d'autre part, restent toujours à l'écart de l'analyse. Or, ces deux notions sont un support essentiel pour envisager le rapport des acteurs à la régulation politique des forêts et à l'évolution de l'économie politique. Elles permettent, en effet, de sortir la forêt de la gouvernance d'un bien public diffus et globalisé pour l'envisager dans les configurations sectorielles spécifiques. La différence est pour nous fondamentale car la forêt est un lieu de production de biens et services qui donnent lieu à rémunération et à une concurrence pour leur captation (qu'elle soit économique ou à fin de conservation) et donc à une participation à la régulation politique de ces conflits d'usages. Sur ces espaces se situent des acteurs sectoriels eux-mêmes constitués en réseaux autour de l'agenda politique. Chaque entrée internationaliste jusque-là envisagée pour analyser la régulation politique des forêts part du postulat que la forêt est un objet substantiel de la gouvernance. Mais les faits observés ne nous montrent-ils pas, au contraire, des forêts envisagées comme des espaces marginaux, avant tout cibles d'objectifs extra sectoriels ? Ne faut-il alors pas partir de problèmes sectoriels et envisager les configurations d'acteurs se mobilisant autour de chaque problème mis sur l'agenda pour étudier la régulation ? Appuyés sur l'Analyse des politiques publiques, nous cherchons à dépasser la définition globalisante que les Théories des relations internationales font des territoires pour envisager en quoi les territoires deviennent une ressource politique pour les acteurs participant à la régulation. En

s'inspirant de la sociologie des organisations et des réseaux, le concept de gouvernance mobilisé dans l'Analyse des politiques publiques met alors l'accent sur « *les formes horizontales d'interaction entre acteurs, les interdépendances, l'autonomisation des secteurs et des réseaux par rapport à l'Etat, les processus de coordination des acteurs politiques et sociaux, les formes renouvelées de négociations, de contraintes et d'incitations [et, ce faisant, sur] un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des buts discutés et définis collectivement* » (Lascoumes et Le Galès, 2009 : 21). Une telle définition reprend les éléments centraux envisagés depuis la gouvernance globale mais en envisageant des processus de définition et de stabilisation des règles horizontaux et verticaux entremêlés. Partant, il ne s'agit plus d'envisager cette coproduction selon une entrée par le bas (acteurs transnationaux) ou par le haut (Etats, OIG, Institutions internationales) mais bien d'envisager conjointement des acteurs, et des réseaux, dans la coproduction et la mise en œuvre de règles qui, à défaut d'être universelles, s'appuient sur des critères et des indicateurs témoignant d'un consensus, au moins minimal sur les objectifs de la gestion durable. Envisager la régulation selon la coproduction publique-privée des règles signifie que les acteurs privés développent un travail politique destiné à situer leurs attentes. Forts de cette base théorique, nous pouvons envisager plus précisément notre tryptique territoire, acteurs et instruments qui peuvent nous aider à comprendre la régulation d'un secteur appuyé sur la gestion des ressources naturelles.

1.1 Le territoire : la dimension oubliée de la régulation mondiale des forêts

Si l'agenda international dédié aux enjeux environnementaux a pu être envisagé comme globalisé, son émergence est autant le résultat de la globalisation des enjeux locaux que celui de la prise en compte des conséquences globales des pratiques individuelles ou locales. Plus précisément, cette globalisation des menaces et vulnérabilités identifiées découlent d'enjeux spécifiques rarement universels et dont les causes peuvent être précisément localisées (Buzan *et al.*, 1998 : 84-85). Par exemple, la déforestation tropicale en Amazonie, qui relève de problématiques locales (causes et conséquences), est portée sur la scène internationale en tant que risque pour un bien commun de l'humanité (érosion de la biodiversité) autant que pour

une sécurité humaine collective (développement, changement climatique). Ainsi, avec des effets globalisés (changement climatique, carbone stocké, biodiversité) et la nécessité de légitimer la contrainte au changement (convention internationale, coopération, mécanismes de financement de lutte contre la déforestation), force est de trouver un consensus. Il se pose donc à nous la question de l'échelle à laquelle traiter des enjeux environnementaux. A cette fin, il nous semble pertinent d'aller au-delà d'une définition géographique de l'espace forestier pour envisager la notion de territoire produite par l'Analyse des politiques publiques. Cette dernière nous permet de dépasser les approches classiques des Théories des relations internationales qui envisagent les territoires comme des espaces nationaux de la souveraineté ou inversement interchangeables pour les acteurs transnationaux. Nous postulons, au contraire, qu'il faut envisager plus précisément les contraintes locales, questionner la dépendance des acteurs à un territoire forestier et comment ils s'y réfèrent dans la régulation des questions forestières.

1.1.1 La fongibilité du territoire dans la perspective internationaliste : un apport insuffisant

Selon les réalistes, « *le territoire est l'une des composantes de la réalité matérielle de l'Etat-nation et de la souveraineté, définie par les frontières. Il n'y a pas d'Etat sans territoire, répartiteur de compétences juridiques* » (Battistella *et al.*, 2006 : 522). Cependant, une telle définition réaliste du territoire ne parvient pas à envisager le territoire au-delà d'une variable définissante de l'Etat et de sa souveraineté selon des critères géographiques (répartition d'une population selon des frontières traversées par des flux). Selon cette perspective, le contrôle politique du territoire par l'Etat est contrebalancé par la mondialisation des instances internationales et des Etats, et par les actions transnationales des acteurs privés. Les dynamiques de la mondialisation et des flux transnationaux, les réseaux, mettent ainsi en question le territoire jusqu'à annoncer son dépassement. Une telle perspective permet d'avancer que les acteurs transnationaux se déterritorialisent, se reterritorialisent afin d'échapper aux régulations nationales (Merle, 1996 ; Smouts et Badie, 1996). Ces acteurs peuvent se déterritorialiser ou se reterritorialiser à l'infini au gré des conjonctures de l'économie internationale et de la régulation. Il ne s'agit alors pas pour eux d'une perte de

nationalité ou d'enracinement mais de projections de représentations du monde ou d'actions économiques à d'autres territoires. Ce type de trajectoire fait que ce qui est déterritorialisé d'un côté est reterritorialisé de l'autre selon la logique d'un monde multicentré et d'actions transfrontalières (Dussouy, 2001 : 65). Qui plus est, ces acteurs transnationaux ont intégré l'espace d'action politique mondialisée et se réclament d'une légitimité internationale en tant qu'acteurs ciblés par la régulation et ayant des ressources pour influencer ces mêmes négociations. Aussi, nous faut-il revenir sur des lectures qui envisagent les acteurs transnationaux comme traditionnellement opposés aux territoires (Levy, 1994 dans Dussouy, 2001 : 66) alors que l'observation nous montre des acteurs privés et civils qui ont construit leurs territoires en fonction des contraintes spécifiques qui y sont présentes. Les territoires sont, en outre, la destination des projections différentes des espaces localisés destinataires de normes et un référent dans la légitimation de la participation. Le territoire forestier n'apparaît donc pas fongible mais construit. Ne peut-on pas alors envisager le territoire comme une variable définissante d'un acteur transnational ou issu de la société civile ? N'est-ce pas ce qui nous est montré à travers la mobilisation des populations autochtones face aux nouveaux entrants ? La firme n'est-elle pas elle aussi dépendante du massif forestier qu'elle aménage sous la contrainte de normes et d'impératifs de compétition ? Ce qui nous conduit à une définition du territoire comme le produit d'*une construction sociale dont l'histoire est indissociable de sa fonction* (Smouts et Badie, 1999). Pour comprendre la régulation politique des forêts, cette lecture constructiviste de la régulation invite donc le chercheur à questionner plus précisément la relation construite à la ressource forestière.

Le territoire apparaît donc délaissé par les Théories des relations internationales. Les réalistes envisagent le territoire comme variable définissante de l'Etat. Les libéraux restent inscrits dans une perspective rationnelle et statocentrée qui renvoie à la seule fongibilité des territoires en envisageant les acteurs transnationaux. Enfin, les approches sociologiques des relations internationales introduisent un questionnement quant à l'interdépendance des acteurs et des espaces locaux mais souffre du sous-investissement théorique de ce rapport-ci. Inversement, l'Analyse des politiques publiques offre des clefs analytiques utiles pour expliquer cette interdépendance.

1.1.2 Le territoire comme variable construite dans la régulation politique de l'industrie

La concurrence entre acteurs étatiques et acteurs transnationaux est expliquée par la fongibilité des territoires. Alors capables d'échapper à la régulation, les Etats se trouvent démunis face à des acteurs privés sans attaches nationales. Cependant, si cette explication peut valoir pour un certain nombre de secteurs de la transformation, la stricte localisation des ressources forestières infirme ce type d'analyse.

Si les firmes multinationales de l'industrie forestière ont délocalisé leurs exploitations pour des raisons de coûts et de nouveaux marchés à pénétrer, la problématisation internationale des enjeux forestiers, ainsi que la montée en puissance des ONG et des schémas de certification, ont conduit à une gouvernance internationale d'enjeux très localisés et à une adaptation très fine de chaque acteur aux contextes locaux mis en problème à l'international. Réguler pour sécuriser l'approvisionnement en bois d'une industrie n'est plus un objectif univoque. Il s'agit désormais de gérer durablement une forêt tout en sortant du bois (itinéraires sylvicoles doublés des fonctions sociales et environnementales). Il ne s'agit plus seulement d'amener un Etat à changer sa loi forestière mais de l'inciter à la coopération inter- et transnationale pour aménager, gérer et protéger les fonctions des forêts. De tels processus sont coûteux pour les firmes mais se déterritorialiser implique également de mobiliser des investissements supplémentaires pour s'insérer dans les usages du massif, définir à nouveau les instruments de gestion durable, les itinéraires sylvicoles, *etc.* Qui plus est, comme nous le montre nombre de cas nord-américains, scandinaves ou allemands, les entreprises restent très proches de leur massif forestier d'origine. Des firmes multinationales développant un appareil industriel extrêmement performant restent rivées à leur massif forestier d'origine. La raison est que un tel appareil industriel est performant s'il son taux de rotation est proche de 100%. Pour maintenir un tel rythme de production, il lui faut la maîtrise, la connaissance et la pérennité du massif forestier. Se maintenir sur un territoire forestier façonné pour la production fait donc partie intégrante de la stratégie de la firme. C'est encore le cas des propriétaires forestiers d'Europe du sud qui s'appuient sur une identité forestière locale face à la régulation. Aussi, le territoire participe-t-il des questionnements à éclairer lorsque nous envisageons la régulation politique des forêts. Pour dépasser de telles limites quant à la prise en compte du territoire,

trois hypothèses sont à présenter ici pour renforcer une approche sociologique des relations internationales :

- D'une part, les stratégies industrielles, elles-mêmes inscrites dans un contexte de compétition internationale exacerbée, ont conduit ces mêmes firmes à construire un espace forestier régulé pour garantir un approvisionnement stable, prévisible, indépendant et soutenu.
- D'autre part, les contraintes exogènes (publiques/lois forestières et privées/certifications) ont poussé les firmes à pérenniser leur installation et à introduire de la durabilité dans cette rationalisation forestière, laquelle a impliqué un coût supplémentaire. Face à ce renchérissement exogène des coûts de production, ce sont des discours sur les bonnes pratiques, et ses preuves, qui sont mis en avant.
- Enfin, s'il y a reterritorialisation, elle s'accompagne d'une multiplication des segmentations transnationales et infranationales, imputables aux dissensions ethniques, culturelles et économiques, qui obligent à un partage de l'espace et de l'influence.

Les travaux menés sur le territoire en tant que construit social (règles, acteurs et symboles institutionnalisés, comme ressource de légitimation à la participation et du travail politique des acteurs (Carter et Smith, 2008 ; Smith, 2008 et 2010) nous apparaissent alors très stimulants pour revitaliser la place des territoires, comme ressource et contrainte, au sein des Théories des Relations internationales. En effet, les approches diachronique et synchronique investissent de plus en plus la capacité de projection horizontale et verticale des acteurs. Selon nous, c'est la place même du local dans les Relations internationales qui s'en est affectée parce que les acteurs sont confrontés à des réalités locales différentes au moment de la mise en œuvre des conventions et des politiques de coopération (*policy transfer*) ou lorsqu'ils opèrent comme entrepreneurs politiques dans le multilatéralisme (logique *bottom-up*). Ce faisant, les espaces forestiers ne sont plus ou des territoires de projection interchangeable (déterritorialisation/reterritorialisation) ou des espaces forestiers refermés sur eux-mêmes. Qui plus est, et malgré un effet de sillage très fort, l'intersectorialité des usages forestiers, les objectifs de gestion durable des forêts ouvrent les espaces forestiers (décloisonnement) à des problématiques multisectorielles et à de nouveaux entrants. Or, la fragmentation de la propriété et le poids des activités forestières face aux opportunités et menaces extra sectorielles conduisent les acteurs forestiers à construire un territoire forestier pour légitimer leurs propres pratiques. Bien sûr, des exemples de l'actualité de l'exploitation forestière à

travers le monde illustrent la mobilité d'acteurs transnationaux fonctionnels s'adaptant aux conjonctures des marchés. Ainsi, l'industrie chinoise s'est reportée sur les forêts du bassin du Congo après avoir exploité intensivement les forêts d'Asie du sud-est. Après avoir drainé pendant de très nombreuses années de très forts volumes de bois en provenance d'Asie du sud-est sans mettre en place de politique de gestion de la ressource et face au ralentissement des importations, notamment dû aux baisses de capacité de la région (impact de la déforestation et des la captation non pérenne de la ressource), l'industrie chinoise se tourne aujourd'hui vers l'Afrique. Appuyée sur de très fortes disponibilités en liquidités, elle rachète de très nombreuses concessions aux Etats africains tout en s'affranchissant d'un certain nombre de règles de gestion durable (Karsenty, 2010). Par là même, elle met au défi l'instrumentation de la gestion durable des forêts mise en place pour réguler l'industrie européenne.

Néanmoins, il s'agit ici de distinguer les flux d'approvisionnement de l'industrie des territoires forestiers construits par les acteurs comme ressource politique dans la régulation. En effet, ce qui est un territoire forestier pour les uns peut rester un espace fongible pour les autres. Aussi, lorsque la Russie a augmenté ses taxes à l'exportation de grumes en 2007 afin de stimuler l'investissement direct étranger dans son industrie de transformation locale¹, le pays comptait sur une relation de dépendance à l'approvisionnement et sur l'impossibilité de retour en arrière sur les investissements réalisés par les scandinaves pour consolider le flux jusque-là en dehors de la compétition internationale. Les firmes scandinaves se sont néanmoins tournées vers d'autres sources d'approvisionnement (Amérique du sud notamment). L'industrie scandinave a besoin d'un bassin d'approvisionnement politiquement stable avec une visibilité législative sur l'exploitation des forêts et le commerce du bois, ce que ne semblait plus offrir la Russie. C'est également aux débouchés des marchés que les entrepreneurs ont dû s'adapter. Face à la critique des ONGE et à une demande croissante pour la certification des produits bois, les firmes ont dû adopter des instruments de marché variés correspondant d'une part aux schémas de certification locaux et d'autre part aux attentes des marchés visés. La reconnaissance mutuelle des certifications est le résultat de cette conjoncture. Donc, de ces situations contrastées, il apparaît clairement que le massif forestier est systématiquement construit en territoire parce que l'acteur en est dépendant ou parce qu'il

¹ A l'exemple de l'Indonésie et d'autres pays d'Asie du sud-est, la Russie a eu beaucoup moins de réussite. Le pays ne présentant pas de garanties suffisantes en termes de stabilité politique et de sécurité, l'IDE n'a pas décollé dans le secteur bois russe.

y met en place une instrumentation mais il faut plutôt s'interroger sur l'institutionnalisation du territoire comme ressource lorsqu'il y perçoit un intérêt.

Un premier constat s'arrête donc sur des territoires forestiers non transférables ni interchangeables à l'infini. L'industrie mondiale de la première transformation du bois évolue dans un environnement économique extrêmement compétitif qui lui impose de contrôler ses approvisionnements autant en termes de coûts que de volumes tout en s'adaptant aux demandes des marchés. Les cycles de rotation des plantations s'effectuant sur au moins 15 ans, les forêts naturelles faisant également l'objet de plans d'aménagement, les schémas de certification que ces acteurs fonctionnels sont conduits à adopter sont autant de contraintes illustrant la proximité entre ces acteurs et leur espace forestier. De plus, les exemples d'exploitation « minière » des forêts illustrent les incertitudes en termes d'approvisionnement que cela entraîne pour l'industrie : rupture d'approvisionnement, déplacement des flux, prospection de nouvelles zones d'exploitation, effets médiatiques négatifs. Cette situation peut être illustrée à l'extrême avec la Chine qui, par les très importants volumes importés, doit en permanence faire face à des ruptures d'approvisionnements et prospecter de nouvelles périphéries (Europe et Afrique). Ainsi, la Chine entre 1993 et 2004 a fait passer ses importations totales de produits à base de bois et de fibres ligneuses d'à peu près 45 millions de m³ en équivalent bois rond à plus de 100 millions de m³ (Lu, 2004).

Le territoire apparaît alors comme construit et des outils analytiques existent pour saisir une telle variable dans l'analyse du politique. Recourir à une approche par les territoires institutionnalisés (Carter et Smith, 2008) nous permet, et c'est une des hypothèses de travail que nous construisons, de saisir la légitimation des acteurs forestiers par le territoire forestier construit comme identité, valorisée par l'activité forestière et en tant que ressource d'action publique. Plus exactement, le rapport au territoire est une variable activée par les membres du secteur lors de la définition d'un problème public. Ce faisant, ils font valoir leur intérêt particulier face à l'intérêt général guidant la construction d'une politique publique. Au total, l'objectif des acteurs est d'injecter dans la définition de la mise œuvre de la politique publique les spécificités des relations des acteurs à leurs territoires. Cependant, une telle capacité à participer ne découle pas d'une logique fonctionnelle ou de la seule présence des membres du secteur. Elle est construite par les acteurs, c'est-à-dire que leur éligibilité à participer à la définition et à l'instrumentation d'un problème public provient autant d'une répartition administrative des compétences que de l'habilité des acteurs territorialisés à s'en emparer.

Cette habilité à stabiliser la régulation du secteur en institutionnalisant ou en désinstitutionnalisant la régulation est définie ici comme l'affectation politique de l'autorité (« *political assignment of authority* ») (Carter et Smith, 2008 : 269). C'est donc en tant que variable dans la légitimation que le massif forestier est construit comme territoire institutionnalisé et c'est bien ce rôle et cette représentation des acteurs qu'il nous faut dorénavant examiner.

1.2 Les forêts, les acteurs et leurs interdépendances

Le territoire forestier ne peut donc être envisagé comme un simple espace géographique. Au-delà de l'exploitation des bois, des barrières commerciales, de la mobilité des capitaux, de droit du travail, il s'agit pour les acteurs de gérer un espace particulier à partager entre plusieurs catégories d'acteurs en fonction de différents objectifs : rémunération, respect des droits locaux, conservation des terres, gestion durable des forêts, compétitivité internationale, investissement direct étranger, mise en œuvre des projets de coopération et de développement, aménagement du territoire, *etc.* Ainsi, apparaissent des acteurs multiples qui s'organisent au sein de coalitions mouvantes, protéiformes et transnationales. Le grand nombre d'enjeux et de problématiques met en face de l'Etat un grand nombre d'acteurs. Envisager la régulation politique des enjeux forestiers nous conduit donc à questionner le rôle des acteurs, leurs relations et leur organisation dans la problématisation des enjeux. Ce faisant, c'est la notion de réseau qu'il nous faut mobiliser pour poursuivre notre étude¹. Cependant, alors que les Théories des relations internationales envisagent des réseaux, dans une perspective transnationaliste, échappant à la territorialisation des intérêts, le chercheur reste face à de nombreuses interrogations quant au rôle politique de ces réseaux. Sont-ils uniquement fonctionnels ou participent-ils de la construction politique d'intérêts et à la régulation ? Le pouvoir des réseaux réside-t-il dans leur capacité à échapper à l'Etat ou au contraire dans les

¹ Les réseaux « permettent d'analyser un grand nombre d'acteurs en interaction. Pour cela, on doit pouvoir étudier les relations entre ces acteurs et établir l'existence d'une forte interdépendance entre ces derniers sur les ressources mobilisables [...] la nouveauté de cette manière de conceptualiser une configuration d'acteurs réside sans doute dans le caractère ponctuel, temporaire du réseau et dans les rapports faiblement hiérarchisés entre acteurs. Cette diversité est capturée au niveau du contenu de la mobilisation [...] l'analyse des politiques publiques doit prendre soin de bien définir et de bien délimiter les acteurs qu'elle identifie. Le double écueil serait de laisser de côté des acteurs pourtant centraux ou d'en voir un peu partout » (Grossman, 2009 : 30-31).

ressources qu'ils concentrent pour participer à la régulation ? Et donc, quelles formes cette participation prend-elle ? Nos terrains nous montrent la participation des réseaux à la construction d'un rapport aux territoires forestiers et un travail de régulation conjointe, lesquels deviennent alors des hypothèses de travail à approfondir. Si le rapport local-global peut être utilement éclairé par le rôle des acteurs dans la construction d'une relation au territoire, ces acteurs peuvent prendre différentes formes et notamment s'inscrire dans des réseaux. Au-delà de l'apport descriptif de la notion pour rendre compte des configurations d'acteurs en présence, l'Analyse de politiques publiques permet de mobiliser la notion en concept.

1.2.1 Les réseaux depuis les approches internationalistes

Les Théoriciens des relations internationales envisagent le réseau comme « *une organisation sociale faiblement institutionnalisée associant des individus et des groupes dans un faisceau d'échanges et d'obligations réciproques dont la dynamique vise à la consolidation et à la progression des activités des membres dans une ou plusieurs sphères sociopolitiques* » (Battistella *et al.*, 2006 : 482). Le concept de réseau émerge en Relations internationales avec les approches non stato-centrées. Ainsi, « *ces entités deviennent des acteurs sur la scène internationale et sont en compétition avec l'Etat. Leur capacité d'agir comme des acteurs internationaux et transnationaux vient du fait que les hommes s'identifient et identifient leurs intérêts à des institutions autres que l'Etat-nation* » (Wolfers, 1962 dans Battistella, 2006 : 529). Si les réalistes reconnaissent la pluralité des acteurs de la scène internationale, ils les soumettent néanmoins à l'Etat. En réaction à l'hégémonie réaliste, la critique s'organise autour, dans un premier temps, de John Burton qui propose, en 1972, une société mondiale caractérisée par un ensemble d'interactions formant une « toile d'araignée » planétaire. Keohane et Nye soulignent, pour leur part, l'importance des acteurs transnationaux dans les domaines économiques, religieux et scientifiques. Les relations transnationales sont alors les « *contacts, coalitions et interactions à travers les frontières étatiques qui ne sont pas contrôlés par les organismes de politique étrangère centraux des gouvernements* ». Toujours en 1972, Modelski (dans Battistella *et al.*, 2006) prend le réseau comme unité d'analyse des Relations internationales. Les réseaux prennent de l'importance dans la structuration des

échanges internationaux avec le rétrécissement du monde. La finance mondiale, l'économie avec les firmes multinationales et l'industrie, forment les « entreprises-réseaux » (Battistella *et al.*, 2006 : 482), Internet celui de l'information. Le pouvoir semble alors changer de nature : « *Les réseaux constituent la nouvelle morphologie sociale de nos sociétés et la diffusion de la logique de mise en réseaux détermine largement les processus de production, d'expérience, de pouvoir et de culture* » (Castells dans Battistella *et al.*, 2006 : 482). Les réseaux transnationaux ne sont donc pas être envisagés selon une simple portée descriptive. Les réseaux sont inversement à saisir comme des acteurs des relations internationales qui poursuivent un intérêt produit par l'intégration ponctuelle ou durable de ses membres et disposent de ressource d'action publique pour cela. Aussi, il apparaît nécessaire de la seule définition produite par les théoriciens des relations internationales pour s'emparer des apports de l'Analyse des politiques publiques.

Ces réseaux partagent en effet les caractéristiques de la multifonctionnalité, leur souplesse et leur adaptabilité. Les réseaux ont ainsi la possibilité d'intervenir dans plusieurs domaines à la fois et de passer de l'un à l'autre, depuis le local jusqu'à l'international, en contournant ou en mobilisant les autorités publiques, selon les besoins et les opportunités. Si leur faible institutionnalisation leur autorise un tel éventail comportemental, les réseaux n'en sont pas moins des lieux où le pouvoir est un enjeu. La sociologie des réseaux met en évidence des « nœuds » constitués d'individus occupant une place centrale. Cette « centralité » due au lien entretenu avec un grand nombre d'individus est une source de pouvoir du fait du nombre et de la force des connexions (Colonos, 1998 dans Battistella *et al.*, 2006). La nouvelle sociologie économique, portée entre autres par Mark Granovetter (1973), tente d'appliquer la perspective sociologique aux phénomènes économiques. Ainsi, l'intensité des liens au sein de réseaux transcendant les frontières et les Etats se caractérise par la durée de la relation, l'intensité émotionnelle, l'intimité, les services réciproques. De ces critères, il peut être distingué des « liens forts » et des « liens faibles ». Dans le cadre des Relations internationales, ils illustrent que les représentations du monde et le comportement des groupes d'acteurs ne se font pas uniquement sur la base des « liens forts », à savoir la famille, la nationalité, les rattachements institutionnels. Dans cette perspective, les « liens faibles » offrent des « ponts » qui permettent de se construire une autre base que l'allégeance citoyenne. Au-delà du territoire, s'opposent les logiques et les influences. Partant, les formes d'allégeance changent. L'émergence de la notion de réseau en relations internationales correspond alors à la déterritorialisation, qui elle-même se fait donc en faveur d'une

reterritorialisation politique. La déterritorialisation est un élément de la stratégie des acteurs transnationaux. Les flux de communication ignorent le découpage territorial et la souveraineté qui lui est liée. Les flux économiques cherchent à les transcender. Les Etats, pour leur part, se déploient au sein d'un territoire marquant son identité nationale et sa souveraineté tandis que l'acteur transnational cherche à gagner en performance en échappant à cette contrainte territoriale (Badie et Smouts, 1999).

1.2.2 Les réseaux comme coproducteurs de la régulation

Face aux développements internationalistes pour tenter de saisir analytiquement des réseaux déterritorialisés échappant au contrôle régalien, les théoriciens de l'Analyse des politiques publiques ont eux-mêmes dû conceptualiser cette réalité. La notion de réseau a été notamment développée pour rendre compte du lien entre les acteurs sectorialisés et les autorités publiques. Aussi, l'idée qui fonde la notion de réseau d'action publique (*policy network*) est que « *les politiques publiques ne sont pas seulement produites par l'Etat mais par un ensemble plus large d'acteurs publics et privés en interaction* » (Hassenteufel, 2008 :122-123). Les réseaux d'action publique peuvent encore être définis comme « *le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchisée, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux jouent un rôle déterminant sans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique* » (Le Galès et Thatcher, 1995 : 14). Et Pierre Lascoumes (1996 : 330) de rappeler : « *Il n'est plus simplement question ici d'inter ministérialité ou d'administration de mission agissant par l'incitation et en transversalité. C'est à chaque fois un vaste champ d'acteurs publics et privés, nationaux et locaux, qui s'y trouve impliqué. Les approches en termes de "policy network" ou de "policy community" s'appliquent particulièrement bien à elles. La construction de lieux et d'activités d'échange entre acteurs hétérogènes et la négociation de significations communes et d'actions de coopération est certainement l'épreuve décisive de ces politiques. Quand la notion de réseau n'est pas une simple métaphore, son utilisation permet de préciser l'analyse sur quatre points principaux : la mise en relation d'univers hétérogènes, les activités de relation et d'échange,*

la mobilité des alliances et des oppositions, enfin le rôle des intermédiaires (acteurs et actants) dans ces dynamiques ».

La rupture avec les approches internationalistes est donc centrale pour comprendre et analyser la coproduction des normes internationales : les réseaux ne sont plus seulement des entités capables de se déterritorialiser pour échapper à la contrainte régaliennne mais sont des ensembles horizontaux, des configurations d'acteurs qui participent à la production des politiques publiques. Cette participation induit donc que les réseaux représentent des intérêts sectoriels tant rationnels que perçus. Qui plus est, ces réseaux ont des effets en retour sur ces acteurs en impliquant « *une institutionnalisation de croyances, de valeurs, de cultures et de formes particulières de comportements* » (Marsh et Smith, 2000 : 6). Patrick Hassenteufel (2008) et Mark Thatcher (2009) dressent pour nous un bilan de l'évolution théorique de la notion de « réseau » : Ainsi, Freeman (1950) identifiait déjà le rôle des gouvernements intermédiaires, c'est-à-dire le rôle joué par les contacts réguliers entre un nombre relativement limité d'acteurs publics et privés issus des groupes d'intérêts. Les approches initiales des années 70 séparent en effet, d'un côté, les groupes d'intérêt et, de l'autre, les politiques et l'administration selon des secteurs bien délimités envisagés comme des « sous-gouvernements » (*subgovernments*) et des acteurs identifiés. La participation s'inscrit dans des processus stabilisés de coopération entre groupes d'intérêts, membres des assemblées parlementaires et responsables politiques et administratifs de secteur précis à l'exemple des « triangles de fer » de Lowi (1969) aux Etats-Unis. Ces réseaux assurent alors des fonctions d'intérêts communs jusqu'à se construire une identité commune. Ce qui apparaît également important dans ces approches initiales est la distinction – selon la typologie de David Marsh et Rod Rhodes (1995 : 51-53) – entre les mobilisations sur enjeux (*issue networks*), qui désignent les ensembles d'acteurs concernés directement ou indirectement par un enjeu de politique publique et dont l'organisation interne peut rassembler des acteurs eux-mêmes en conflit, et des communautés de politique publique (*policy communities*), qui désignent le rapprochement d'acteurs étatiques et de groupes d'intérêts sectorialisés selon une forte cohésion interne hiérarchisée. Outre deux déplacements significatifs pour l'analyse, à savoir que l'Etat est désormais envisagé comme un acteur lui-même décliné selon un rapport interne/externe, ce sont également les politiques publiques qui ne sont plus envisagées selon une vision linéaire et séquentielle mais comme le produit d'interactions multiples entre acteurs divers (Muller, 2004 : 24 ; Hassenteufel, 2008 : 125-126). D'autre part, si les communautés de politiques publiques renvoient aux configurations stables de réseaux

participant aux politiques publiques, les mobilisations sur enjeu nous renvoient à la capacité des acteurs à se mobiliser ponctuellement autour de problèmes publics en cours de définition. C'est aussi la capacité des réseaux « à établir des règles et des schémas de relations sociales durables dans les processus de politiques publiques en réduisant l'incertitude et les coûts de transaction et en favorisant le développement de relations de confiance qui facilitent les échanges » (Rhodes, 2009 : 390). Dès lors, cette capacité nous renvoie aux effets de retour des réseaux sur ses membres. Bien sûr, cette typologie des réseaux s'inscrit sur un continuum qui permet de saisir les formes intermédiaires que prendront les réseaux rencontrés, que ce soit dans les compositions, les hiérarchies ou encore leur continuité. Enfin, si le réseau d'action publique institutionnalise les rapports entre les acteurs y participant, alors une mobilisation sur enjeu peut elle-même créer une identité, un rôle, une routine ou encore une ressource à activer par les membres.

Définir le réseau selon une composition variable, une mobilisation ou une relation stabilisée contribue au flou de la notion et donc de sa portée théorique, de la méthodologie pour établir qui appartient au réseau et comment déterminer la structure de celui-ci et enfin du changement dans le réseau d'action publique (Hassenteufel, 2008 : 129). Pour ce qui est de la portée théorique, nos recherches de terrain nous ont confrontés à une multitude d'acteurs en interaction, mobilisés ensemble ou en conflit autour de projets de définition, de régulation ou encore d'action. La notion de réseau d'action publique nous a avant tout aidé à saisir ces interactions multiples mais non pas seulement une définition molle de réseau échappant à la contrainte mais se mobilisant pour participer à la régulation. Qui plus est, les développements en termes de « coalitions de cause » (*advocacy coalition framework*) (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999) cherchent à rendre compte du double phénomène de politiques publiques. Ces dernières sont traversées par des coalitions d'acteurs (qui équivalent à des réseaux) formant des sous-systèmes autonomes dans un environnement stable, c'est-à-dire une distribution des ressources naturelles, des valeurs dominantes, une structure sociale et des règles constitutionnelles. De plus, ces coalitions sont sensibles à des éléments conjoncturels socioéconomiques telles l'opinion publique, la composition de l'exécutif ou encore l'impact des décisions prises par les autres sous-systèmes. Ensuite, ces coalitions sont structurées par de systèmes de croyances entraînant la défense de cause, c'est-à-dire un fondement principalement cognitif à savoir un noyau dur de croyance sur les valeurs fondamentales, un noyau superficiel de croyances quant à un domaine des politiques publiques et enfin des aspects secondaires renvoyant aux modes opératoires (instruments) (Hassenteufel, 2008). Ici

encore, une nouvelle notion augmente ce flou conceptuel mais contribue, dans le cadre de nos recherches, à étoffer notre boîte à outils. En effet, une nouvelle fois les catégories ne peuvent être étanches et notre travail de terrain, nos résultats préliminaires quant à l'institutionnalisation des pratiques et de la régulation nous font entrevoir que les intérêts sont intersubjectifs et construits en réseau.

1.3 Les instruments de la régulation des pratiques forestières

Poursuivant la présentation de notre tryptique analytique, nous examinons désormais les instruments de régulation, leur genèse et leurs effets sur les acteurs, notamment en termes de distribution de ressource et donc de pouvoir (Smith, 2012). Les instruments sont définis comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 13), c'est-à-dire faire « *le lien entre l'orientation de la politique publique (représentation du problème) et sa matérialisation résultant de leur application à un (ou des) public(s)* » (Hassenteufel, 2008 : 9). Or, comme nous le font remarquer Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004 : 12), l'instrumentation de l'action publique est « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Un instrument peut être législatif ou réglementaire, économique ou fiscal, conventionnel ou indicatif, informatif ou communicationnel. L'observation montre qu'il est exceptionnel qu'un programme d'action n'utilise qu'un seul instrument à la fois* ». Ce spectre d'instruments, qui s'inscrit dans la participation des acteurs, constitue tout autant une panoplie de moyens d'action permettant à l'Etat de se recomposer face à la multiplication des acteurs et à la globalisation des enjeux qu'un moyen d'autonomisation des acteurs privés dans la définition des problèmes publics et la mise en œuvre des dispositifs de régulation. Plus précisément, l'étude des instruments peut révéler les changements de politiques publiques et les transformations de l'Etat contemporain.

1.3.1 L'instrumentation de l'action publique et la recomposition de l'Etat

L'instrumentation de l'action publique peut être définie comme un moyen d'orienter les relations entre un Etat en recomposition (via exécutif administratif) et les acteurs transnationaux, dont la société civile (les sujets administrés) par des dispositifs mêlant des composantes techniques (mesure, calcul, règle de droit, procédure) et sociales (représentation, symbole). Cette instrumentation s'exprime sous une forme plus ou moins standardisée et mêle des obligations, des rapports financiers (prélèvements fiscaux, aides économiques par exemple) et enfin des moyens de connaissance des populations (observation statistique). Orienter ce rapport produit des effets désirés ou non mais apparaît correspondre aux enjeux portés par la problématisation elle-même. Toujours est-il que nous avons ici pour objectif non pas de porter une focale fonctionnaliste sur le choix des instruments mais bien d'envisager les instruments dans leur dimension politique, c'est-à-dire à travers les justifications et les effets de pouvoir (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 12).

La recomposition de l'Etat face aux acteurs transnationaux

Dans un processus de recomposition de l'Etat, la puissance régulatrice marque une tendance moindre à la concentration et à la centralisation pour mettre en place des procédures fonctionnelles. Ce n'est donc plus la centralisation du pouvoir coercitif elle-même qui fait sens mais les techniques de régulation qui projettent la puissance. L'« étatisation de la société » peut alors être définie comme le développement de mécanismes qui fonctionnent par discipline et non par contrainte (Foucault, 1994 dans Lascoumes et Le Galès, 2004 : 17-20). Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes nous rappelle les travaux de Michel Foucault sur la recomposition de l'Etat à travers gouvernementalité. L'art de gouverner n'est plus dans la conquête du pouvoir et dans son habilité à le conserver, ni même dans sa capacité à capter par centralisation les ressources (fiscales). La recomposition de l'Etat s'appuie sur le savoir et se traduit par un travail d'innovation sur les instruments pour protéger une population pensée comme un ensemble de ressources et de besoins et dont il faut lui permettre de développer toutes ses propriétés en structurant les activités. Michel Foucault postule l'interdépendance entre la productivité de la société civile et la puissance de l'Etat. L'Etat doit

donc assurer la sécurité de sa population et de ses activités de production à travers des dispositifs concrets. Dans le domaine des risques environnementaux portés par des marchés mondialisés, la régulation passe donc par la capacité de l'Etat à gouverner à distance et à coordonner des industries mondialisées. L'adéquation de la bureaucratie à la mondialisation s'appuie sur sa capacité à produire de la calculabilité et de la prévisibilité dans un environnement incertain. Gouverner implique de prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser des élections, extraire des ressources, affecter des dépenses (Leca, 2003). Les instruments sont alors au service du management et de la gouvernance des réseaux d'acteurs et d'action publique, la coordination entre différents acteurs, les instruments de pilotage et leurs effets dans les situations d'interdépendance, lesquelles mettent en question la légitimité et leur rôle dans la mise en problème public. La multiplication de ces acteurs, aux actions enchevêtrées et transectorielles, fait émerger le paradigme d'une « nouvelle gouvernance négociée » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 23). Dans ce contexte, l'alternative pour l'Etat est de, soit développer des recettes dépolitisées de la « nouvelle gouvernance » (Salomon, 2002), soit renforcer les mécanismes de contrôle et d'orientation des comportements (Hood *et al*, 2001). C'est bien dans la perspective de la « nouvelle gouvernance » que s'inscrivent les agences européennes. Elles substituent à la régulation réglementaire « *command and control* » une régulation par l'information qui privilégie la persuasion. Ces actions de production et de diffusion continues d'informations ont une double fonction constitutive et instrumentale dans leur champ de compétence. Elles agissent à trois niveaux (Majone, 1997) que nous pouvons illustrer comme suit pour la France :

- Programmation et construction des agendas nationaux : Code forestier, Programme forestier national, engagement dans le multilatéralisme forestier avec l'UE sur les questions de la déforestation tropicale (REDD+), bois illégal (Règlement douanier et Plan d'action FLEGT) et mise en œuvre des orientations forestières de l'UE (Plan d'action pour les forêts) ou paneuropéenne de *Forest Europe*.
- Orientation des méthodes et des objectifs : Objectif de gestion durable des forêts par la multifonctionnalité des forêts, place de la forêt dans l'économie nationale (Rapport Puech, 2009), face aux risques environnementaux (Rapport Barnier à la Commission européenne, 2006)
- Sensibilisation à la prospective par la mise en valeur d'autres objectifs que ceux déjà routinisés (rôle du bois énergie dans le Paquet Energie Climat de la Commission, 2008 ;

impact du changement climatique sur les forêts françaises, rapport interministériel, 2010), gouvernance avec les parties prenantes.

Au total, l'Etat français opère, en s'appuyant sur ses ministères et l'UE, comme un expert qui viendrait trancher parmi les risques portés en problèmes publics et les solutions proposées par les acteurs en présence. Le défi est alors pour lui de mettre en place des mécanismes de gouvernance qui incluraient autant les membres de l'Etat que ceux de l'industrie au moment de la définition des problèmes publics et de la mise en œuvre des décisions prises. Cet exercice du pouvoir se trouve autant limité par les règles et orientations supranationales impulsées par les OI supranationales, et les organisations communautaires dans le cas de la France, que par le bas avec la capacité de résistance des membres de l'industrie.

En cela, « *l'instrumentation de l'action publique est révélatrice d'une théorisation (plus ou moins explicite) du rapport gouvernant/gouverné. Dans ce sens, on peut avancer que chaque instrument d'action publique constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer* » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 27) participant dès lors à cette régulation co-construite, concertée, entre acteurs publics et privés (Raynaud, 1997). L'instrumentation mise en place au cours d'un processus d'orientation et de persuasion renforce les incitations à négocier. Partant, les règles et les instruments doivent être envisagés selon une approche résolument institutionnaliste et prendre en compte des relations institutionnalisées entre les acteurs et matérialisées par les instruments. Ces relations ne sont pas figées mais, au contraire, peuvent être redéfinies selon un travail de dé- ou réinstitutionnalisation.

Les effets des instruments : rompre avec les approches fonctionnalistes pour comprendre le politique

Les questions liées à l'instrumentation ont surtout été abordées dans une perspective fonctionnaliste, laquelle retient quatre traits :

- L'action publique est conçue comme une démarche politico-technique de résolution des problèmes *via* les instruments.

- Ces instruments sont naturels et à la disposition du politique, la seule question résidant dans sa meilleure adéquation possible aux objectifs préconçus.
- Partant, les questions liées à l'efficacité de leur mise en œuvre apparaissent centrales.
- Les instruments sont substitués aux outils classiques dans un but pragmatique, soit en tant qu'alternatives, soit pour concevoir des méta-instruments de coordination des instruments traditionnels (planification, schéma d'organisation, convention-cadre).

Neil Gunningham et Peter Grabosky (1998) analysent alors la floraison d'instruments innovants en matière de politique environnementale par rapport aux changements intervenus dans les relations entre l'Etat, les entreprises et les citoyens face à la multiplication des enjeux scientifico-techniques que les modes de régulation classiques ne parvenaient pas à prendre en compte. L'interventionnisme classique a été tenu, selon ces auteurs, de faire place à des techniques essentiellement incitatives et négociées au nom d'une recherche d'efficacité, l'Etat jouant alors un rôle d'encadrement via son exécutif et ses agences de recherche. Nous constatons, en outre, que les analyses de l'action publique convergent pour faire du choix et de la combinaison des instruments la question centrale d'une action publique conçue en termes de *management* et de régulation des réseaux qui s'éloignent des questions de sociologie politique classique. Mais, « *les postulats fonctionnalistes sont dépassés si l'on s'attache aux spécificités des instruments et si l'on rompt avec l'illusion de leur neutralité. Les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leur sont assignés) et ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient. Il convient alors de s'attacher à la dynamique spécifique de l'instrumentation. Les instruments d'action publique ne sont pas inertes, simplement disponibles pour des mobilisations sociopolitiques, ils détiennent une force d'action propre. Au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus* » (Lascoumes et Le Galès, 2004 :30-31). Nous rejoignons ainsi Andy Smith (2004 et 2012) qui revient sur la nécessité d'aborder les instruments non pas sous l'angle technique mais politique afin de comprendre les configurations d'acteurs en présence autour du choix de l'instrument. Les effets des instruments sont également à comprendre dans une perspective institutionnaliste : dans quelle mesure affecte-t-il les représentations et les attentes autour de la régulation des industries. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004 : 31-34) soulignent alors trois effets propres aux instruments, lesquels disqualifient les seules approches fonctionnalistes :

- Les effets d'inertie dans lesquels les acteurs hétérogènes ou en réseau s'inscrivent et peuvent résister aux nouvelles problématisations. Parce qu'ils ont une représentation commune de l'enjeu, des acteurs hétérogènes peuvent se réunir autour de la problématisation et d'un instrument et chercher un consensus (Callon, 1984). Par exemple, le chapitre 3 (Partie 2) sur le bois énergie illustre comment plusieurs industries se mobilisent de concert autour de l'objectif commun de valoriser économiquement la biomasse forestière ;
- L'instrument est également producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite et aboutit donc à ce que les acteurs visés acceptent que leurs activités fassent l'objet d'une surveillance de l'Etat du fait du risque défini pour la société (exemple des modalités de protection des forêts contre les feux) ;
- L'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu selon une hiérarchisation des variables et un système explicatif particulier (perturbation de la production et de l'approvisionnement en bois par la mise en œuvre d'une politique énergétique, prévention des feux plutôt que lutte).

Les instruments peuvent être alors pensés pour créer les conditions favorables de fonctionnement des réseaux et moins dans celle de la finalité des productions. « *Le renouvellement des questions sur l'instrumentation de l'action publique peut être mis en relation avec le fait que les accords sont plus faciles à réaliser entre les acteurs sur les moyens que sur les objectifs. Débattre sur les instruments peut être une manière de structurer un espace d'échanges à court terme [...] tout en laissant de côté les enjeux qui sont plus problématiques* » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 26). Par conséquent, un tel corpus de recherche montre bien que, ancrés dans une perspective constructiviste, nous devons chercher à saisir l'institutionnalisation de la régulation des industries selon les normes en place, les effets de dépendance qu'elles peuvent créer autour de la problématisation d'un enjeu sectoriel ou inversement devenir une ressource contre les nouveaux entrants. Fondés sur ces apports quant à la place des instruments dans la recomposition de l'Etat et quant à ses effets, il nous faut désormais examiner comment sont déclinées, par les acteurs, les normes dans le secteur forestier.

1.3.2 Etudier l'instrumentation pour saisir les interdépendances publiques-privées

Notre perspective constructiviste néoinstitutionnaliste et nos terrains nous conduisent à questionner la régulation non pas dans le sens d'une privatisation de celle-ci mais dans le but de comprendre les interdépendances entre les gouvernants et les acteurs transnationaux. Nous postulons ici que la gouvernance privée correspond moins à un contournement de l'action publique qu'elle ne s'insère dans un système de régulation, et donc d'instruments publics et privés interdépendants. Cette interdépendance renforce la nécessité pour les acteurs de se légitimer face aux nouvelles problématiques des enjeux forestiers.

Les instruments de normalisation, en reliant contrainte juridique et transparence technique, contribue cependant à rendre floue le rôle de l'Etat dans la régulation des secteurs. En recomposition, ce dernier doit s'intercaler dans les systèmes de régulation publique issus d'autres Etats, internationalisés ou encore transnationalisés. Comment peut-il imposer ses objectifs de protection du bien commun, de l'intérêt national, de sécurité ou encore de politiques sectorielles ? Inversement, comment est-il impacté par les instruments privés ? Dans quelle mesure, les gouvernants font-ils le choix de s'appuyer sur de tels instruments pour faire face à la globalisation des enjeux, aux interdépendances ? Comment étudier cette interdépendance entre gouvernement et gouvernance privée ? La question que nous voulons contribuer à éclairer pour comprendre les enjeux de la régulation des forêts, est celle des rapports de force qui se constituent autour du choix et du contenu des instruments autant face à l'Etat qu'entre les acteurs privés et sociaux. Les normes *« sont porteuses d'une forme condensée de savoir sur le pouvoir social et produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis. La norme n'est pas seulement un instrument de politique publique, la norme relève également des rapports de force au sein de la société civile entre acteurs économiques ou entre acteurs économiques et ONG ; elles présentent une légitimité qui repose à la fois sur une rationalité scientifique et technique (qui contribue à en neutraliser la signification politique) et une rationalité démocratique (par leur dimension négociée) »* (Borraz, 2004 : 125).

Les normes sont donc une catégorie particulière d'instrument d'action collective et publique (Borraz, 2004 : 125-127) :

- Tout d'abord, le développement de la normalisation participe de la « re-régulation » (Majone, 1996). A la déréglementation correspond une multiplication des règles encadrant l'économie. Si en matière économique ces normes sont d'origine privée, elles constituent une catégorie de *soft law* en ce qu'elles constituent l'instrument partageant les fonctions de régulation entre les acteurs institutionnels et les entrepreneurs fonctionnels. Les organismes privés de normalisation deviennent ainsi les mandataires du gouvernement dans le processus réglementaire (Egan, 2001). Selon l'AFNOR (Association Française de Normalisation), la norme est « *un outil de politique publique qui constitue un complément de la réglementation et une référence pour l'ouverture et la transparence des marchés publics* ».
- Ensuite, la norme, en tant qu'instrument, peut venir remplir l'espace laissé libre par la dépolitisation de l'action publique, participant ainsi à la technicisation de la politique publique. Ce faisant, cette dernière se rapproche de l'univers des règles et procédures des organisations, de leur recherche-développement, diffusion. Les autorités publiques délèguent à des organismes privés l'édiction de règles, qui n'ont pas force de loi mais qui possèdent néanmoins un caractère contraignant. « *Ce mouvement est d'autant plus légitime, en apparence, qu'il s'entoure de références à la nature démocratique du processus d'élaboration des normes et aux données scientifiques et techniques sur lesquelles reposent ces dernières* » (Borraz, 2004 : 126)¹.

En tant qu'instrument de transparence et de compatibilité, les normes sont l'instrument d'ajustement des négociations commerciales mondiales en traduisant les différences légitimes entre pays en termes de culture administrative, d'évaluation des risques et de relations entre Etat, société et économie pour rationaliser les échanges (Olshan, 1993) qu'est la standardisation et la résistance offerte par les différentes configurations nationales (Borraz, 2004) et sectorielles.

¹ Ce processus a été décrit de façon critique en tant que « démocratie technologique » par Hawkins (2000), ou comme la « diplomatie des techniques » par Cochoy (2000) ou encore par Ellul (2004) avec la « société technicienne ».

Nous avons pu présenter au cours de cette première section trois apports de l'Analyse des politiques publiques qui sont, selon nous, majeurs pour investir la régulation politique du secteur forêt-bois-papier. Les approches des territoires, des réseaux d'action publique et des instruments peuvent constituer un tryptique opérant comme point d'entrée de l'analyse de la régulation. Plus précisément, une telle grille d'analyse va servir à éclairer notre hypothèse de travail : Les réseaux d'action publique ou les acteurs s'appuient sur un territoire forestier construit, institutionnalisé, pour participer à la problématisation des enjeux forestiers qu'ils identifient. Au-delà de la participation, cette interpénétration des acteurs de la régulation peut être envisagée comme ayant pour objectif de consolider la position réciproque de chacun d'entre eux dans une économie globalisée, normée et en mutation permanente. Selon cette perspective, les acteurs cherchent en effet à sécuriser leur position dans l'économie internationale. Les pratiques économiques, industrielles et concurrentielles, leur réactivité aux changements institutionnels et réglementaires, leur participation à l'action publique, leur problématisation des enjeux nous font alors envisager ces acteurs économiques non plus comme des unités de production de biens et services mais, au contraire, comme des systèmes de règles, de normes et d'attentes légitimées, nous renvoyant ainsi, par leurs pratiques, à ce qui définit une institution et à l'institutionnalisation des pratiques. Dès lors, il ne s'agit plus d'envisager comment la globalisation contraint ces acteurs à emprunter les mêmes sentiers industriels de compétitivité mais d'étudier comment ces acteurs réagissent à la compétition internationale et aux contraintes de la régulation selon leurs propres problématiques (Hay et March, 2001 dans Jullien et Smith, 2008a). Des études empiriques sur les Appellations d'Origine Contrôlées (Jullien et Smith, 2008b), l'OMC (Smith, 2008) ou encore sur la participation des acteurs industriels à l'attribution des quotas européens de pêche (Carter et Smith, 2008) illustrent toute une diversité stratégique et politique dans l'adaptation à la globalisation de la concurrence du fait des dépendances au sentier, des rapports au territoire, des préférences ou encore des contraintes/atouts et opportunités spécifiques, ou encore des intérêts nationaux (Jullien et Smith, 2008a). La globalisation apparaîtrait donc moins comme un modèle que comme un processus interprété, et souvent instrumentalisé, par les acteurs. La figure 7 récapitule notre approche de l'ordre institutionnalisé selon la grille d'analyse formulée en un tryptique acteurs-territoire instruments. Cette figure dynamique présente de manière synthétique la relation entre la légitimation fondée sur un territoire construit par les acteurs individuels ou construits en réseaux pour participer à la problématisation et la politisation de problèmes sectoriels et publics.

Figure 7 L'ordre institutionnalisé selon le tryptique acteurs-territoire-instruments

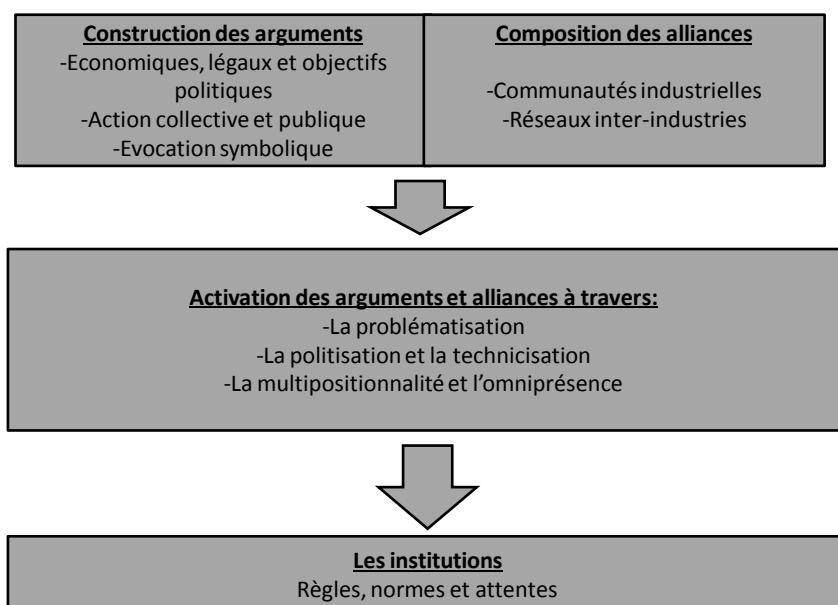


2. Contraintes sectorielles et participation à la régulation : Le travail politique

Le triptyque « réseaux d'acteurs – territoire – instrument » que nous conduit à souligner l'Analyse des politiques publiques nous permet ensuite de motiver notre focale sur la représentation des intérêts. Le travail politique et le territoire forestier institutionnalisé ressortent alors comme des éléments clefs qu'il nous semble indispensable d'envisager pour analyser la participation à la mise sur agenda des problèmes publics. Le retrait de l'Etat dans une économie globalisée est à nuancer. L'observation nous montre que les modalités d'intervention de l'Etat ont changé pour désormais accompagner le changement, en mettant sur son agenda politique les problèmes publics qu'il prend en charge ou, au contraire, endiguant la protestation et les demandes de changement (Dupuy et Halpern, 2009). En effet, sans s'attacher au trop (critiques libérales) ou pas assez (critique marxiste) d'Etat, il s'agit surtout de constater ici que la participation politique et la défense des intérêts d'acteurs sectoriels nationaux et transnationaux s'inscrivent dans un contexte où l'Etat a dû favoriser cette participation que ce soit du fait de la mondialisation, de la privatisation des entreprises

publiques, de la normalisation des activités de production et d'échange, par la recherche de solution conjointe entre Etats dans les domaines sociaux et de l'emploi ou encore de par les processus de décentralisation/déconcentration de l'autorité multipliant les centres d'autorité. Ces évolutions de l'environnement politique des acteurs ont elles-mêmes conduit au développement d'un nouveau rôle pour des groupes d'intérêts capables de résister à l'autorité régaliennne et de s'autoréguler. L'important pour nous dans cette analyse de la régulation est que l'Etat est ici considéré comme un acteur parmi les autres acteurs dans le processus de définition, de problématisation et de mise en œuvre des décisions face aux acteurs sectoriels.

Figure 8 : Les séquences du travail politique



D'après Jullien et Smith, 2008

L'entrée par les acteurs conduit à envisager le travail politique (Jullien et Smith, 2008) (figure 8), à savoir la problématisation (Rochefort et Cobb, 1994) et la politisation (Lagroye, 2003) des enjeux perçus. Comme préalable à la présentation de nos hypothèses de travail, il nous faut présenter dans cette section deux prémices théoriques qui nous semblent fondamentales pour comprendre la structuration des enjeux forestiers et l'instrumentation qui en découle : Tout d'abord, nous présentons notre modèle de référence présentant comment le territoire est institutionnalisé par les acteurs dans la mise en problème public. Ensuite, nous présentons notre second modèle analytique à savoir l'institutionnalisation des règles par des acteurs à appréhender comme ordres institutionnalisés.

2.1 Le territoire institutionnalisé pour légitimer le travail politique à plusieurs échelles

Il s'agit désormais pour nous d'examiner ce que recouvre la notion de territoire institutionnalisé et de quelle manière elle aide le chercheur à analyser la participation des acteurs à la régulation. Sur cette base, nous envisageons alors le territoire institutionnalisé comme une ressource politique dans la régulation politique. Ce faisant, une telle approche met notamment en question l'approche en termes de niveaux de gouvernance.

2.1.1 Le territoire institutionnalisé comme ressource de légitimation

Nous envisageons le territoire forestier non pas comme une donnée géographique (aérolaire), ni globale ni locale, mais comme une ressource politique construite par les acteurs.

L'enjeu est pour eux de se positionner au sein de la problématisation des enjeux forestiers, plus précisément d'apparaître légitimes à participer pour orienter la définition de la régulation des enjeux forestiers. En effet, les débats renvoient les uns en face des autres avec la même force les valeurs, les symboles et les ressources matérielles portés par les acteurs. Les firmes ne peuvent plus seulement opposer des arguments découlant seulement de la rationalité économique et sylvicole (« les effets de sillage », la compétition internationale). Pour leur part, les ONGE ne peuvent plus seulement activer des arguments de conservation intégrale (conservation du type des *wilderness* américains excluant toute activité humaine). Chacun doit s'insérer dans les problématizations extrasectorielles, mettre en cohérence ou bien problématiser la cohérence des objectifs individuels avec les objectifs d'intérêt général de développement rural et de protection de l'environnement. Pour se faire, le territoire offre aux acteurs un réseau aérolaire et réticulaire qui leur permet d'utiliser des particularités locales pour légitimer leur projection au sein des arènes politiques et leur représentation des problèmes. Le territoire forestier est non pas défini comme un espace géographique boisé

mais comme une configuration de traditions sylvicoles, d'empreinte sur le territoire, d'emplois directs et de valeur ajoutée créée tant économique (extraction du bois) qu'environnementale (entretien d'écosystème forestier, stockage du carbone) et culturelle (usages et tourisme). Au total, la relation au territoire et à la ressource est construite par les acteurs. Aussi, nos terrains nous conduisent-ils à activer le modèle de Cairtriona Carter et Andy Smith (2008) selon lequel les territoires sont institutionnalisés par les industries. Plus précisément, ces territoires sont politiquement construits, devenant alors pour les acteurs s'y référant une ressource pour transcender les niveaux d'une gouvernance verticale et agir auprès des échelons perçus comme pertinents pour résoudre un problème. Une telle grille d'analyse nous permet de rendre compte de la participation des acteurs engagés dans la régulation des enjeux forestiers et des relations instituées dans le secteur tout en comprenant, d'une part, la multiplication des espaces politiques et des configurations d'acteurs et, d'autre part, les changements d'échelle et leur interpénétration. Fondés sur les territoires pris en référence, les réseaux d'acteurs en présence investissent le débat lié à la gestion des forêts et ce, au sein de chaque arène politique perçue comme pertinente pour représenter et valoriser ses attentes. En effet, la triangulation des entrepreneurs et de leurs intérêts correspond à une négociation et à une médiation autour du sens que prendra la problématisation des enjeux publics et du choix des instruments de l'action publique apparaissant comme les mieux adaptés à la situation perçue. Dans ces conditions, « *le recours au territoire apparaît tout autant comme le déterminant de choix industriels et politiques propres au secteur envisagé que comme une source de changements endogènes* » (Carter, 2007 dans Carter et Smith, 2008 : 268).

L'approche par l'institutionnalisation des territoires met donc en avant comment des entrepreneurs mobilisent des ressources pour participer à la régulation. Le travail politique vise alors à définir les enjeux spécifiques au secteur forestier afin de les valoriser, face au reste de l'économie et aux nouveaux objectifs assignés à la forêt, dans des situations d'interdépendance intra- et inter-organisationnelle et de légitimation face au politique (Jullien et Smith, 2008a).

2.1.2 Le territoire institutionnalisé comme ressource politique

L'enjeu du travail politique conduit par les différents entrepreneurs est de gérer les interdépendances et ses situations de compétition et de coopération pour orienter la régulation en faveur des intérêts individuels ou pour le secteur. Il consiste également en une veille réglementaire car les entrepreneurs restent attentifs aux évolutions des problématiques en cours et tentent d'influencer ces problématiques. Dans cette perspective, les entrepreneurs construisent des alliances opérationnelles dont l'objectif est d'emporter les négociations les impliquant. La coordination entre acteurs met en avant deux types d'interdépendance :

- La première concerne les communautés industrielles c'est-à-dire les échanges quotidiens entre représentants privés, collectifs et publics dans laquelle la régulation d'une industrie se construit.
- Un second type d'interdépendance existe lorsque les controverses transcendent plusieurs industries. Il va donc falloir que ces acteurs mobilisent des réseaux inter-industries. Or, l'enjeu est bien de créer des ponts entre des acteurs industriels déjà multipositionnés localement, à l'échelle nationale ou à l'international, renvoyant dès lors à l'intervention simultanée au sein de plusieurs arènes politiques avec pour ambition d'être omniprésent.

Le travail politique densifie les interactions et les interdépendances au sein d'une même industrie mais rend complexe les positionnements inter-industries. Ainsi, à l'échelle européenne, des configurations intra-organisationnelles évoluent dans le traitement strictement sectoriel de l'économie forestière mais forme un bloc d'entrepreneurs variés face aux évolutions qui, bien qu'extérieures au secteur, les impactent. De plus, ce travail est qualifié de politique car il implique la mise en débat des valeurs justifiant les objectifs réciproques et l'action collective au sein de chaque industrie. Ces jugements, ces rationalisations et argumentations visent à fonder la légitimité des configurations d'acteurs les activant, l'objectif étant de légitimer une problématique dans l'arène de discussion. Par conséquent, le discours est une ressource instrumentalisée par les acteurs dans la régulation politique des industries, ce qui exclut dès lors toute analyse unidimensionnelle fondée sur le choix rationnel. Ces acteurs, tant publics que collectifs ou privés, sont porteurs de représentations différentes sur le sens que doit prendre la régulation de l'économie-politique européenne et mondiale des forêts. Ce travail politique auprès des ordres industriels

institutionnalisés et des institutions communautaires et mondiales est développé sur la base d'une approche transversale de coordination transrégionale notamment portée par des considérations en termes de développement des territoires et de développement durable, chacune intégrant les industries.

C'est bien la mise en relation des valeurs et des construits sociaux qui nous paraît imposer une approche par la légitimation. L'objectif est triple :

- Fonder un ordre politique territorial endogène ;
- Participer à la construction de l'objet politique « forêt » ;
- Participer à la définition du cadre organisant sa gestion durable au sein d'un système d'acteurs européens et mondiaux.

Partant, l'analyse de la gouvernance des enjeux industriels renvoie à la problématisation des enjeux perçus, c'est-à-dire aux analyses de la construction sociale des problèmes publics. Les facteurs à prendre en compte sont multipliés par la transversalité de questionnements recoupant environnement, économie industrielle et territoires.

Les questions forestières sont problématisées par les acteurs amenés à y être confrontés au sein d'une arène politique, les transformant alors en problème public, c'est-à-dire en un « ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes » (Padioleau, 1982 dans Sheppard, 2009 : 349). Un problème public apparaît lorsqu'une situation apparaît anormale (identification du problème) et que « les gens commencent à penser que quelque chose peut être fait pour [la] changer » sans qu'il y ait pour autant de solution trouvée. Mais il s'agit avant tout de distinguer les conditions d'exploitation des forêts des problèmes construits autour de l'exploitation des forêts (Kingdom, 1984). C'est bien la problématisation par certains acteurs de ces conditions qui en font des problèmes et des enjeux alors que les acteurs visés par une telle problématisation chercheront à légitimer ces conditions d'exploitation et ainsi à éviter toute mise en œuvre d'action de changement de pratiques. Nous pouvons dès lors saisir le rôle d'acteurs tous autant entendus comme entrepreneurs politiques dans l'émergence du problème public et son inscription sur l'agenda (Padioleau, 1982 ; Cobb et Elder, 1972, Nelson, 1984 dans Sheppard, 2009 : 351). Entrent alors dans l'analyse du rôle des acteurs leurs intérêts, leurs préférences, leurs ressources, réseaux et coalitions. Une fois inscrit sur l'agenda public, le problème doit ensuite être intégré et adapté aux logiques et aux normes de fonctionnement de l'appareil

politico-administratif. Il est « étiqueté » pour définir la compétence d'une autorité publique à traiter le problème et le rendre recevable, c'est-à-dire en faire un objet légitime de l'action publique. En revanche, si le problème est mal encodé, c'est-à-dire s'il n'est pas rendu compréhensible par le politique, il ne sera pas inscrit sur l'agenda institutionnel (figure 8).

Figure 9 : Des séquences de la problématisation des enjeux industriels (d'après Jullien et Smith, 2008a)



Dans le contexte de la problématisation des enjeux industriels, le travail politique vise à définir, institutionnaliser et légitimer les controverses sectorielles pour en faire des problèmes publics ou, au contraire, pour retirer un problème du domaine de l'action publique. La mise en problème public est donc politisée par les acteurs voulant participer à la régulation. Il ne s'agit plus de définir un problème collectif partagé par les firmes d'une même industrie ou de problématiser une condition ou un problème collectif pour en faire en enjeu public mais de participer à l'ensemble de la publicisation depuis la formulation de la problématisation par les autorités expertes et publiques jusqu'aux recherches de solutions et à la mise en œuvre de ces solutions. Dans l'approche de la régulation des industries sur laquelle nous nous appuyons pour tenter d'analyser la participation à la régulation de leur secteur forestier, nous faisons donc référence à la politisation des enjeux et nous revenons constamment sur la nécessité pour les acteurs voulant participer d'apparaître légitimes dans cette participation et politisation. Politisation et légitimation sont étroitement imbriquées puisque, et nous l'avons vu précédemment, la construction des relations et des enjeux conduit les acteurs à recourir aux discours et à la mise en scène des enjeux perçus. Cette dramatisation s'appuie sur les

ressources matérielles et immatérielles de puissance dont disposent les acteurs. Leur objectif est de contrôler la mise sur agenda ainsi que de faire inscrire leurs enjeux sectoriels sur la liste des enjeux politiques d'actualité et allant au-delà de leur seule industrie (Lagroye, 2003). Le processus de normalisation ou de technicisation correspond également à un travail politique des industries. Ainsi, nos études de cas sur les propriétaires forestiers, l'industrie papetière ou d'importation du bois nous montrent-elles des industries fondées sur leur expertise et se présentant comme les mieux à même de développer des normes de contrôle et de standardisation des échanges pour réguler les enjeux forestiers. Ce processus de dépolitisation remplit pour les industries un double objectif de performance dans la mise en œuvre de la régulation et de réduction de l'incertitude générée par la mise en place d'un processus de prise de décision long, la rendant alors vulnérable au travail politique d'autres coalitions d'entrepreneurs.

Parce que la régulation des industries est définie comme « *l'ensemble des règles stabilisées qui, au sein de chaque industrie, transforme la production, la vente et la compétition, en processus durables et sécurisés* » (Jullien et Smith : 2008a : 3), cette analyse constructiviste permet d'envisager les entrepreneurs non plus comme des agents économiques contraints par un marché en situation de concurrence pure et parfaite mais comme des entrepreneurs politiques capables de politiser leurs enjeux sectoriels en fonction de leurs représentations et intérêts perçus. Il est ici important de souligner que l'analyse ne prétend pas envisager d'autre politisation que celle portant sur des enjeux et interdépendances strictement sectoriels, c'est-à-dire les enjeux de coopération/coercition, compromis/convention, conflit/coordination. « *Partant, le travail politique fournit un concept fondant un cadre d'analyse pour lequel le politique une configuration très structurée de processus, de relations, de représentations et d'attentes propres à chaque industrie* » (Jullien et Smith, 2008a : 8).

Fondés sur des ordres d'acteurs sectorialisés et des territoires forestiers, nous envisageons notre analyse de la régulation selon le modèle analytique de Catriona Carter et Andy Smith (2008) qui envisage un territoire institutionnalisé par des ordres sectoriels. A ce modèle nous ajoutons celui de Bernard Jullien et Andy Smith (2008) quant à l'institutionnalisation des règles et des normes structurant les industries. Avec une telle approche cumulative, nous disposons d'outils analytiques stimulants pour comprendre la légitimation, le travail politique sur les enjeux forestiers. Il nous faut donc désormais examiner plus avant ce que nous apporte la grille formulée en termes de relations institutionnalisées par les ordres industriels.

2.2 Représentation des intérêts et institutionnalisation des règles

La mobilisation des ressources politiques pour se légitimer, problématiser et politiser les enjeux de régulation met en question le rapport à la règle qu'entretiennent les acteurs, et plus particulièrement leur capacité à peser sur la formulation de celle-ci. Plus précisément, nous voulons questionner ici l'autorité d'une norme elle-même institutionnalisée. Pour saisir une telle relation à la norme, la grille développée par Bernard Jullien et Andy Smith (2008a) en termes de relations institutionnalisées apporte des éclairages analytiques forts pour saisir la régulation. Cette institutionnalisation de la norme correspond en outre à une capacité d'apprentissage des réseaux d'acteurs au sein des arènes de décision. La conséquence directe pour l'analyse est une mise en question des modèles formulés en termes de gouvernance.

2.2.1 Saisir l'ordre industriel selon quatre relations institutionnalisées

Une telle grille nous permet de situer la firme, et l'industrie elle-même, parmi quatre rapports normalisés avec son environnement économique et politique. Il s'agit des rapports salarial, d'achat, de financement et enfin commercial, chacun correspondant avec un type de pourvoyeur de ressources (salariés, fournisseurs, financeurs et enfin clients). Ces rapports normalisés sont construits par les membres de l'industrie avec les acteurs présents dans les arènes de négociations. *« Une industrie se compose donc d'un ordre institutionnalisé d'acteurs, de pratiques et de représentations qui, à travers ces rapports institués et les relations qui se structurent et se restructurent entre eux, définit à la fois la forme que prennent les transactions, marchandes ou non, et celle de l'intervention collective et publique »* (Jullien et Smith, 2008b : 144) faisant de la firme un acteur de la régulation (Coriat et Weinstein, 1995). Chacune de ces relations est source d'incertitude et demande une réflexion stratégique devant aboutir à des choix de positionnement. Cette réflexion stratégique se fera autant en réaction des comportements des autres firmes concurrentes qu'en pro action

lorsque l'ensemble de l'industrie est concernée par le même problème public. En déclinant ce modèle, nous pouvons tout autant saisir le travail politique d'une industrie dans son ensemble via ses actions de représentations que les actions individuelles des firmes du secteur une fois le problème défini à une échelle industrielle pour décliner le problème selon des spécificités propres à l'acteur lui-même. Cette interpénétration des échelles globale, locale et sectorielle est fondamentale à saisir pour comprendre la régulation, notamment lorsque le chercheur veut saisir les effets de la régulation globale.

Ainsi, à l'échelle de l'industrie, la demande de régulation apparaît-elle pour encadrer ce processus de normalisation afin que celle-ci ne dégénère pas en une concurrence agressive, génératrice de coûts et d'incompatibilité. Donc, de la même manière qu'un travail politique est nécessaire pour articuler les quatre rapports que l'entreprise entretient avec son environnement, il est également nécessaire pour réguler le secteur dans son ensemble et les secteurs entre eux. Le travail politique vise à analyser les situations où l'industrie s'investit dans les règles structurant les logiques collectives de concurrence et de coopération infra et interorganisationnelles. Ce travail politique portant sur les règles et les instruments opère au sein même du secteur mais aussi de façon transversale en créant des liens intersectoriels. Ces liens intersectoriels peuvent être « négatifs » et liés aux controverses quant à la trajectoire voulant être donnée à un ensemble d'industrie comme ils peuvent être « positifs » et liés à la mise en œuvre de principes d'ensemble. Dans les deux cas ; c'est le travail politique qui fait d'un enjeu industriel un enjeu politique (Jullien et Smith, 2008 : 12 ; Campana, Henry et Rowell, 2006 : 155-174). En instituant leurs rapports, les industries tentent de stabiliser leurs rapports à leur environnement via une publicisation et une politisation des enjeux qui pèsent sur elles.

Les entrepreneurs économiques, dans une situation fortement concurrentielle, veulent éviter les coûts que provoquerait une purge par le marché. Sans régulation, il faut passer par des accords inter-firmes, lesquels sont strictement encadré par le droit de la concurrence tant par le droit international que par ses déclinaisons régionales et nationales. L'absence de régulation peut également aboutir à la situation contraire d'une guerre concurrentielle exacerbée et génératrice de coûts ou destructrice de valeur. La régulation fixe définitivement le cadre, laissant ainsi libres les firmes et les industries de poursuivre le jeu classique de la préservation de ses parts de marché et de conquête. Cette régulation est d'autant plus probable lorsque la définition d'un enjeu politique aboutit à celle d'un problème public touchant l'intérêt général. En matière de responsabilité sociale des entreprises, l'impact de l'industrie et plus largement

des activités économiques, demandent une régulation et un encadrement de ce qui est problématique et des réponses opérationnelles à apporter. La mise en œuvre de la durabilité exacerbe ces derniers points. Depuis la participation de toutes les parties prenantes, apportant chacune leurs représentations et leurs modèles jusqu'aux effets d'interdépendance issus des choix individuels, la mise en œuvre du développement durable passe par une approche intersectorielle, laquelle ajoute au flou des effets des stratégies des organisations et des interdépendances sectorielles. Le système forêt-bois-papier nous permet d'illustrer la complexité de ce que recouvre une approche intersectorielle en termes de durabilité et de responsabilité. En effet, par leur travail politique, les différentes industries constituant le système forêt-bois-papier tentent de ramener le débat de la durabilité vers leurs enjeux sectoriels afin de participer à sa définition et à sa mise en œuvre, voire à l'accaparer (participation par le bas). C'est ce que montre le chapitre 4 avec la mise en œuvre des politiques énergie-climat en UE et l'exemple des papetiers implantés en France, comment sont institués les normes.

La normalisation tant technique que réglementaire va sécuriser cet environnement en fixant un cadre aux diverses activités. En revanche, elle peut complexifier la gestion de l'organisation industrielle. Ainsi, sur les relations d'achat et de commerce pèsent des normes techniques liées aux caractéristiques (composition, c'est-à-dire la part des bois certifiés et non certifiés, des produits à base de bois recyclés ou non, certifiés ou non, *etc.*) des produits intermédiaires et finis, mais d'autres aussi liées à la traçabilité de ces produits depuis leur origine (géographique, méthodes d'exploitation, *etc.*) jusqu'à la consommation finale (labellisation, garantie des intermédiaires) ou aux conditions de concurrence, avec la normalisation de l'OMC notamment. Sur les relations de financement pèsent, parmi d'autres, les normes comptables et financières (*International Accounting Standards Board*) auxquelles sont soumises les entreprises selon leur statut juridique. Enfin, les relations salariales sont encadrées par les normes liées à la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Les entreprises intègrent les préoccupations sociales et environnementales à leur activité économique. Nous parlons de « rapport social » pour décrire ce rapport-là. La norme ISO 14 000 en est une. L'objectif est d'intégrer la durabilité au sens du développement durable à celui de la durabilité économique voulue par l'entreprise. Ici aussi, plusieurs catégories de normes viendront certifier l'adhésion de l'entreprise à ce principe. Nous l'avons vu, elles dépendent des incitations de marché, que ce sont dans la normalisation des processus de production que dans les signaux à envoyer aux consommateurs. Parmi ces derniers

instruments, les schémas de certification ont la particularité d'intégrer conjointement le travail, la production ou l'achat et la commercialisation. Aussi, en étudiant les effets de cet instrument sur la régulation, ces relations sont à envisager conjointement.

Pour autant, notre approche de la régulation nous conduit à comprendre la normalisation des relations à la ressource non pas comme issues de la seule compétition et rationalité mais bien selon l'objectif de stabiliser leur relation à celle-ci afin de sécuriser leur activité. Aussi, recourir au travail politique pour comprendre la régulation des industries permet d'étoffer le concept de technicisation. Le travail politique permet tout autant d'éclairer la politisation des enjeux en problèmes publics que la dépolitisation des problèmes publics pour les maintenir dans la sphère privée ou convertir des problèmes publics en enjeux pour lesquels l'autorégulation privée est démontrée comme efficace. Ce faisant, nous abordons un autre angle d'attaque stimulant de la régulation politique, l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière.

2.2.2 Des problèmes publics aux relations institutionnalisées

Mettre la focale sur les représentations des acteurs au sein de l'adaptation aux environnements économiques et politiques nous renvoie aux approches néo-institutionnalistes. Les « significations partagées et tenues pour acquises » gouvernent les calculs de rationalité des acteurs, fondent la définition des institutions comme source de règles normatives et comme supports des croyances et des normes qui contribuent à façonner les mentalités. En situant ce questionnement de la relation institutionnalisée à la ressource au niveau meso-économique (Imai et Itami, 1984 dans Jullien et Smith, 2008a) ou encore au niveau macro-économique des champs organisationnels, nous questionnons la capacité des firmes à reproduire et à stabiliser les marchés alors qu'elles évoluent dans des environnements fondamentalement instables (prix, droits, nouveaux débouchés, nouveaux entrants, *etc.*) (Fligstein, 2001). Nous cherchons à montrer que la stabilité du secteur peut s'expliquer par l'institutionnalisation des pratiques ; comme étant le produit d'un consensus entre l'Etat, les firmes et les représentants de la société civile en position de domination sur le territoire (droits de propriété, régulation de la concurrence et de la coordination intersectorielle, lois commerciales sur les transactions et la

qualité des produits, approche collective du contrôle, historicité) et non par la seule rationalité fonctionnelle du marché. Ce faisant, nous expliquons la décision publique par la participation des parties prenantes aux processus de l'agenda public.

L'institutionnalisation peut suivre trois phases successives (Berger et Luckman, 1996 et 2006) :

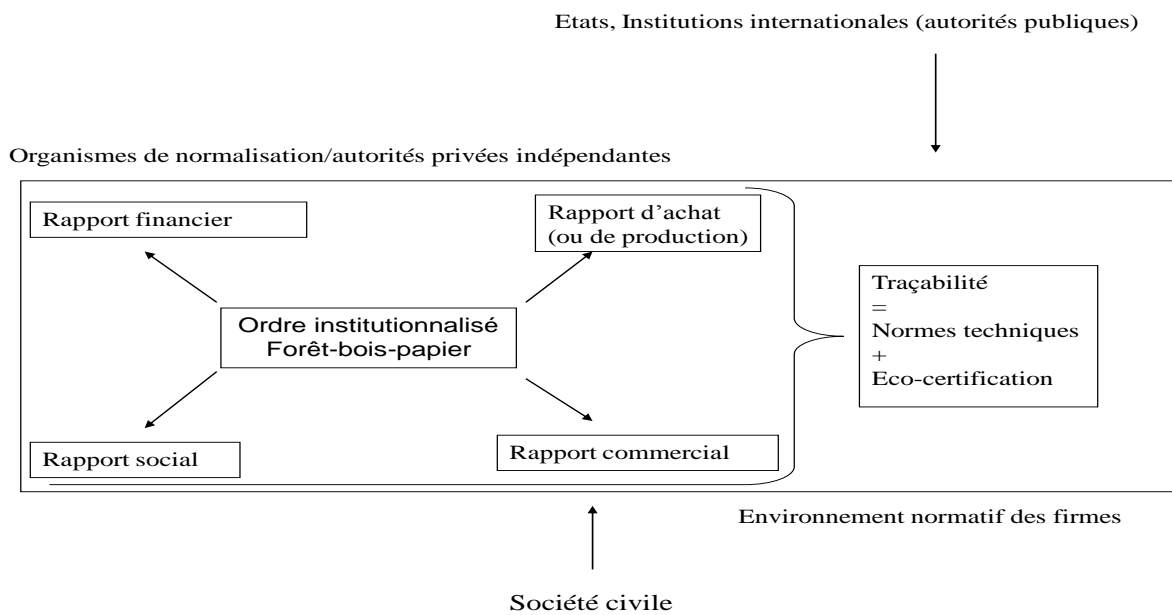
- Une « typification réciproque » d'actions habituelles, c'est-à-dire que les acteurs se mettent d'accord pour construire et utiliser une catégorie d'analyse qui permet de penser des faits, des événements, des individus comme appartenant à un même ensemble (Berger et Luckman, 2006) ;
- Ces catégories viennent alors à être considérées comme détentrice d'une réalité propre, indépendante des opérations mentales qui les ont constituées ;
- Ces institutions prennent alors forme dans les réalités à travers les rôles assumés.

Si les institutions sont des ensembles stabilisés dans le temps de règles, de valeurs et d'attentes encadrant les comportements des acteurs sociaux et que ces acteurs sociaux sont eux-mêmes engagés dans des processus de stabilisation de leurs cadres d'actions, alors ne peut-on pas les envisager à l'instar de Jullien et Smith comme des acteurs institués de l'action publique ? Si le cadre présenté s'attache à quatre rapports institutionnalisés fondamentaux, l'analyse de l'institutionnalisation de ces rapports invite le chercheur à questionner la régulation dans la perspective de la construction des rapports, et donc les échanges entre entrepreneurs y participant ; ce qui nous renvoie bien à la description faite précédemment de la coproduction publique-privée des règles (Raynaud, 1997 ; Delmas et Young, 2009). Partant, ce sont les modalités de participation et de valorisation des attentes qui sont mobilisées pour comprendre la régulation. L'analyse met alors la focale sur les capacités d'action des acteurs avant de figer les structures des participations. L'enjeu est de saisir comment les acteurs/entrepreneurs interagissent avec les structures de régulation et les enjeux de concurrence. Les quatre rapports institutionnalisés sont envisagés comme étant façonnés par le travail politique des ordres institutionnels engagés dans les processus de régulation. Au sein des arènes de régulation plurielles, l'enjeu du travail politique est :

- L'institutionnalisation des règles, c'est-à-dire établir et consolider des règles ;
- La dé-institutionnalisation, c'est-à-dire défaire les règles ;
- La re-institutionnalisation, c'est-à-dire créer de nouvelles règles.

Cette approche de la régulation politique devient un cadre permettant de saisir la réactivité ainsi que la capacité d'action des acteurs du système forêt-bois-papier sur les séries de règles et instruments publics, privés et sociaux qui concernent l'approvisionnement (légalité du bois approvisionné), la production (chaîne de transformation, normalisations d'impact environnemental), la commercialisation (label) ou encore l'emploi (droit du travail) ainsi que les rapports avec les autres acteurs de l'aménagement des espaces forestiers et du traitement de l'objet « forêt » lui-même. Il nous faut préciser ici que dans le cas des firmes d'exploitation forestière, nous transformons le rapport d'achat en rapport de production afin de nous permettre d'envisager comment ces firmes participent à la régulation de l'accès à la ressource forestière face aux représentants de la société civile ou aux nouveaux entrants. Il est à noter que la certification de la gestion durable intervient à chacun de ces rapports (figure 10).

Figure 10 : Le gouvernement des industries forêt-bois-papier



Source : D'après Jullien et Smith, 2008

Cette approche par les relations institutionnalisées offre au chercheur plusieurs avantages pour l'analyse de la régulation :

- Le chercheur peut envisager l'action collective d'un secteur en le libérant des aléas et de la variabilité des comportements individuels ou au contraire en permettant de resituer le comportement des membres au sein de l'institutionnalisation de l'ordre industriel (choix selon la perception d'opportunité ou de contrainte ou encore de validation des ordres sectoriels de poursuivre des stratégies de rattachement ou de scission) ;

- Le chercheur a à sa disposition une grille lui permettant d'analyser conjointement les dimensions économiques et politiques d'une industrie au-delà d'une approche économiste de relations de marché, laquelle nous paraît insuffisante pour comprendre la régulation politique d'une industrie évoluant dans un environnement social, normatif, symbolique et cognitif. L'approche économique classique envisage en effet les quatre rapports institués du secteur à son environnement uniquement selon des marchés pourvoyant des biens et services, de l'emploi, des ressources financières et des clients avec la détermination naturelle de prix d'équilibre, *etc.*, le tout étant encadré par des normes techniques dont la seule rationalité des acteurs pourrait expliquer leur adoption. L'approche empirique montre que ces modèles mathématiques ne suffisent pas à analyser les choix d'approvisionnement et de consommation, les freins à l'investissement dans les périodes de risques perçus, le droit du travail, l'adoption de schémas de certification coûteux longtemps découplés des incitations de marché en termes de volume de vente des produits certifiés, *etc.* L'approche selon des rapports institués des ordres sectoriels, c'est-à-dire l'approche d'une « complémentarité institutionnelle » sectorielle, permet d'envisager la structuration d'un secteur au regard de l'évolution de son environnement sociopolitique et économique global (cohérence externe) tout en comprenant comment chacune des firmes faisant partie du secteur poursuit son activité en fonction de ses contraintes spécifiques (cohérence interne). Chaque rapport institutionnalisé est ainsi structuré par les intrants que sont le cadre légal en vigueur, l'instrumentation des pratiques, le contexte économique et social, les objectifs visés par les acteurs en présence (autorité publique, acteur industriel et les autres entrepreneurs de la responsabilité sociétale ou de l'environnement ou encore de la normalisation par exemple).

Ainsi, la grille d'analyse vise une compréhension des transactions de biens et services en intégrant les relations des catégories d'acteurs concernées par la production et les échanges de ces biens et services, et donc leur représentation de la réalité, et notamment leurs objectifs spécifiques. Les besoins et choix de cohérence des acteurs entre l'interne et l'externe structurent, ou du moins informent, sur les comportements de mobilisation de leurs ressources et de leur légitimité des acteurs industriels pour consolider leur situation industrielle et politique. « Cette cohérence interne est le reflet de la dimension sociale des transactions régulées par les parties prenantes de chaque relation » (Jullien et Smith, 2008a). Ces relations sont :

- Les relations entre les parties prenantes représentant des usagers privés, collectifs et publics de ressources rivales ;
- Les relations entre des firmes en concurrence pour les parts de marchés d'une part et, d'autre part, sur les marchés des biens intermédiaires (matières premières, 1^{ère} transformation, services liés à la production) et des facteurs de production (emploi, capital, financement). Ces relations de compétition (*business*) renvoient aux relations dominant-dominé c'est-à-dire aux situations de domination économique, de monopole et de suiveurs que nous avons déjà pu envisager dans notre chapitre consacré aux approches de la gouvernance globale.

2.3 Rompre avec le modèle de gouvernance multiniveaux

Envisager les firmes (individus) et les industries (secteur) comme des ordres institutionnels (Jullien et Smith, 2008a et b), c'est-à-dire comme des configurations de règles, d'acteurs et de pratiques, invite à prolonger l'analyse des modes spécifiques d'articulation des acteurs au sein de la gouvernance multiniveaux. Ce cadre d'analyse présenté nous invite en effet à envisager les rapports d'acteurs non plus sous une approche en termes de niveaux de gouvernement au sens strict mais d'intégrer les représentations dans des calculs envisagés comme rationnels (notamment dans une approche économique), les itinéraires industriels au-delà des dépendances au sentier et enfin les ressources mobilisées et la capacité de changement d'échelle des acteurs. Ce cadre analytique montre que chaque relation institutionnalisée peut non seulement être régulée indépendamment les unes des autres mais aussi à des échelles de gouvernement différentes, qu'elles soient géographiques ou administratives.

L'entrée par les niveaux de gouvernement pour envisager des ordres d'acteurs publics et privés de régulation est en effet défiée par les multiples problématiques forestières concernant les questionnements de gouvernements locaux que régionaux, nationaux et internationaux. La conséquence au sein de l'Union européenne, par exemple, est que les acteurs forestiers doivent identifier l'espace politique ayant la compétence et les ressources pour s'emparer des enjeux et les transformer en politiques publiques. Donc, les acteurs forestiers doivent avoir

assimilé le fonctionnement des différentes configurations de gouvernement au sein desquelles se définissent les enjeux et l'action publique. Ainsi, l'institutionnalisation spécifique de chaque relation de l'industrie avec son environnement normatif est le produit d'un travail politique multiscalair. Cette approche cognitive d'acteurs faisant l'apprentissage des institutions et de la participation au sein d'une UE multiplie les espaces de participation (Comité Forêt y compris liège, DG Env, DG Agri, DG Entr, Parlement et Commission) et nous incite dès lors à envisager différemment le *multi level governance*. En effet, au-delà d'une approche verticale de niveaux de gouvernements hiérarchisés, nous pouvons observer des acteurs du système forêt-bois-papier qui interviennent auprès des niveaux de gouvernement leur apparaissant pertinents, contournant ceux qui leur apparaissent disqualifiés ou sollicitant ceux sur qui il faut justement peser (par exemple passer par les organes de l'UE pour peser sur les décisions nationales ou encore passer par le Parlement européen pour influencer la Commission et les DG ou encore par l'UE et les organes déconcentrés de l'Etat pour influencer une décision nationale). De plus, ces acteurs proviennent d'aires géographiques et politiques différentes, s'adressent à des marchés différents et donc ils véhiculent des intérêts, des représentations variées. Ils se multipositionnent au sein de processus de gouvernance et négocient avec les autorités traditionnelles du pouvoir au sein des arènes de discussion.

Au total, « *les analyses en multilevel governance ont permis de poser les bases sur les façons d'appréhender les niveaux de gouvernement mais, ils conduisent également à considérer que tous les acteurs d'une industrie sont sujets aux mêmes contraintes et opportunités, lesquelles sont institutionnalisées par le niveau de régulation dominant* » (Jullien et Smith, 2008a : 10). Or, les industries opèrent sur des territoires et des échelles de territoires différentes soumis à des marchés plus ou moins intégrés dans la mondialisation des économies (marchés locaux), à des ensembles de règles et de normes techniques pas systématiquement standardisées. De plus, l'évolution de l'agenda international ou européen conduit ces acteurs industriels, publics et environnementaux à investir différentes arènes politiques où s'entremêlent les enjeux de l'efficacité au sein de l'économie mondialisée, les spécificités locales et les enjeux sociaux et environnementaux. Il s'agit donc pour les acteurs de l'ordre institutionnalisé forêt-bois-papier de valoriser leurs problématiques spécifiques parmi celles portées au sein des arènes de régulation qu'ils identifient eux-mêmes comme pertinentes et surtout qu'ils parviennent à pénétrer. En ce sens, il n'apparaît pas suffisant d'appréhender cette gouvernance sectorielle/industrielle sous l'angle d'une approche par les niveaux hiérarchisés de participation entre local et global (*multilevel governance* selon les logiques *top-down* et

bottom-up). Aussi, nous envisageons la régulation selon les acteurs et ainsi abandonnons la notion d'acteur local pour celui d'ordre industriel institutionnalisé qui permet de rendre tout autant de la capacité des firmes à se projeter parmi les échelles pour participer à la stabilisation de la régulation.

Pour conclure notre section, et avant de présenter nos hypothèses de travail, récapitulons les entrées et l'approche régulationniste que nous retenons. La régulation de chaque relation institutionnalisée est autonome des autres relations institutionnalisées. Par conséquent, nous examinons la diversité des structurations des relations institutionnalisées parmi l'ordre institutionnalisé forêt-bois-papier (Jullien et Smith, 2008a). Le travail politique est ici considéré comme une variable d'explication pour analyser le changement. Tout d'abord, le choix rationnel et la théorie de l'agent (Marks *et al*, 1996) ne suffisent pas à expliquer la formation de l'intérêt et le processus de prise de décision ; ce dernier, nous l'avons vu, étant tout autant le produit de l'autorité publique que du positionnement des acteurs privés. Ensuite, les acteurs s'échappent des niveaux hiérarchiques préétablis avec une approche en termes de gouvernance multiniveaux afin de se représenter eux-mêmes auprès des acteurs et au sein des arènes perçues comme les mieux adaptées à la régulation des enjeux en construction. Nous expliquons ainsi l'adoption de l'ordre institutionnalisé à la place du niveau (*level*) (Carter et Smith, 2008 ; Jullien et Smith, 2008a) pour analyser l'affectation politique de l'autorité (*the political assignment of authority*) (Carter et Smith, 2008). Enfin, le focus sur la mise en œuvre (Marks *et al*, 1996) dans les explications de la reproduction politique sous-estime la façon dont les politiques sont formulées, définies et écrites, ce qui rend le processus politique linéaire (Carter et Smith, 2008). En effet, ici encore l'approche par la gouvernance multiniveaux explique la prise de décision et le processus politique selon des règles d'autorité et de rationalité et ce, sans tenir compte ni des intérêts ni de leur perception ni des ressources de pouvoir dans les approches de la régulation. En tant qu'ordre, l'industrie est une structure dynamique qui est stabilisée par la construction de règles et de compromis politiquement et économiquement légitimés par l'action collective. Recourir à une telle grille d'analyse est extrêmement stimulant pour analyser la structuration politique de l'économie forestière et de l'aménagement des espaces forestiers car celui-ci est au cœur de multiples problèmes politiques touchant à l'aménagement du territoire (régime foncier, politiques publiques sectorielles), à l'écologie (statut des forêts et des écosystèmes liés, gestion durable), à la compétition industrielle (accès à la ressource, normes, certification et labels, parts de marché),

aux problématiques de développement durable (besoins et aspirations des populations) ; problèmes publics qui activent eux-mêmes nombre de coalition d'acteurs et de partenariats. La conséquence de ces confrontations et coalitions, parfois en mutation, est l'incertitude et l'illisibilité des tendances de marchés, d'une part, et, d'autre part, c'est le statut même des forêts qui est mis en balance. Le cadre d'analyse de Jullien et Smith (2008a), en s'intéressant spécifiquement au gouvernement des industries en Europe, fournit des éléments d'analyse pour comprendre le rôle du politique dans la régulation de l'économie. Ce cadre d'analyse envisage les acteurs industriels non plus comme des rouages d'un système se reproduisant mais comme des entrepreneurs en interaction avec l'évolution de son environnement réglementaire, institutionnel et politique, jusqu'à être un acteur proactif dans la formulation et l'instrumentation des problèmes publics. L'interaction multiniveaux que met en place ce cadre d'analyse nous offre des éléments d'analyse pertinents pour analyser à notre tour les configurations d'acteurs du système forêt-bois-papier au sein de la régulation mondiale des enjeux forestiers et du gouvernement européen. Nous avons en effet les moyens d'injecter dans l'analyse de la régulation politique les problématisations produites par des acteurs issus de différentes échelles en interpénétration (du local jusqu'au global et sectorielle). Parmi les ressources de puissance valorisées par les acteurs et coalitions d'acteurs, le territoire. En se constituant en sous-ordres institutionnalisés, ces acteurs se donnent les moyens de mener un travail politique plus fin sur les enjeux spécifiques de leur activité. En plus des aspects industriels en termes de valeur ajoutée, d'emplois directs et indirects, de connexions et d'interdépendances au sein des filières forêts-bois-papier, c'est une légitimité issue de l'histoire, de l'identité des entreprises fédérées, la représentation des usagers de la forêt et le soutien des politiques qui est mise en avant.

3. Analyser la régulation des enjeux forestiers face au territoire : Hypothèses

Les acteurs du secteur forestier constitués en réseau participent à la mise en politique de la ressource forestière *via* les mécanismes de gouvernance, de coopération et conduisent le chercheur à observer des synergies et des phénomènes de contournement de la contrainte publique ou encore de substitution à celle-ci. Cette participation à la régulation implique pour

les acteurs de se positionner sur plusieurs échelles de régulation, lesquelles correspondent aux différentes autorités publiques, d'une part, et réseaux d'acteurs sectoriels, d'autre part. Il s'agit donc pour nous d'envisager les outils que les chercheurs de l'Analyse des politiques publiques ont développés pour, d'une part, saisir ce multipositionnement des acteurs, plus précisément leur capacité à se déplacer sur les échelles de la régulation. Sur cette base nous pouvons, d'autre part, resserrer la focale sur l'action communautaire elle-même.

3.1 Changement d'échelle et multipositionnement des acteurs

Cette ontologie de la régulation nous permet dès lors de fonder nos hypothèses de travail sur un corpus validant notre démarche. Il ne s'agit moins pour nous d'étudier la régulation en termes de changement d'échelle que produisent les interactions des acteurs publics et privés, leurs ressources, les préférences et leurs représentations qui guident leurs choix, leur apprentissage et les tentatives d'appropriation dans les processus de construction de l'action publique (problématisation, définition des priorités et mise en œuvre). Dans cette perspective, deux hypothèses nous semblent importantes à retenir pour comprendre l'instrumentation de la régulation des enjeux forestiers : le territoire institutionnalisé et le travail politique des entrepreneurs pour stabiliser les règles.

3.1.1 Un territoire forestier institutionnalisé pour changer d'échelle

En tant que ressource politique construite par les acteurs, le territoire forestier leur permet de projeter leur problématisation des enjeux portés par leurs massifs forestiers à différentes échelles de gouvernement. Le concept de territoire institutionnalisé nous permet alors de relever un défi récurrent pour la recherche en Science politique, à savoir l'articulation des échelles entre elles.

Dans cette perspective locale-globale des politiques publiques multilatérales, Oran Young (2000) soulève la question des articulations des échelles globales et locales et des transferts d'expériences locales de régulation vers le global. Si l'auteur relève des travaux allant en ce sens (Young, 1994, Mc Ginnis et Ostrom, 1996 ; Ostrom *et al.*, 1999 dans Young, 2000), il souligne à l'instar d'autres chercheurs (Petiteville, 2009) que la complexité et l'amplitude des problèmes environnementaux (Ostrom *et al.*, 1999) restent un défi pour les politistes. Ainsi, en partant de l'hypothèse que les problèmes environnementaux sont socialement construits, l'auteur en arrive à cette conclusion que la précision de la définition du problème, la mise en responsabilité d'acteurs homogènes et unitaires et enfin, un contexte favorable dans lequel s'inscrit le traitement du problème sont autant de conditions nécessaires à une bonne articulation entre une régulation globale et régulation locale.

Or, si la forêt est un objet construit au sein de processus spécifiques à chaque type de forêt, les acteurs identifiés sont loin d'être homogènes et unitaires (Etats, industrie de première transformation du bois, industrie minière, industrie agroalimentaire, communautés autochtones, et encore d'autres acteurs de la gestion et de la conservation de l'environnement). Enfin, pour ce qui est du contexte, nous avons pu voir dans le chapitre 1 section 2 les difficultés que les acteurs avaient à s'organiser au sein d'un régime international. L'auteur conclut alors sur le constat de la faiblesse du multilatéralisme sur les questions non relatives à la sécurité des Etats. « *A l'échelle internationale, des problèmes comme le changement climatique ne représentent qu'un agenda marginal, à côté de l'économie ou de la sécurité. C'est dire l'importance, pour le contenu des régimes adoptés* » (Young, 2000 : 155). Marginal tout en impliquant une multitude d'acteurs, les questions environnementales ne sont que difficilement problématisées et publicisées à l'international. Cette remarque ne peut que s'appliquer au cas forestier qui est lui-même une frange de cet agenda environnemental et climatique.

Ces analyses des échanges et des positionnements des acteurs dans la définition des instruments de régulation renvoient à leur tour aux questionnements quant au changement d'échelle. « *Le changement d'échelle exprime une modification dans la perception d'un problème public comme relevant d'un rapport entre le territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus :*

- *La projection d'une nouvelle institution à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ;*

- *Une redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique ;*
- *Une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas) » (Négrier, 2007 : 30).*

Le changement d'échelle fait référence à des institutions et à des territoires, à des problèmes, à des contenus de l'action publique, à des niveaux et à des relations d'acteurs, à leurs organisations et à leurs réseaux rendant ainsi compte de la complexité de toute approche.

Changer d'échelle impose aux acteurs de comprendre et d'intégrer de nouvelles règles, par exemple faire du lobbying à Bruxelles et à Paris. Il faut également que ces acteurs aient la possibilité d'intégrer ces nouvelles règles. Il faut non seulement intégrer les règles du jeu mais également identifier les personnes à qui faire la demande. Changer d'échelle souligne donc le rôle de l'identité de l'acteur aux différentes échelles sur lesquelles il se positionne. Cette identité pourra être une ressource mobilisable ou une contrainte imposée. Dans les deux cas, il s'agit d'une mise en question de leur identité dans leur espace de référence face au changement d'échelle (Faure et Muller, 2007).

Ces acteurs évoluent sur des territoires donnés ou construits. Ces territoires relèvent soit du réseau (logique réticulaire), soit de la surface (logique aréolaire), la première pouvant dominer la seconde (Ruegg, 2004 et 2007)¹. Il semble néanmoins difficile de comprendre la mise en œuvre de politiques publiques et la mobilisation des acteurs, qu'ils soient élus ou autorités administratives, sans une contextualisation et une analyse des enjeux locaux en interaction (organisation, territoire, réseaux, identités locales), c'est-à-dire la façon dont ils donnent sens et s'emparent des programmes publics. L'hétérogénéité des acteurs et des formes de mobilisation est telle qu'il faut aujourd'hui aborder un programme d'action publique en passant par une caractérisation des configurations locales (Lascoumes et Le Galès, 2009).

¹ Trois attributs de l'échelle géographique peuvent être présentés (Ruegg, 2007) : La taille du territoire a un effet sur le contenu (Levy, 2003) ce qui suggère une continuité qui permet de passer du global au local et vice versa (Lacoste, 1985). Les représentations qu'ont les sociétés de leur territoire ont tendance à simplifier la réalité. Le « territoire de conceptualisation » (Lacoste, 1985) suggère que la manière d'envisager un objet et la nature des problématiques qu'il suscite changent avec la variation d'échelle. « L'oubli cohérent » (Racine, Raffestein et Ruffy, 1980) permet de concevoir l'échelle géographique en la positionnant au carrefour du lien continu rendu possible par l'analogie (cohérence) et de la réduction et de la simplification (oubli) (Livingston et Harrison, 1981).

Cette série de travaux nous amène à sortir des prémices théoriques qui envisagent de manière trop cloisonnée la politique. Il s'agit donc d'envisager la régulation comme une coproduction issue d'un marchandage entre acteurs aux perceptions et aux ressources différentes, et ceci à l'échelle transnationale par le biais d'une économie et d'acteurs économiques mondialisés et trans-sectoriels (Wolfe, 2005). Les territoires restent des lieux instrumentalisés dans la production des règles et pour leur légitimation (Carter et Smith, 2008). Donc, comprendre les rapports entre les acteurs et les territoires, entre les instruments et leurs frontières apparaît comme une étape indispensable dans l'analyse de l'évolution de l'agenda international dédié aux enjeux forestiers. En effet, face aux enjeux forestiers, les acteurs se construisent en réseau correspondant à un espace forestier particulier. Ainsi, les réseaux émergent suite à la perception d'une identité commune qu'il s'agit pour eux de légitimer politiquement afin de participer à la problématisation politique des enjeux forestiers. Ce réseau correspond en outre à un espace géographique déterminé et prédéfini : le massif forestier auquel font référence ces acteurs constitués en réseau. L'objectif est de rendre leur espace géographique stable dans le temps, c'est-à-dire d'institutionnaliser leur territoire forestier et d'être légitimés par lui. Ainsi, dans la partie 2 chapitre 2, ce sera par exemple des acteurs industriels appuyés sur la culture et l'identité du massif forestier auquel ils se réfèrent (forêts scandinaves, Sud de l'Europe) qui vient illustrer cette construction réticulaire du territoire forestier local face à l'agenda politique des forêts formulé en termes de protection d'un bien commun et d'une responsabilité globale, comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de la protection des forêts tropicales.

Au total, la participation des acteurs à la régulation multiscalair des enjeux forestiers globalisés selon leurs ressources d'action publique localisées. La précision de la participation des acteurs localisés et la puissance de leurs ressources d'action publique mobilisées à travers les échelles de régulation sur lesquelles sont construits les problèmes publics forestiers se fondent sur l'institutionnalisation de leur territoire forestier.

Aussi, notre première hypothèse fixe que le territoire institutionnalisé par les acteurs comme ressource d'action publique légitime leur travail politique à travers des échelles de régulation sur lesquelles sont collectivement construits les problèmes publics forestiers.

3.1.2 Les acteurs de la régulation des enjeux sectoriels : Des ordres territorialisés

L'approfondissement de ce que recouvrent les jeux d'échelle nous permet de fixer un cadre à nos observations de la construction des enjeux et des politiques publiques dans le domaine de la gestion des forêts :

- Tout d'abord, les enjeux globaux que sont le changement climatique, l'érosion de la biodiversité, et plus spécifiquement le recul des forêts naturelles, renvoient en permanence à des situations locales mais dont des grandes tendances ont été identifiées aussi bien par les gouvernements qu'au sein des arènes de l'agenda international (fronts pionniers, conversion agricole, prospection minière, infrastructures routières) et mettent en présence plusieurs types d'acteurs.
- Ensuite, les argumentations des entrepreneurs publics, industriels et environnementaux renvoient systématiquement aux situations locales pour illustrer la pérennité, la durabilité de leurs pratiques et leurs adaptations aux questionnements portant sur ces enjeux spécifiques (changements de pratiques, bilan, audits, *etc.*) dont la réussite tient à une adaptation fine aux enjeux et contraintes forestières particulières. Ce dernier constat nous renvoie au questionnement de Cairríona Carter et Andy Smith (2008) quant à la légitimité des acteurs fondée un territoire construit. Les acteurs engagés dans la gouvernance mondiale extraient de leurs territoires les arguments pour légitimer leur participation et justifier la politisation qu'ils font des enjeux construits.
- Enfin, la variété des situations locales et des enjeux et la souveraineté ne permettent pas de définir une frontière claire qui délimite ce que recouvre la gouvernance des enjeux forestiers.

Envisager la participation à la mise en politique et à la régulation selon des ressources politiques issues du territoire exige de mobiliser des hypothèses de travail autres que celles procurées par les Théories des relations internationales. En cela, l'Analyse des politiques publiques procure de nombreux apports nous permettant de renforcer nos hypothèses de travail. Nous pouvons nous appuyer sur l'hypothèse d'acteurs transnationaux projetant dans l'espace politique extranational des intérêts variés et non hiérarchisés, ni entre eux, ni même

avec les échelles de gouvernement, afin de participer à la formulation de politiques publiques internationales (Petiteville et Smith, 2006) ou encore au choix des instruments. Or, pour être légitime à participer, chacun mobilise des ressources spécifiques, telles l'économie (emplois directs et indirects, taxes et impôts), l'identité, c'est-à-dire des ressources propres au territoire sur lequel opère l'acteur (Carter et Smith, 2008). L'ancrage sur le territoire est ainsi institutionnalisé comme référent stable dans le temps justifiant la participation à la régulation de leur industrie. La projection de ces acteurs peut les conduire à contourner l'Etat, plus précisément à solliciter directement l'acteur identifié par eux-mêmes comme le plus pertinent selon leurs objectifs. L'agenda international dédié aux forêts est ainsi jalonné d'initiatives et d'instruments pour la gestion durable des forêts (schémas de certification, chartes volontaires) véhiculant des représentations elles-mêmes façonnées par les intérêts des acteurs.

Le processus de construction des problèmes sur l'agenda international des contraintes sectorielles nous conduit donc à :

- Des enjeux de territoire (sur lequel s'exerce l'activité industrielle) ;
- Des enjeux de réseau (objectifs partagés au sein d'une industrie ou entre industries).

D'une part, ces acteurs se construisent comme des référents industriels locaux (emploi et fiscalité par exemple) dont les pratiques forestières ont été développées dans le temps et lesquelles visent la pérennité des sites de production recoupant dès lors les objectifs de développement durable. D'autre part, ces acteurs, une fois constitués en réseau, peuvent problématiser de manière collective leur participation aux politiques de gestion des forêts.

La régulation politique conduit ces acteurs transnationaux à construire leur identité, à valoriser leurs ressources afin d'être perçus par l'ensemble des acteurs institutionnels et privés comme légitimes à participer au processus de problématisation des enjeux forestiers. Les objectifs poursuivis conduisent cette variété d'acteurs à instrumentaliser les mêmes ressources mais différemment. Ces représentations aux différentes échelles de gouvernement consolident leur visibilité, leur légitimité à participer à la problématisation des problèmes publics, à influencer le choix des instruments, leur mise en œuvre et leur étendue. C'est donc bien l'entrelacement de ressources locales portées au sein des arènes de régulation internationale couplé avec la coordination des acteurs en réseau qu'il s'agit d'analyser pour comprendre la régulation politique des enjeux forestiers.

Au total, l'Analyse des politiques publiques nous fournit une littérature pour analyser cette construction en étudiant, par exemple, l'action politique des acteurs participant à la construction des enjeux de politiques forestières, la construction de l'objet « territoire » ainsi qu'en questionnant ce que recouvre l'usage de la notion de gouvernance. Ces approches vont au-delà d'une gouvernance multiniveaux et des logiques *top down* et *bottom up* pour analyser les processus de mise sur agenda des problèmes publics et de changement d'échelle, la construction européenne changeant la place du local. Il nous faut alors saisir la capacité d'adaptation des acteurs, leur apprentissage de la régulation. A partir d'ici, il nous faut non plus parler de niveau de gouvernance mais envisager désormais des ordres (Carter et Smith, 2008) qui rendent compte de cette volonté et de cette capacité de contournement de l'Etat pour mobiliser directement des arènes de régulation considérées comme les plus aptes à réguler le problème, soit parce qu'elles en ont l'attribution, soit parce qu'elles sont composées d'individus et de réseaux favorables à l'orientation voulue par cet acteur industriel.

Cette approche par l'institutionnalisation des territoires croisée avec notre questionnement quant à la projection des acteurs à travers les différentes échelles de régulation nous permet de formuler notre deuxième hypothèse : Institutionnalisés par le territoire, les acteurs augmentent leur capacité de se multipositionner à travers des échelles de régulation entremêlées et non hiérarchisées.

3.2 Analyser la régulation des territoires forestiers : L'UE face à la gouvernance mondiale des enjeux forestiers

Pour actionner notre grille d'analyse qui envisage le travail politique d'acteurs forestiers territorialisés, nous avons choisi de réduire notre focale à un acteur clef de la régulation mondiale des enjeux forestiers : l'Union européenne. Or, l'UE n'est pas un acteur monolithique et sociologiser son étude implique de saisir les acteurs constituant eux-mêmes l'UE dans leur relation avec les membres de l'ordre institutionnalisé.

3.2.1 Etudier les enjeux forestiers depuis le prisme de l'Union européenne

Notre hypothèse de départ est ici que la confrontation des acteurs du système forêt-bois-papier, et partant de leurs territoires institutionnalisés, se projettent au sein d'arènes de régulation qui, à défaut d'encadrer les divergences des acteurs et de progresser dans la résolution des problèmes publics, sont des lieux *a minima* d'échange qui, au sein de l'UE leur permettent d'être proactifs dans la problématisation des enjeux forestiers. Ainsi, les firmes et les industries s'appuient sur leur histoire forestière pour discuter les schémas de certification mis en place par les ONG de protection de l'environnement, ou les Etats européens sur leurs politiques forestières et les orientations communautaires pour être légitimes, tenter d'influencer les négociations internationales portant sur la régulation politique des enjeux forestiers et être force de proposition (FLEGT ou REDD par exemple). Il s'agit d'une analyse des rapports de puissance au sein d'un système international multiscalaire. Il est donc intéressant de prolonger l'analyse sous le prisme des Relations internationales par une approche sous l'angle de la sociologie politique et de l'analyse des politiques publiques (Petiteville et Smith, 2006) afin d'investir la question de la participation des acteurs transnationaux au sein de l'agenda international. Sur cette base analytique, notre approche de l'économie mondialisée du système forêt-bois-papier nous a permis dans la section précédente d'envisager la régulation selon les deux hypothèses suivantes :

- Le territoire forestier est institutionnalisé les acteurs en présence pour légitimer les rapports à la ressource forestière et le rapport aux instruments de régulation ;
- Cette institutionnalisation du rapport à la ressource nous conduit à envisager le secteur forêt-bois-papier selon des ordres industriels de la forêt, du bois et du papier.

Face aux questionnements quant à la multitude d'acteurs et à l'articulation entre le global et les territoires dans une perspective de régulation, nous voulons ici souligner le triptyque récurrent *acteurs-territoires-instruments* dans la présentation des enjeux. Un tel triptyque fait ressortir une configuration pouvant aider à appréhender l'objet international « forêt » en fixant un cadre d'interaction pour comprendre l'instrumentation de l'action forestière internationale depuis la mise en problème public jusqu'aux résultats auxquels aboutissent les acteurs. Reste à savoir par quelle entrée investir cette action forestière internationale, c'est-à-dire une entrée par les acteurs ou par les territoires forestiers ou encore par les instruments.

Nous nous sommes choisis l'Union européenne et son action forestière internationale pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en tant qu'acteur, l'UE joue un rôle particulièrement important dans la régulation des enjeux forestiers tant dans son action au sein de l'espace communautaire que dans son action internationale. Ce rôle apparaît si l'on prend en considération l'intégration régionale, son économie forestière communautaire, son industrie de première transformation du bois, sa place dans le commerce international du bois ou son action internationale dans le traitement des enjeux forestiers et ses tentatives d'instrumentation pour les réguler. C'est aussi à l'international que l'UE apparaît comme un entrepreneur politique (changement climatique, déforestation tropicale ou développement) et un entrepreneur de normes pour réguler les échanges mondiaux (Manners, 2002 ; Laïdi, 2006 ; Smith, 2008c). L'UE est appréhendée en tant qu'un acteur des relations internationales en ce qu'elle est reconnue pas les autres acteurs des relations internationales et en ce qu'elle participe activement à différents agendas internationaux. L'action internationale de l'UE dans le domaine des forêts s'inscrit autant au niveau régional avec le processus paneuropéen *Forest Europe*¹ qu'à l'international avec des lois douanières contre le bois illégal ainsi que des instruments de traçabilité tels les accords bilatéraux FLEGT² ou la mise en place d'un mécanisme financier contre la déforestation REDD³.

Bien sûr, porter son choix sur l'UE présente à son tour un défi analytique. L'interface UE/Etats-membres/acteurs sectoriels met en question le gouvernement de l'UE (Smith, 2000 ; Carter et Smith, 2008 ; Jullien et Smith, 2008 ; Smith, 2010). Cette question quant au rapport interne/externe comprend le propre rapport communautaire à son territoire forestier, lequel n'est pas unidimensionnel mais comprend différents massifs forestiers différemment exploités et valorisés. La variété des massifs européens et de leur gestion durable est encadrée par les orientations forestières communautaires notamment portées par le Plan d'action de l'UE en faveur des forêts jusqu'en 2011. L'UE gouverne, en effet, les questions forestières en s'appuyant sur les Etats membres soit par le système des directives, dont l'objet est une transposition obligatoire du contenu dans le droit national, soit en recourant au principe de

¹ Encore appelé Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe, laquelle réunit tous les ministres en charge des questions forestières de 46 pays européens au sein d'un processus de coopération initié en 1989 par la France et la Finlande. La 1^{ère} réunion a eu lieu à Strasbourg en 1990, puis à Helsinki en 1993, Lisbonne en 1998, Vienne en 2003 et Varsovie en 2007. En plus des Etats membres de l'UE, l'UE elle-même y a une place de membre dans ce processus de coopération.

² *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*

³ Réduction des Emissions dues à la Dégradation des forêts et à la Déforestation.

subsidiarité, respectant ainsi les trajectoires industrielles nationales, les cultures et identités propres à chaque massif, tout en les faisant converger par des politiques sectorielles et des approches par critères et indicateurs. Certes, il n'existe pas de politique forestière commune, le Traité de Rome excluant les forêts, mais la protection des forêts ainsi que des orientations forestières (Surveillance des forêts, Protection des forêts contre les pluies acides et les feux en 1986 puis Forest Focus en 2003 ; Stratégie forestière en 1998 ; Plan d'action en faveur des forêts en 2007) contribuent à faire de la forêt un objet de la politique communautaire. La mise en œuvre de ces textes repose sur le principe de subsidiarité et sur les programmes forestiers nationaux. Des mécanismes de coopération (Méthode Ouverte de Coordination par exemple dans le cadre de la préparation à l'entrée de pays d'Europe de l'Est en 2005) marquent un encadrement des méthodes de gestion forestière. D'objet de politique publique, la forêt est également la cible de différentes politiques sectorielle (énergie, aménagement du territoire, protection de l'environnement) qui contraignent la gestion même des forêts des Etats membres.

Dès lors, comment l'UE fait-elle face aux enjeux forestiers globaux ? Plus précisément, comment l'UE fait-elle face aux enjeux forestiers qui traversent l'objectif de gestion durable des forêts tant à l'international qu'au sein de l'espace communautaire ? Répondre à une telle question demande d'envisager la capacité à réguler de l'UE face aux autres acteurs de l'agenda mondialisé des forêts. Questionner le volet interne de l'UE permet à son tour d'envisager la cohérence de l'action communautaire.

Notre troisième hypothèse stipule que l'UE est un espace de politique publique au sein duquel s'interpénètrent les échelles et les acteurs selon une relation acteurs-territoire-instruments.

3.2.2 Analyser l'action communautaire dans le domaine des forêts

Questionner l'action internationale de l'UE en ce qui concerne le traitement des enjeux forestiers a été un travail de recherche qui a comporté deux étapes méthodologiques non

consécutives, mais bien sûr entremêlées au fur et à mesure de la découverte du sujet, c'est-à-dire du passage de l'intuition à l'objet de recherche par une enquête tant bibliographique que de terrain. Ainsi, il a fallu définir le sujet et l'objet, puis repérer les acteurs et leurs logiques d'action, cerner leurs interdépendances pour enfin déterminer l'évolution des acteurs repérés et déterminer la contribution européenne (Smith, 2000)

Il a tout d'abord fallu préciser un sujet, le traitement international des forêts. Le choix de partir depuis une approche s'inscrivant par le prisme des Théories des relations internationales a découlé de la volonté de décrypter un traitement international des enjeux forestiers extrêmement complexe de par les différents types de forêt (forêts tropicales, forêts tempérées et boréales), par la trans-sectorialité et donc par la multitude des enjeux et des acteurs (Etats, industries forestières et de première transformation du bois bien sûr, mais aussi industries de l'agroalimentaire et minière, ONG pour le développement, de représentations des acteurs locaux et de protection de l'environnement, les certificateurs de la gestion durable des forêts), tout cela dans un contexte global d'interdépendances. Quelle est alors la place de la forêt dans un tel système ? Comment envisager cette place ?

Ce traitement international des forêts renvoie autant aux relations internationales qu'aux politiques publiques, aux questions de développement, à l'économie internationale, à l'économie industrielle et à l'économie de l'environnement.

Se livrer à une analyse exhaustive de cette thématique du traitement international des enjeux forestiers étant impossible dans le cadre d'une seule thèse, nous avons choisi non plus d'entrer dans le sujet via l'objet « forêt » mais via un acteur, l'UE, et son action internationale pour réguler les questions forestières, c'est-à-dire par son instrumentation de la régulation politique mondiale des enjeux forestiers. Dès lors notre questionnement porte sur l'UE face à la gouvernance mondiale des enjeux forestiers.

Partant de ce sujet de l'UE face à la gouvernance mondiale des enjeux forestiers, quels sont les acteurs ? Quelles sont leurs logiques d'action ?

Inscrire notre approche dans une perspective européenne implique dès lors de maîtriser un appareil de gouvernement européen extrêmement complexe : Le Conseil de l'UE, le Parlement, la Commission et ses Directions Générales, complexité elle-même exacerbée par une thématique forêt dont la transversalité se traduit par une multitude de DG en charge de la forêt et du bois selon ce qu'on traite (agriculture, entreprise et industrie, environnement,

énergie, développement, climat, technologie) et dont la compétence se découvre bien souvent sur le terrain à l'occasion des entretiens et des observations.

De plus, au sein de l'UE et de ses institutions évoluent des groupes consultatifs. C'est le cas du Comité Permanent Forestier (*Standing Forestry Committee*) composé des administrations forestières des Etats-membres, du groupe consultatif forêt y compris liège (*advisory group on forestry and cork*) composé par des groupes représentant les firmes et les consommateurs et de tous les acteurs concernés par les décisions agroforestières dans le cadre de la PAC et la politique de développement rural ou encore du Comité Consultatif des Industries de première transformation du bois (*Advisory Committee on Forest-based Industries*). Aux côtés de ces groupes intérieurs aux institutions européennes, nous pouvons tout d'abord identifier les organes de représentation de l'industrie de la première transformation du bois. Ce sont ainsi, les industries du négoce du bois, avec l'association professionnelle de représentation des importateurs et négociants de bois *Le commerce du bois* ; c'est également l'association qui représente l'industrie du sciage *CEI-bois* ou encore la Confédération des Industries Européennes du papier (CEPI), chacune basée à Bruxelles ou ayant une représentation auprès des Institutions européennes.

Ces acteurs, pour incontournables qu'ils soient, évoluent au sein d'arènes politiques multi acteurs. nous avons ainsi également très vite identifié d'autres organisations de représentation de l'industrie de la forêt et du bois telle l'Association Interafricaine des Industries du Bois ou des entreprises en particulier telle Rougier SA, exploitation forestière et négoce de bois tropicaux, des Etats pour leur position dans les négociations internationales portant sur les instruments de régulation des enjeux forestiers tels le Brésil ou les Etats-Unis ; des agences nationales de toutes sortes, centres forestiers (ONF), centres de recherches scientifiques spécifiques à la forêt ou non (CIRAD, IDDRI), agences de coopération et de développement (AFD), avec des représentants de la société civile telles les ONG (Greenpeace, WWF) ou encore les certificateurs PEFC et FSC en particulier.

Comme le souligne Andy Smith (2000 : 246), « *La « logique d'action » d'une organisation et de ses agents [...] ne se résume pas, soulignons-le à « l'intérêt » de ceux-ci. Elle se définit plutôt comme un ensemble de procédures stables, mais aussi de représentations et de critères d'appréciation qui sont considérés comme normaux, donc légitimes, au sein d'une institution. Certes, on ne peut pas affirmer qu'une organisation est toute entière orientée par une seule logique ou rationalité. Il est toutefois possible, voire nécessaire, de repérer des phénomènes de récurrence* ». Repérer les acteurs est nécessaire à la compréhension de leurs positionnements face aux instruments mis en place par l'UE ainsi que leurs ressources et

contraintes. Il s'agit également de « cerner les interdépendances » des acteurs. En effet, il faut connaître les compétences, les stratégies particulières pour normer un environnement sociopolitique. A l'international, l'interdépendance décrit la nature des relations entre pays dont les économies s'intègrent entre elles, réagissent aux perturbations de leurs partenaires et évoluent en phase dans un contexte de mondialisation et interdépendance complexe (Keohane et Nye, 1972). Cette interpénétration et cette interdépendance vont de pair. L'objectif affiché des politiques publiques est de tendre vers une action publique efficace et un choix allant vers des instruments de régulation tant publics (lois, règlements) que privés (standardisation, normalisation). Elles sont donc mises en œuvre tant par des institutions communautaires et nationales que par des acteurs privés, chargés de palier les limites des politiques nationales dans une économie mondialisée. Il s'agit également de questionner une projection vers les territoires forestiers de ces instruments, c'est-à-dire ne pas s'arrêter à l'agenda international lui-même et à son plan horizontal, mais bien d'envisager comment ils impactent la gestion forestière des acteurs en partenariat avec l'UE. Enfin, il s'agit d'envisager la contribution de l'UE au sein de cette gouvernance mondiale des enjeux forestiers et notamment la portée des instruments communautaires au plan de la régulation politique mondiale.

Notre quatrième hypothèse s'inscrit d'abord dans une posture néoinstitutionnaliste arrétant que les acteurs cherchent à stabiliser leur relation à la ressource forestière en participant à la fixation des règles, des normes et des attentes. Mais nous allons également un pas plus loin en considérant aussi que pour ce faire ces acteurs cherchent à se protéger du changement de politique publique par la politisation ou la dépolitisation des problèmes publics.

Tableau 7 Problématique, grille d'analyse et hypothèses de travail

<u>Problématique</u> L'institutionnalisation des territoires forestiers constitue une ressource pour les acteurs face à la régulation politique multiscalaire
<u>Grille d'analyse</u> Acteurs-territoire-instruments
<u>Hypothèses (H)</u> H1 Le territoire est institutionnalisé comme ressource d'action publique par les acteurs lors de la construction collective des problèmes publics
H2 Les acteurs se multipositionnent à travers de échelles de régulation entremêlées
H3 L'UE est un espace de politique publique au sein duquel s'interpénètrent les échelles et les acteurs selon une relation acteurs-territoire-instruments
H4 Les acteurs cherchent à stabiliser leur relation à la ressource forestière en participant à la fixation des règles, des normes et des attentes. Plus encore, les acteurs cherchent à se protéger du changement de politique publique par la politisation ou la dépolitisation des problèmes publics.

Le tableau 7 récapitule notre hypothèse centrale et la grille d'analyse de laquelle découle nos quatre hypothèses de travail visant mesurer la manière dont les acteurs mobilisent leur ressources d'actions publiques pour se rendre capables de se multipositionner. Néanmoins, repérer les acteurs, cerner les interdépendances et envisager les contributions européennes n'a pu être possible que par un travail documentaire, des entretiens avec les acteurs identifiés et un travail d'observation sur le terrain des acteurs identifiés.

4. Sources et techniques d'enquête pour saisir un objet politique européen

Nous avons eu pour ambition de comprendre la régulation d'un secteur coproduit par les institutions européennes et les ordres industriels. Pour cela, il nous a fallu construire notre objet d'étude qu'est l'action de l'UE dans la régulation politique mondiale des enjeux forestiers à travers un regard tant diachronique que synchronique. Ce faisant, nous identifions les acteurs en présence, leurs interdépendances et la contribution de l'UE et de ses Institutions. Nous nous inscrivons ici dans la méthodologie type de l'Analyse des politiques

publiques, telle que décrite par Pierre Muller (2004) et Patrick Hassenteufel (2008). Aussi, l'étude d'un objet de politique européenne mobilise-t-elle trois techniques d'enquête : la recherche documentaire, les entretiens semi-directifs, l'observation participante. Appuyons-nous sur ces étapes-là pour séquencer la présentation de notre méthodologie de travail.

4.1 La recherche documentaire

La littérature scientifique sur la régulation politique des enjeux forestiers est apparue particulièrement riche mais aussi très dispersée. Il a de plus fallu compléter celle-ci par une importante documentation technique sur nos sujets d'enquête.

La littérature scientifique reste particulièrement éclatée et aborde les questions forestières selon de très nombreuses directions. La régulation de la gestion des ressources naturelles, et a fortiori celle des enjeux forestiers, reste quelque peu marginale pour ce qui est de la littérature francophone mais devient très dense à l'international, tout en restant atomisée et avec une accessibilité variable. Très peu d'ouvrages de références existent sur les politiques forestières, si ce n'est celui de Marie-Claude Smouts (2001) *Forêts tropicales, jungles internationales, les défis de l'écopolitique mondiale*, ou encore celui de David Humphreys (2006) *Logjam, Deforestation and the Crisis of Global Governance*. Des ouvrages plus généraux, mais extrêmement détaillés sur la gouvernance des enjeux environnementaux, ont contribué à faire évoluer notre questionnement et à documenter notre travail. Ce sont également des articles scientifiques anglophones très nombreux et variés qui viennent informer sur des situations *in situ* et sur l'état de la recherche et des questionnements scientifiques portant sur de nombreuses études de cas ou questionnements épistémologiques.

Ainsi, notre intuition quant à une thèse sur le traitement international des enjeux forestiers, une fois confrontée à cette densité du thème « forêt et relations internationales » et à sa documentation informative, s'est ensuite transformée en démarche scientifique au sein « *du paradigme de l'indice tel qu'il a été décrit par Carlo Ginzburg. Il s'agit de construire des liens entre des bribes, des traces, de sauter ainsi d'une expérience de vérité à une autre en élaborant ainsi au fur et à mesure son objet* » (Wahlich, 2000 : 216). Cette élaboration au fur

et à mesure correspond à un aller-retour permanent entre les terrains et le fait scientifique. Travaillant sur un sujet contemporain et dont certains instruments viennent tout juste d'être initiés, il nous a paru fondamental pour l'intérêt de notre recherche de coller au mieux à ces terrains.

Travailler à partir de la littérature scientifique a suivi plusieurs chemins. Les voies classiques en bibliothèques. Nous avons ainsi travaillé au sein des Bibliothèques centrale et de recherche de l'IEP de Bordeaux, Bibliothèque de Bordeaux 4, Bibliothèque du Cirad (Montpellier), de l'UCL (Louvain), de l'Académie d'Agriculture (Paris). Nous avons également vu notre travail facilité par la numérisation des données qui nous a permis, d'une part, d'accéder à toute une série d'articles scientifiques disponibles gratuitement en ligne et, d'autre part, de contacter par courriel les auteurs, qui nous ont très gentiment envoyé les documents que nous souhaitions consultés.

C'est également au sein des centres de documentation que nous avons trouvé du matériel informatif très utile à nos travaux. Au sein des Institutions européennes, ce travail de documentation a été rendu possible par la transparence affichée et voulue par les institutions européennes. Sont ainsi mises à disposition une très grande variété d'informations tant sur les ambitions et les objectifs que sur l'évolution réglementaire elle-même. Ici encore, la numérisation des données offre un accès qui facilite énormément le travail d'investigation. Néanmoins, les Institutions européennes génèrent un tel flot d'informations qu'il en devient difficile à identifier et à exploiter. Ces informations sont disponibles pour partie sur internet et le portail *europa*. La bibliothèque centrale des institutions européennes à Bruxelles et les centres de documentation des DG peuvent contribuer à fournir une information très dense sur l'action communautaire et sur des situations spécifiques. Cette densité des informations disponibles sur internet ainsi que dans les bibliothèques et centres de documentations procurent au chercheur une masse d'archives, d'actes, de rapports, de correspondance entre administrations et entre institutions, de textes réglementaires.

Enfin, nous avons tenté de relier dans nos études de cas les propos recueillis avec les budgets alloués et mobilisés aux enjeux politisés que nous avons étudiés. Souvent dénoncée comme étant à la marge des politiques européennes, il s'agissait pour nous de vérifier, quelle était la place de la forêt dans l'action communautaire, non seulement par le travail réel des fonctionnaires européens et par les impulsions réelles données par les institutions européennes, mais également par les moyens mis à disposition (Smith, 2000 ; Bezes et Siné,

2011). Nos deux études de cas mettent au premier plan le manque de moyens (USSE et prévention des feux) ou la recherche d'une nouvelle opportunité industrielle (bois énergie).

4.2 Les entretiens semi-directifs

Les entretiens nous sont apparus comme une étape incontournable de notre démarche de recherche en ce qu'il nous fallait connaître au mieux les processus de régulation et leurs impacts matériels et symboliques sur les acteurs, saisir les conflits. Ces entretiens ont suivi une démarche précise mais souffraient néanmoins d'un certain nombre de limites.

4.2.1 Les entretiens pour informer l'enquêteur et saisir les représentations

Les entretiens et la correspondance avec les personnes identifiées et rencontrées, le travail sur le terrain complètent très utilement ces ressources documentaires, soit en orientant vers de nouveaux acteurs, soit en fournissant de la documentation plus détaillée ou interne. L'entretien narratif a moins pour objectif de reconstituer les processus historiques que de comprendre les pratiques et représentations des acteurs. A cette fin, le travail de documentation arme le chercheur en lui offrant données et états des lieux sur son objet d'étude et ses variables indépendantes. Ainsi armé, le chercheur peut mieux faire face à la mémoire « défaillante » (mensonge, oubli, re-hiérarchisation des faits, illusion biographique) des acteurs sociaux interviewés, montrer, si besoin est, à l'interviewé que le chercheur maîtrise son sujet, aller plus loin dans les discussions sur la reconstitution des faits et les interactions, c'est-à-dire se mettre en position de « *s'imposer et objectiver sa position par les archives* » (Laurens, 2007 : 117) et ainsi de résister à l'interviewé laconique ou plus encore peu enclin à discuter.

Les entretiens conduits ont été semi directifs et avaient un double objectif : Tout d'abord, il s'agissait de repérer les évolutions factuelles mais complexes du traitement, tant communautaire qu'international, des forêts dans le cadre d'un entretien « narratif » qui vise délibérément des points spécifiques de ces processus de régulation. Ensuite, l'objectif a été de saisir, d'« atteindre », les représentations des interviewés de leurs environnements socioprofessionnels, c'est-à-dire leur représentation de leur organisation, des institutions et de leurs interactions avec celles-ci, des autres acteurs avec lesquels ils interagissent selon un entretien « compréhensif ». L'entretien n'était ni entièrement narratif ni entièrement compréhensif et notre rôle consistait à interagir pour saisir dans la narration les représentations particulières. Il s'agissait, comme nous l'écrivent les auteurs, de « *reconstituer des processus d'action publique dans leur historicité, d'une part, comprendre les pratiques constitutives de l'action publique et les représentations qui les orientent, d'autre part* » (Pinson et Sala Pale, 2007 : 556). « *Au fond, il convient de repérer comment et pourquoi son interlocuteur définit une situation socio-économique comme un « problème public » nécessitant l'intervention, entre autres, de l'Union européenne. En effet, sans rentrer dans un débat épistémologique, du point de vue de la méthode il convient de penser que les « faits » objectifs n'existent pas* » (Smith, 2000 : 566). Ainsi, « *sur le plan théorique, le constructivisme a permis de mettre à bas un certain nombre de certitudes structuro-fonctionnalistes en mettant l'accent sur l'historicité et la contingence des phénomènes sociaux, en réintégrant les acteurs sociaux, leurs représentations et les interactions dans lesquelles ils sont impliqués dans la construction des règles, conventions et institutions qui cadrent la vie sociale. Sur le plan épistémologique, le constructivisme a permis de remettre en question les certitudes positivistes en mettant l'accent sur le fait que tout rapport au monde social [...] est médiatisé par des opérations de typification et de classements des faits sociaux qui, par la suite, structurent et limitent le regard sur les faits [et] qui affectent la façon dont les individus interprètent leur environnement* » (Pinson et Sala Pala, 2007 : 572). Cette approche constructiviste ne se poursuit pas pour autant au risque d'un hyper-relativisme en ce que l'objet politique « forêt » existe en relations internationales (d'Antin, 2005) et que sa régulation produit « *des dispositifs concrets qui s'articulent autour de faits, laissent des traces et produisent des effets, indépendamment du regard que les agents sociaux ou les chercheurs portent sur eux* » (Pinson et Sala Pala, 2007 : 575). En effet, comment analyser le traitement international des forêts et l'action communautaire contre la déforestation tropicale, la perte de biodiversité et le réchauffement climatique par exemple, selon un seul constat fonctionnaliste ou par le choix rationnel fondé sur des « risques extrapolés à long terme » et dans un

environnement d'acteurs conflictuel ? Les instruments qui visent à réguler ces enjeux s'inscrivent dans des systèmes d'acteurs, qui peuvent résister ou favoriser cette instrumentation et l'orienter vers des modalités de régulation co-construites. Cette institutionnalisation de l'objet implique donc de comprendre tout autant les regards des acteurs sur l'objet, les mécanismes de régulation et les effets consécutifs sur les acteurs du système.

4.2.2 Les entretiens pour saisir l'absence de consensus

Cette démarche qualitative a pour objectif de remettre les acteurs au centre de notre démarche de recherche pour envisager leurs actions dans leur structure et au sein de la régulation. En effet, notre projet de recherche s'inscrit dans un débat international des enjeux forestiers et d'approches internationalistes focalisées sur les régimes internationaux et la gouvernance privée. Plus précisément, l'intérêt est aujourd'hui porté sur les instruments privés, leur impact sur la régulation politique des enjeux forestiers en l'absence de coercition publique. Non seulement ces recherches se sont arrêtées sur les apports de la certification privée mais se concentrent maintenant sur la légitimité des modalités des modes de prise de décision interne à ces instruments. Bien sûr, ces études sont indispensables pour comprendre le fonctionnement même de ces instruments mais nous voulons poursuivre dans le sens des causes ayant vu émerger les nouveaux instruments en cours de développement et de mise en œuvre, et envisager les effets de ces instruments, notamment leurs interactions avec le système de régulation privée actuellement en place. Comme le souligne Andy Smith (à paraître), « *ce qui importe surtout ici est de comprendre que si chaque chercheur en [Analyse des politiques publiques] se doit de maîtriser la technicité de chacun des instruments qui pèsent sur le gouvernement de « son » sujet d'étude [...], l'objectif de sa recherche n'est pas de la décrire. En restant davantage dans un registre analytique, il cherche plutôt à identifier à la fois les origines de l'instrument et ses effets en termes de distribution des ressources, et donc du pouvoir, sur les publics visés par ses metteurs en œuvre* ». Or, si l'émergence de la régulation privée et de ses effets, du schéma de certification privée FSC notamment, a largement été étudiée, qu'en est-il des autres instruments, contre le bois illégal par exemple, et des effets croisés de ces instruments ? Qu'en est-il également de la régulation produite par ces

industries ? Notre démarche est de remettre ces acteurs et leur action au centre de l'analyse de la régulation. Cette posture nous semble fondamentale puisque l'absence de convention mondiale sur les forêts conduit à une multiplication des initiatives publiques et privées. Ainsi, le choix des entretiens pour porter la focale sur le rôle des individus et des organisations visait à saisir, d'une part, le rôle historique, à travers des récits de vie, des responsables des entreprises, administrations et syndicats forestiers et industriels et, d'autre part, l'action des responsables actuellement en fonction dans ces mêmes organisations. Les entretiens visent également à nous faire toucher l'épaisseur de nos différents terrains tant dans leur évolution que dans la politique de régulation elle-même. Cumuler ces approches synchroniques et diachroniques de nos entretiens nous a permis d'aller au-delà des résultats trop souvent présentés quant à la technicité de la régulation et non pas sur la part du politique dans la régulation. Plus précisément, nous avons voulu mener un travail d'investigation permanente sur des terrains en évolution. Il a tout d'abord fallu identifier les organisations de la filière et les individus y travaillant puis d'aller à leur rencontre, le plus souvent sur le lieu même de leur activité. Il nous faut ici faire un point sur le secteur forêt-bois-papier. Entre l'exploitation des forêts (sylviculture) et la vente des produits transformés, nous rencontrons plusieurs firmes de transformation du bois : papetière, importation et négoce du bois européen ou tropical, sciage, meuble, bois énergie. Les acteurs parleront ainsi soit de « filière », de « configuration », de secteur ou encore de « système forêt-bois-papier ». Pour nos entretiens nous avons systématiquement demandé quelle signification était donnée aux expressions utilisées. Ceci nous amène à la question de la façon de conduire un entretien de recherche.

4.2.3 La conduite des entretiens

Sur la base de notre problématique, notre champ de recherche étant circonscrit, des lectures scientifiques et grises en cours, nous avons pu générer nos grilles d'entretien et tester nos hypothèses. Dans notre cas, la préparation de nos grilles a bien évidemment suivi notre propre démarche de recherche, notre propre évolution quant aux outils à mobiliser. Du fait de cette démarche, l'entretien constitue pour nous une source directe d'information auprès des personnes concernées, et que nous avons pu identifier, afin d'envisager la façon dont ils vivent les processus de transformation de la régulation et comment ils s'y situent. C'est

d'autant plus important, pour l'objet de notre travail, dans le cas des organisations de représentations des intérêts industriels, que ce sont ces représentations qui constituent les ressources symboliques de la mobilisation pour orienter la régulation. Pour ce qui est de la routine de nos entretiens nous pouvons revenir brièvement sur la prise de contact elle-même avant d'envisager la conduite de l'entretien lui-même. Pour ce qui est de la prise de contact avec les personnes identifiées, nous avons dans tous les cas sauf un opéré par mail. Le recours à une lettre écrite s'est avérée être le plus approprié pour la personne que nous voulions rencontrer afin de discuter avec elle de l'ensemble de sa carrière dans l'ONF puis au sein des instances de la politique française et européenne tant de l'UE que du processus régional *Forest Europe*¹. D'une manière générale, les personnes sollicitées ont témoigné d'une grande disponibilité pour nous recevoir en termes de calendrier et de temps d'entretien (jusqu'à deux heures d'entretien avec les représentants des firmes ou au sein des DG, trois heures pour le récit de vie). Finalement, contrairement à ce que à quoi on s'attendait, ce sont les ONG qui ont été les plus difficiles à rencontrer tant par la difficulté à identifier les responsables « forêts » que par l'absence de réponse à nos multiples courriels.

Les entretiens se sont déroulés sur les lieux de travail des interviewés et de manière exceptionnelle sur les banquettes du hall d'entrée (DG Climat) ou à la cafétéria (DG Entreprise). Si le hall de la DG Climat ne s'est pas avéré un lieu très fonctionnel malgré les canapés organisant des petits salons ouverts (prise de notes sans table et enregistrement exposé aux allers et venues), la cafétéria au dernier étage des locaux de la DG Entreprise s'avère être un lieu calme et très lumineux dominant le Parc du Centenaire alors complètement enneigé en cette veille de Noël 2010. Certains de nos entretiens ont pu être enregistrés, permettant ainsi une discussion beaucoup plus libre et ouverte puisque nous n'avions pas à nous concentrer sur la prise de note. Dans les autres cas, les interviewés nous ont toujours laissé le temps de prendre nos notes et réagir, nous permettant alors de ne pas sacrifier nos réactions à la prise de notes. Bien sûr, la relecture nous a régulièrement fait voir les questions qui auraient également dues être posées, ce qui a alors été possible grâce à la correspondance qui a suivie.

Pour ce qui est de la conduite des entretiens eux-mêmes, nous avons opté pour des entretiens semi directifs qui nous semblaient les mieux adaptés à des échanges avec des responsables

¹ Nous voulons ici remercier George Touzet pour sa disponibilité, sa gentillesse et l'intérêt qu'il porte à nos travaux.

afin de les inciter à leur faire exprimer leurs propres représentations. Comme nous avons déjà pu le lire (Legavre, 1996), poser des questions larges s'est en général avéré peu efficace. Il nous est très rapidement apparu qu'il importait de maîtriser la technicité des terrains et des objets sur lesquels nous enquêtons afin de poser des questions finalement précises sur le politique. Ces entretiens semi directifs exigent ainsi de nous trois conditions préalables à l'investigation : montrer que nous maîtrisons la technicité de notre terrain, les règles sociales de l'interviewé (Legavre, 1996 : 212) et enfin une réflexivité réflexe (ou la capacité à poser les bonnes questions et relancer au bon moment sans présupposer des réponses que nous pouvions attendre du fait de notre travail préalable de documentation). Nous rejoignons en cela Jean-Baptiste Legavre (1996) en étant persuadé que nous ne transformons pas les représentations que les enquêtés se font de leurs pratiques. En revanche, il nous faut prendre garde à ne pas orienter les réponses ou à faire des recadrages trop violents ou empêchant les digressions pouvant amener des éléments intéressants pour notre enquête. Confronter les interviewés à des preuves, tel que le décrit Sylvain Laurens (2007), nous permet, en outre, de faire revenir les interviewés sur ce que les organisations et les personnes ont produit comme travail et cette méthode s'est avérée particulièrement efficace, notamment lorsque nous avons voulu traiter du travail en réseau et des coopérations (rappel des partenaires à l'occasion de telles déclarations, de tel rapport). L'intérêt d'une telle démarche d'entretien est triple : montrer que nous connaissons notre domaine et donc se présenter dans une posture d'expert auprès de notre interviewé, cadrer la conversation sur le champ qui nous intéresse et enfin éviter au mieux les non réponses, la « langue de bois » pour finalement nous amener par nos relances à créer des discussions assez intenses. Finalement, nous ne nous sommes pas nécessairement retrouvés en position d'infériorité par rapport aux responsables pour nous inscrire dans un entretien de type « discursif » (Legavre, 1996). Un tel mode d'investigation implique pour le chercheur de maîtriser technicité, « bonnes manières » et réflexivité réflexe, ce que nous nous sommes efforcés de faire avec des succès nuancés, et nous espérons nous être améliorés dans cette démarche-là au cours de notre investigation.

Ces entretiens ont alors pu prendre la forme de récits de vie face aux acteurs historiques de notre domaine d'investigation mais se sont adressés en grande majorité aux praticiens de la filière. Comme nous l'avons déjà évoqué, ces entretiens ont par nécessité de temps et de réussite porté sur des points précis de notre champ de recherche pour saisir non seulement les positions officielles mais surtout les actions, les contraintes, sonder le regard des interviewés sur la régulation. Nous avons essayé également de saisir les évolutions « informelles », les partenariats et coopérations entre secteurs de la même filière, lesquels n'apparaissent pas

toujours officiellement mais participent d'une coordination quotidienne, ou d'efforts de coordination, pour une filière amont-aval dans laquelle les acteurs dépendent de la même ressource bois. Ce sont enfin les capacités d'apprentissage que nous avons essayé de saisir, mais avec des succès différents.

Dans la conduite elle-même des entretiens, nous avons systématiquement cherché à dépasser au plus vite les questions sur les positions officielles (faisant souvent l'objet d'une communication facilement accessible pour l'enquêteur) et les débats de principe sur la gestion durable des forêts et la responsabilité (qui est contre la gestion durable des forêts ?) pour nous intéresser à leur regard sur les débats, impacts réels et ressentis, aux interactions entre acteurs en présence. S'attacher aux effets des régulations, à l'action des entreprises, aux coopérations ou aux ruptures était nécessaire pour éviter les réponses toutes faites. Néanmoins, selon les interviewés, il a fallu en passer par cette première étape pour dépasser les tensions et méfiances de l'enquêté lors de la première, et pour certaines unique, rencontre.

Pour ce qui est du calendrier des entretiens, celui-ci n'a pas été établi à l'avance mais s'inscrit dans notre va-et-vient terrain-fait scientifique et correspond à l'identification-prise de contact avec les interviewés. Nous avons ainsi fait plusieurs séjours à Bruxelles, dont un d'une semaine et demie, au cours duquel nous avons mené une campagne d'entretiens auprès des DG et représentants des parties prenantes. Nous avons également été à Paris à plusieurs reprises ou encore à Bilbao, Bordeaux et auprès d'acteurs de la filière forêt-bois-papier du Sud ouest. Un voyage à Québec a également été l'occasion d'aller à la rencontre de l'Association des Propriétaires forestiers de Québec ou encore à Montréal de discuter de notre thèse avec Frédéric Mérand¹.

Pour illustrer ces propos, prenons l'exemple des entretiens conduits avec Ernst Schultze en charge des questions forestières pour la DG Environnement de la Commission à Bruxelles. Rencontré en mai 2010 à Rhodes à l'occasion d'une mission avec l'USSE sur la politique européenne de prévention des feux de forêt, nous avons depuis multiplié les échanges et eu deux entretiens de recherche. Le premier par téléphone a porté sur les missions de la DG Environnement dans le domaine des forêts, les relations avec les autres DG sur les thématiques intersectorielles, puis sur la défense de forêts contre les incendies. Le second à

¹ Nous avons profité de notre passage à Québec pour interviewer Jean-Pierre Dansereau, Directeur Général de la Fédération des producteurs de bois du Québec et dont nous avons eu le contact par l'intermédiaire de Christian Pinaudeau, alors secrétaire général du Syndicat des sylviculteurs du Sud ouest et de l'Union des sylviculteurs du Sud de l'Europe. Nous avons eu, par la suite, l'opportunité de rencontrer à Montréal Frédéric Mérand, alors professeur adjoint à l'Université de Montréal.

Bruxelles, dans les locaux de la DG Environnement, a porté sur le Livre vert « Le protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne : préparer les forêts au changement climatique », le contexte de l'étude et les effets de sa publication. Nous sommes également revenus sur l'évolution de la politique contre les feux de forêts avant d'envisager la politique européenne contre le bois illégal et l'action de Forest Europe. L'objectif a été d'envisager les relations entre l'UE et *Forest Europe*. Ces trois rencontres ont été ponctuées d'une correspondance riche de précisions et de documentation grise. L'ensemble a étoffé notre préparation des entretiens avec d'autres DG. Nous pouvons également prendre pour exemple les deux entretiens avec Bernard de Galembert, directeur Forêt au sein de la Confédération des industries papetières européennes (CEPI). La première rencontre s'est concentrée sur le CEPI, ses modalités de travail et enfin sur les enjeux du bois énergie pour l'industrie papetière. Ce dernier aspect s'inscrivait dans le cadre d'une étude de cas sur le bois énergie en France dans le cadre des appels à projet de la Commission de Régulation de l'Energie (2008) et auxquels avaient répondu deux entreprises papetières du Sud ouest (Smurfit Kappa Factory et Tembec Tartas). Cela a été l'opportunité d'envisager au concret l'action du CEPI, ses rapports avec ses membres sur un enjeu sectoriel nouveau. La seconde rencontre s'est concentrée sur l'action internationale, les schémas de certification et le bois illégal.

4.2.4 Limites des entretiens

Dès le départ, les entretiens ont visé à aller au-delà du fonctionnement des instruments eux-mêmes pour envisager leurs impacts sur les organisations et les réseaux, pour saisir la représentation que les interviewés se font de leur industrie et enfin pour mettre en lumière les interactions au sein du réseau. De telles données qualitatives ont ainsi densifié notre propre travail documentaire permettant de construire notre fait scientifique. Mais, avec cette méthode, ce sont certaines limites qu'il nous faut souligner : les coûts inhérents à la mobilité géographique en argent et en temps, le nécessaire esprit d'à propos et de finesse qu'il faut au chercheur, faire ressortir la parole « vraie », faire face aux réalités reconstruites en la faveur de l'intervenant ou encore une représentation idéalisée des missions de l'interviewé. Notre objectif de recherche et nos résultats ont légitimé cette méthode des entretiens pour notre

étude de l'action publique. Informatifs, ces entretiens nous ont également permis de tester un certain nombre d'hypothèses que le travail documentaire seul n'aurait permis et pour lequel l'analyse statistique ne se prêtait pas. Finalement, notre inquiétude empirique réside dans le nombre même de nos entretiens, 29, auxquels il faut ajouter notre correspondance. C'est l'ensemble des thèses financées pouvant mener jusqu'à 150 entretiens qui nous conduit à exprimer cette inquiétude. Pour notre part, notre propre financement sur fonds propres, le temps qu'il nous était possible de dégager pour ce terrain et enfin, et avant tout, la concentration des acteurs d'une filière européenne elle-même représentée par des organisations syndicales fortement structurées, nous ont mis face à un nombre relativement réduit d'acteurs de premier plan. En revanche, sur notre étude sur la lutte contre le bois illégal à travers le règlement FLEGT et les APV, nous n'avons pu conduire d'entretiens avec les responsables des pays signataires des accords ni avec les responsables des schémas de certification. Nous sommes conscients de la limite que cela introduit dans nos résultats. Notre propos n'étant pas non plus d'enquêter sur l'économie forestière elle-même, nous n'avons sollicité que les interfaces politiques des acteurs pour étudier la régulation et l'action communautaire. Ainsi, nous étions face à :

- un secteur forestier, certes atomisé, mais très structuré dans sa représentation politique accessible à Bordeaux et Bilbao pour le sud de l'Europe et l'Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe (USSE) ;
- un secteur du papier très concentré et structuré politiquement avec une instance de représentation à Bruxelles : le CEPI ;
- un secteur du sciage atomisé, certes représenté politiquement mais de manière sporadique auprès des institutions européennes mais assez opaque dans son organisation et sa localisation : la FEBO. Nos entretiens nous ont permis d'identifier la personne responsable (mais également la difficulté à la localiser en Allemagne avec en plus une très faible présence à Bruxelles et peu de communication publique) ;
- le commerce du bois atomisé, mais organisé et représenté à Paris : Le commerce du bois ;
- les ONGE, difficiles et d'accès et pour identifier les responsables « forêts » : Il a été possible de rencontrer *Greenpeace*, à l'occasion d'une réunion d'information organisée par cette dernière et d'une observation non participante à l'occasion du colloque organisé par l'IDDRI sur la déforestation évitée en 2007. Nous avons également eu une discussion informelle avec un représentant de l'ONGE Les amis de la terre mais nous n'avons pu rencontrer un représentant de WWF, bien que l'ONGE ait été relancée 6 fois.

Ce nombre relativement réduit d'entretiens est également à rapprocher de la représentativité des personnes rencontrées et ayant une présence ancienne dans les négociations politiques et professionnelles, nationales et européennes. Nous avons pu nous rendre compte de cela à l'aide des entretiens eux-mêmes mais également par nos allers et retours sur le terrain et notre travail d'observation, qui a été une autre source d'information importante pour notre recherche.

4.3 L'observation parfois participante

L'observation a constitué pour nous un mode essentiel d'accès à nos terrains. L'observation participante nous a ainsi permis d'intégrer des groupes de travail, de prendre part activement aux échanges et de nouer des contacts indispensables à la poursuite de nos recherches. L'observation non participante nous a, pour sa part, mis dans un rapport plus distancié avec les acteurs. Cette distanciation avec les enquêtés nous a alors permis d'observer les modes d'échanges et de travail des Etats et de leurs représentants et des différentes parties prenantes en présence, d'être attentifs aux échanges et demandes sans avoir le filtre d'une mission à conduire.

Des entretiens de type ethnographique ont eu lieu à l'occasion d'immersion dans les organisations lors de missions permettant une observation participante. L'objectif était d'aller plus loin dans la compréhension des rapports de ladite organisation avec son milieu.

« L'observation en direct » des pratiques est un moment fort pour compléter des entretiens ou pour les étoffer. L'accessibilité des terrains dans les travaux de recherche en relations internationales est toujours une question qui peut poser problème, notamment lorsque l'ambition de la recherche est non pas de décrire les résultats ou comment les institutions et la régulation devraient fonctionner mais de travailler sur les processus de régulation et la fabrication même des instruments. Ainsi, notre propos est moins pour nous d'identifier des acteurs comme faisant ou non partie du même réseau dans la durée mais de comprendre, dans le cadre d'enjeux précis et sur la base de nos entretiens, comment les acteurs identifiés comme appartenant à des réseaux d'action publique s'y situent, en sont dépendants ou s'en servent. Qui plus est, le continuum « mobilisation sur enjeu-réseaux », aide à identifier comment les

différents acteurs sectoriels convergent et s'affrontent, pour saisir leurs interprétations et leurs attentes lors de négociations.

Si l'accès aux terrains européens a été facilité par la proximité de Bruxelles, il a été beaucoup plus difficile à l'international. Ainsi, aller chercher cette information a été facilitée par la disponibilité des personnels des institutions européennes et l'observation, *via* des intermédiaires, des séances de travail, des journées de rencontre des groupes de consultation, à l'exemple des rencontres de l'*Advisory Group on Forestry and Cork* pour lequel l'entrée a été négociée auprès de son vice président rencontré à l'occasion de notre campagne d'entretien.

Il a fallu également profiter des trop rares opportunités de participer à des rencontres internationales telle la Conférence internationale organisée par L'Institut du Développement Durable et des Relations internationales (IDDRI) en Novembre 2007 « Régime international, déforestation évitée et évolution des partenariats public-privé dans les politiques forestières du Sud »¹. Cette Conférence a été l'occasion d'un terrain d'observation non participante fascinant de par le nombre de participants (140 durant 3 jours), les échanges formels et informels observés, les séquences, les travaux en groupe et les connexions entre personnes qui se créent à ce moment-là. Un autre terrain utile a été celui du *PEFC stakeholders dialogue* en novembre 2009² réunissant les acteurs de la forêt, de la chaîne de transformation de l'industrie du bois autour de la certification PEFC pour un bilan et une présentation des objectifs et qui a réuni 120 participants. Enfin, un dernier terrain international très utile aux recherches a été celui du *Workshop On the Assessment of Forest Fire Risks and Innovative Strategies for Fire Prevention* en Mai 2010 en situation d'observation participante et qui a réuni 50 participants. Une telle mission nous a permis de participer à la préparation de l'atelier et à la rédaction des documents de travail sous la direction de l'Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe, co-organisatrice de l'évènement avec *Forest Europe*³. Un tel terrain nous a permis de participer à la préparation, à l'écriture des rapports d'études, des brochures de demande de l'USSE en amont de la rencontre. A l'occasion de l'atelier de travail lui-même, nous avons eu l'opportunité de participer à l'ensemble des réunions ainsi qu'aux rencontres informelles, de

¹ « Régime international, déforestation évitée et évolution des partenariats public-privé dans les politiques forestières du Sud », organisée par l'IDDRI, 21-22-23 novembre 2007, Paris.

² *PEFC Stakeholders dialogue*, 11 Novembre 2009, Paris.

³ 4-6 Mai 2010, Rhodes (Grèce). L'atelier a été co-organisé par le Ministère Grec de l'environnement et du changement climatique, le Département des forêts de la République de Chypre, Forest Europe, l'USSE, SilvaMediterranea, le département feux de forêts de l'UNECE/FAO. L'atelier se tient dans le cadre du processus CMPFE et en prévision de la 5^{ème} rencontre qui s'est tenue à Varsovie en 2007.

discuter avec l'ensemble des acteurs présents pendant et autour des réunions du fait de mon statut de chargé d'étude pour l'USSE. C'est encore la rencontre internationale organisée en janvier 2012 par le Ministère des affaires étrangères et européennes « Conférence des acteurs français sur les forêts tropicales » qui a constitué un terrain d'observation d'une rencontre et d'échanges entre représentants des gouvernements, ceux des firmes, chercheurs et experts de la gestion des forêts. Ces terrains européens et internationaux ont été utilement complétés par un certain nombre de rencontres en France, organisées par les organisations industrielles ou de propriétaires forestiers, à l'exemple des Assemblées générales du syndicat des propriétaires forestiers du Sud ouest ou des journées Greenpeace ou encore des conférences de recherche organisées par l'Ecole des Mines (Paris) ou Ecofor (Sud ouest).

En situation d'observation participante, nous avons occupé un double rôle à la fois de chercheur et de salarié au sein d'une organisation de représentations des intérêts, l'USSE. Notre mission pour l'USSE était de rédiger des rapports sur l'état de la politique de défense des forêts contre les incendies au sein des Etats membres, d'envisager l'action communautaire dans ce domaine par la documentation, les interviews et enfin la préparation d'un questionnaire qui a été adressé à l'ensemble des groupes locaux et nationaux de défense des forêts contre les incendies et le traitement des résultats. Notre objectif était alors de mettre en évidence une dégradation de cette politique communautaire du fait, d'une part, de la suppression du règlement 2158/92 dédié au financement de la prévention des feux de forêt et, d'autre part, de la dilution de la forêt au sein de catégories marginales du FEADER. Cette mission et cette immersion ont donc exigé de nous de prendre un nouveau rôle, de nouvelles postures. Il nous fallait tout autant satisfaire aux objectifs qui nous étaient fixés qu'observer l'organisation et l'action de cette organisation, exigeant alors de nous une objectivation forte afin de ne pas mélanger notre enthousiasme pour cette mission et la collecte de données pour notre thèse. Cette mission a en effet été un moment fort de nos recherches durant lequel notre rôle de chercheur immergé, dissimulé à certains acteurs publics et parties prenantes privées, nous a permis une observation sociologique de la préparation et de la tenue d'un atelier de travail politique, de « haut niveau », réunissant délégations nationales européennes (UE, Etats membres et autres pays européens et méditerranéens), parties prenantes et organisations intergouvernementales. L'objectif de cet atelier n'était pas seulement de faire un état des lieux mais bien, pour les différents acteurs en présence, de formuler des demandes quant à la défense des forêts contre les incendies. Parmi ces demandes, l'USSE, coorganisatrice de l'atelier, demandait à l'UE un retour à un règlement type 2158/92 pour la mise ne place d'un

financement communautaire dédié à la prévention des incendies de forêts. Plusieurs éléments apparaissent particulièrement stimulants dans ce type de mission, et qu'il nous faut bien sûr garder à l'esprit pour notre démarche sociologique. Tout d'abord, l'immersion participante permet d'être en permanence au sein des échanges tant parce que cela fait partie des missions qui nous sont fixées par l'employeur privé que parce que les autres acteurs viennent vers nous spontanément du fait d'une légitimité accordée par l'organisation, nous faisant alors nous-mêmes apparaître comme une interface de discussion. Ce qui est intéressant à noter ici est qu'une nouvelle fois apparaît nettement l'opérationnalité des thèses en Science politique contrairement à ce qu'il est possible d'entendre. Le regard de chercheur qui nous forme à identifier les parties prenantes, les groupes proches, les tensions, les processus dans lesquels s'inscrivent actuellement les demandes, les acteurs attentifs, intéressés nous permet également, après analyse, d'identifier des processus, des réseaux potentiellement porteurs mais non encore mobilisés ainsi que des réseaux mobilisés à mauvais escient. Tout cela participe également des attentes d'un employeur qui, aux côtés de la technicité de procédures de production, cherche à développer une veille politique quant à la régulation de son secteur d'activité. Cette mission d'observation participante a donc été une expérience de recherche et professionnelle extrêmement stimulante et enrichissante, laquelle nous a procuré un matériau épais. Cela a été bien au-delà de ce que nous avons pu récolter sur d'autres terrains et d'observations non participantes ou d'entretiens pour lesquels nous n'apparaissions pas nécessairement légitimes, voire que nous manquions nous-mêmes d'expérience et de connaissances lorsque ces observations-ci sont conduites en première année de recherche. Cependant, nous voulons préciser ici que ces expériences d'observation, participante ou non, réussies ou non, ne sont pas à prendre indépendamment les unes des autres, et c'est bien la multiplication de celle-ci qui a cumulé nos données et étoffé notre analyse.

Ces deux modes d'observation nous ont été doublement bénéfiques. Tout d'abord, ils nous ont permis de continuer à identifier de nouveaux acteurs et à entretenir les liens noués, qu'il nous a été par la suite possible de mobiliser régulièrement, non pas selon un agenda préétabli, mais selon l'évolution de nos propres recherches en regard avec celle de nos terrains. Ici encore, l'autofinancement de nos recherches a pu être un frein à notre capacité à réagir (temps imparti au travail rémunéré) et à être mobile (temps et budget). Toujours est-il que nous avons pu profiter de contacts riches et solides au sein de différentes industries et administrations. Ces échanges réguliers par entretiens et correspondance ont été un élément clef nous permettant un va-et-vient constant entre nos recherches et le terrain. Ensuite, nos observations de terrain nous ont régulièrement permis de confronter nos hypothèses de travail. Plus précisément,

notre attention portée aux terrains correspond à notre volonté de coller au mieux à un terrain qui apparaît, d'une part, extrêmement morcelé tant dans ses acteurs que dans sa régulation. D'autre part, c'est la nécessité de mettre en place une approche qui saisisse au mieux la régulation de cette filière morcelée et la faire évoluer avec notre terrain qui a guidé nos choix. Ces terrains d'observation nous ont ainsi conduits à Bruxelles, Paris et Rhodes. Nous avons alors été convaincu qu'il ne nous était pas possible de continuer à envisager notre travail de recherche selon la seule perspective de la régulation globale, autant compte tenu du flou qui règne autour de ce terrain que des moyens à notre disposition, et, d'autre part, qu'une étude de la régulation politique des forêts dans la perspective de l'UE devait s'affranchir d'une approche multiniveaux qui ne pouvait rendre compte des interactions d'acteurs. La conséquence a alors été double : reformuler notre projet de recherche pour saisir l'interdépendance des acteurs dans la régulation et les coopérations/conflits liés et ouvrir notre démarche de recherche depuis les Relations internationales à l'Analyse des politiques publiques.

4.4 Passer des données collectées au fait scientifique

Avec ce travail d'investigation de nos terrains, il nous faut passer au fait scientifique, c'est-à-dire faire le bilan de nos lectures théoriques et scientifiques, compiler les données collectées, problématiser l'ensemble pour produire une analyse scientifique. Comme le laisse supposer notre rapport au terrain et nos ambitions de recherche, problématiser le réel observé a été pour nous une construction lente et difficile. L'observation des négociations internationales, en venant réfuter nos hypothèses initiales et notre position par rapport aux lectures internationalistes, a exigé de nous de retravailler notre approche et notre objectif de recherche sans couper notre approche de la régulation des industries elles-mêmes. Or, la montée en puissance des schémas de certification privée a décalé le débat, non plus sur la régulation des enjeux forestiers globaux, mais sur l'action communautaire elle-même. Nous avons ainsi déplacé notre questionnement quant au régime international des forêts, dans sa définition première donnée par Krasner (1983) ou dans son acceptation constructiviste telle qu'envisagée par exemple par Humphreys (2006), à celui de la régulation communautaire des enjeux forestiers. Un tel déplacement nous a permis d'éviter les défis méthodologiques que

posaient une étude des relations internationales elles-mêmes, de nous recentrer sur des acteurs, la mise en politique des questions forestières tant au sein de l'espace communautaire qu'à l'international. L'évolution de notre grille d'analyse a suivi cette ambition de questionner la participation à la régulation d'une industrie forestière pour laquelle l'objet politique « forêt » n'apparaît pas lui-même clairement défini dans ce qu'il recouvre et dans ce que les acteurs politiques en attendent. Notre ambition a depuis été de questionner leur participation aux processus politiques ainsi que leur capacité à problématiser cet objet et non pas de les envisager comme seuls destinataires de règles publiques et privées. Or, la perspective internationaliste nous conduisait à envisager une confrontation d'acteurs publics et privés ou entre acteurs privés (entreprises *versus* certification privée écologiste type FSC) ou encore nous fournissait des éléments pour des catégories types (partenariats publics-privés, social-privé ou social-public), mais pour quelle perspective analytique ? Nous voulions donc approfondir cette idée de coproduction publique-privée des règles (Raynaud, 1997) ou cette approche par systèmes triangulaires d'acteurs publics, fonctionnels et identitaires en interaction (Badie, 1997). Pour cela, il nous était apparu nécessaire de mobiliser la sociologie politique pour envisager les conflits d'acteurs et l'Analyse des politiques publiques pour envisager l'action publique. Notre démarche méthodologique visant à resserrer notre champ d'investigation, nos recherches en littératures scientifiques et grises, nos premiers entretiens nous ont très rapidement convaincu de l'intérêt majeur que revêtait l'UE et ce, pour cinq raisons, desquelles découlent nos postulats :

- L'absence de politique forestière commune conduit à une régulation très lâche du secteur ;
- Aux aires géographiques correspondent des industries spécifiques et différemment développées ;
- A l'international, l'UE tente de se positionner sur la thématique de la gestion durable des forêts en combattant la déforestation et le bois illégal, ainsi qu'en valorisant les pratiques forestières, agricoles et entrepreneuriales allant dans le sens de la responsabilité et de la solidarité (coopération internationale, transferts de technologie, aide internationale).

Ainsi, construire notre raisonnement scientifique, reconstruire notre objet à partir du matériau établi dans une démarche de transposition réarrangement (Passeron, 1991) n'a été pour nous possible que grâce aux apports de l'Analyse des politiques publiques. Cependant, au moment de présenter notre démarche et nos résultats nous n'avons pas voulu renoncer aux apports des démarches internationalistes ainsi qu'aux descriptions diachroniques et synchroniques des

relations internationales dans le domaine des forêts. Coupé de la situation internationale des forêts, des évolutions, des démarches et des conflits, le lecteur n'aurait eu à lire qu'une adaptation d'un acteur régional à une contrainte globale en méconnaissant cette contrainte globale. Or, et nous l'avons vu en présentant notre démarche, c'est la construction de cette contrainte globale qui provoque la réaction de régulation de notre acteur européen (dans l'étude de cas de la légalité des bois) ou qui permet de comprendre une partie des arguments mobilisés (adaptation/mitigation du changement climatique), de resituer les démarches publiques ou de comprendre d'où proviennent par exemple les organisations intergouvernementales des politiques forestières régionalisées et qui sont des clefs de lecture indispensables à la compréhension des réseaux aujourd'hui. L'absence de dimension sociohistorique dans les travaux de recherche portant sur la question forestière force alors le lecteur néophyte mais motivé à un fastidieux travail d'apprentissage de la régulation des enjeux forestiers. Maintenir cette approche internationaliste nous permet ainsi de resituer la nôtre dans l'état de l'art, ses apports et angles morts. En termes strictement scientifiques, les hypothèses de travail et la littérature internationaliste constituent des éléments indissociables de notre démarche de recherche.

Conclusion Partie 1 : Cumuler pour saisir le travail politique à travers les échelles de gouvernement

Cette première partie nous a montré qu'en s'appuyant sur des Théories des Relations internationales, nous pouvions saisir un certain nombre d'aspects de l'agenda mondial des forêts et les efforts de régulation. Nous avons alors dégagé progressivement des angles analytiques forts mais aussi des angles morts. Face à un secteur forestier particulièrement morcelé, le débat scientifique s'articule entre une diplomatie environnementale complexe à appréhender du fait de la globalité des enjeux environnementaux dans un contexte de souverainetés nationales affirmées (Petiteville, 2009) et le constat porté sur les limites des arènes internationales et des organisations internationales pour réguler les enjeux environnementaux (Le Prestre, 2005 ; Pattberg, 2005 ; O'Neill, 2009), la nécessité d'intégrer dans l'analyse les multiples arènes de la gouvernance mondiale, à savoir les entrepreneurs publics-privés et privés (industries, ONG, certificateurs, société civile, communautés de responsabilité) (Badie et Smouts, 1999 ; Smouts, 2001 ; Le Prestre, 2005 ; Pattberg, 2005 ; Humphreys, 2006 ; Badie, 2006 ; Cashore, 2002 ; Cashore *et al.*, 2007 ; O'Neill, 2009 ; Petiteville, 2009 ; Young, 2009), sur l'état même de cette gouvernance mondiale tant au plan épistémologique que pragmatique (Compagnon, 2010 ; Dingwerth et Pattberg, 2010 ; Overbeek, 2010). Nous avons pu voir que cela a d'abord été un défi d'analyser l'agenda mondial dédié aux enjeux forestiers en termes de régime international : Certains constatent que l'absence de régime contribue au flou entourant la régulation des enjeux forestiers (Smouts, 2001) alors que pour d'autres l'agrégation d'acteurs et de textes constitue l'essence même d'un régime (Humphreys, 2006). Plus récemment c'est une série de questionnements quant au glissement de l'autorité vers la sphère privée qui fonde le débat quant à l'effectivité de la régulation (Pattberg, 2005). Selon la grille que nous avons pu mettre en place à l'appui de la littérature des relations internationales, il n'y a pas de régime international tel qu'il a pu être défini initialement et les questionnements quant au glissement de l'autorité vers la sphère privée ne doivent pas s'arrêter à la question de la légitimité interne du régulateur privé. En effet, si les mécanismes de marché et les schémas de certification constituent une nouvelle catégorie de l'instrumentation, il faut bien sûr questionner d'un côté la légitimité de ceux-ci au sens de la composition des assemblées générales et des modalités de la prise de décision

mais il faut aussi analyser comment ce type d'instrument s'impose aux acteurs et ses effets sur eux. Ici encore, il faut le faire en allant au-delà du seul constat du glissement vers l'autorité privée. La revue de la littérature théorique dressée par Philipp Pattberg (2005), les analyses de la gouvernance par Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts (1998), Marie-Claude Smouts (2001) ou David Humphrey (2006) ou encore Magali Delmas et Oran Young (2009) nous présentent un espace de participation des acteurs publics/privés, internationaux/transnationaux, c'est-à-dire un espace du *policy-making* de la régulation de l'interdépendance complexe. Ainsi, et pour saisir la régulation de l'objet « forêt », nous glissons progressivement des approches rationnelles vers des approches s'inscrivant dans le paradigme constructiviste. Ainsi quittons-nous progressivement un institutionnalisme réaliste faisant des institutions des « *modes [stratégiques] de comportements rationnels d'équilibre de longue durée* » (Calvert, 1995 : 218 dans Aspinwall et Schneider, 2009 : 106) pour nous rapprocher d'une perspective constructiviste envisageant les institutions comme des espaces où « *les problèmes sont communs, toutes les solutions sont socialement construites et réifiées, toutes les attentes sont communes et publiquement hégémoniques* » (Berger et Luckmann, 1991 : 151) et du néo-institutionnalisme. Au sein de cet espace international, les institutions agrègent et structurent les constructions dans le temps et au sein de leur société des partis pris des agents individuels, lesquelles ont en retour des conséquences sur la distribution du pouvoir (March et Olsen, 1984). Les problèmes sociaux et les enjeux sectoriels apparaissent alors portés sous l'impulsion d'entrepreneurs politiques (Padioleau, 1982). Ce qui apparaît intéressant, et qui ressort de l'analyse du multilatéralisme forestier au travers du prisme des Théories des Relations internationales, est la disparition du rapport interne/externe. En effet, les problématiques locales et sectorielles sont portées sur la scène internationale, en particulier par les firmes et les ONG. Le rapport au territoire forestier est mis en avant au sein de la gouvernance globale. La conjugaison de ces différentes ressources a bien sûr pour objet de densifier le travail politique des acteurs participant à la régulation politique. Il apparaît alors nécessaire d'analyser ce rapport au territoire plus en profondeur.

De ces discussions analytiques, il ressort que la régulation est coproduite par l'ensemble de ces acteurs, laquelle production apparaît bien sûr dans le cadre des approches par les Théories des relations internationales. Mais, afin d'étudier avec précision cette coproduction, en donnant lieu à une politisation des enjeux, en activant des conflits d'acteurs autour des intérêts et des représentations, nous sommes renvoyés vers une sociologie politique de l'action politique. Qui plus est, le rapport interne/externe est en permanence activé par le rapport à une

ressource forestière localisée et porteuse d'enjeux globalisés, c'est-à-dire que la ressource forestière est gérée selon des politiques publiques forestières nationales mais pénétrées par l'action publique et privée internationale. En conséquence, il nous a semblé indispensable d'engager une démarche mobilisant des éléments de la sociologie politique et de l'Analyse des politiques publiques pour comprendre, d'une part, la mobilisation des acteurs, et, d'autre part, pour intégrer les jeux d'échelles et les réseaux d'acteurs tels que développés par une discipline déjà confrontée à ces mutations et à l'interpénétration du nationale et de l'international dans le rapport de l'Etat aux acteurs.

Cette approche nous renvoie alors à un regard constructiviste des relations internationales. Le projet constructiviste relève des postulats stimulants pour l'analyse et semble s'insérer dans les angles morts envisagés. La construction des intérêts, les valeurs portées par les acteurs impliquent alors d'envisager la régulation depuis la perception et le rapport, perçu et construit, à la ressource forestière et à la régulation du secteur par chacun des acteurs de la configuration systémique internationale. Ici intervient toute une série d'apports de l'Analyse des politiques publiques. En effet, cette sous-discipline et sa démarche de recherche ont dû faire face à la redéfinition de l'Etat face aux acteurs privés bien plus tôt que les Théories des relations internationales, et partant, à envisager les reconfigurations de l'Etat. Fondée sur la sociologie politique, l'Analyse des politiques publiques envisage également de manière plus fine la problématisation des enjeux, leur politisation, le rôle des entrepreneurs politiques et leurs interactions avec les politiques. C'est également l'action de l'Etat avec les nouvelles formes d'instrumentation de l'action publique qui a conduit l'Analyse des politiques publiques à s'emparer rapidement de ces questionnements. C'est-à-dire que là où les Théories des relations internationales constatent au mieux un rôle inchangé de l'Etat dans ses dimensions de puissance et ou encore son rôle d'acteur ultime dans les situations de crise et au pire un retrait de l'Etat face aux acteurs transnationaux, l'Analyse des politiques publiques envisage toute une série d'instruments d'action publique qui témoignent d'un Etat qui s'adapte aux nouvelles configurations internationales de la régulation et de la production, un Etat inséré dans des réseaux et des territoires. En effet, il est autant contraint à s'adapter qu'il reste incontournable pour les acteurs privés autant territorialisés que constitués en réseaux. En envisageant les concepts de territoire institutionnalisé et des relations institutionnalisées pour comprendre le rapport de l'industrie à la régulation, nous avons consolidé nos hypothèses de travail pour saisir l'interpénétration des échelles, le confit. En particulier, nous nous dotons

d'un outil qui nous permet de resituer la place du massif forestier dans la régulation, non pas comme cible mais comme ressource politique.

2^{ème} Partie Le rôle de l'UE dans la régulation des forêts

Les forêts européennes couvrent plusieurs aires géographiques, présentent de nombreuses variétés écosystémiques. La sylviculture et les usages forestiers sont également très variables d'une région à l'autre, y compris à l'intérieur des Etats membres eux-mêmes¹. Alors qu'est poursuivi l'objectif global de gestion durable des forêts selon des définitions normatives de ce qu'est la « bonne » gestion forestière, toute politique communautaire était, de surcroît, face aux différents massifs et configurations territoriales des politiques publiques. Toute cette variété quant à la gestion d'une ressource naturelle n'est pas originale en soi et elle se retrouve également dans sa dimension sectorielle. En étant définie en termes de multifonctionnalité, la gestion forestière doit permettre d'atteindre de manière durable un certain nombre d'objectifs en termes de partage des usages par massif forestier. Non seulement le secteur forestier lui-même est mis face à des questionnements mettant en question ses pratiques sylvicoles et les relations routinisées au sein de la filière mais il doit également faire face à plusieurs catégories de nouveaux entrants : industries, firmes et société civile attirés du fait des opportunités procurées par les orientations forestières issues des négociations internationales (ressource bois/services forestiers ou bien espace à convertir pour

¹ « Les forêts et les surfaces boisées couvrent 42 % du territoire de l'Union européenne et que la filière bois, avec un chiffre d'affaires de plus de 300 milliards d'euros, pourvoit plus de deux millions d'emplois, essentiellement dans les zones rurales, et contribue à la croissance économique, à l'emploi et à la prospérité en fournissant du bois et en ouvrant des perspectives de tourisme » (Parlement européen/Commission pour l'environnement et la santé, 2011). L'Europe assure 22% de la production, en valeur, des bois ronds industriels pour l'année 2005. Sa part dans la valeur mondiale des prélèvements totaux de bois est passée de 20% en 1990 à 22% en 2005 du fait du recul de l'Asie qui paye aujourd'hui les conséquences de sa déforestation. L'Europe est au premier rang mondial pour le commerce net de produits forestiers primaires et secondaires en tant qu'exportatrice nette depuis 1993. La production de bois rond y représente 16% de la valeur ajoutée totale, les industries de transformation 34%, les pâtes et le papier 50%. La chute du secteur forestier russe dans les années quatre vingt dix vient grever les chiffres européens sur cette période mais sa reprise vient appuyer les résultats européens. Si la valeur du commerce des produits forestiers est en hausse dans toute l'Europe, cela est particulièrement vrai pour les pays d'Europe centrale et de l'Est, y compris dans les nouveaux Etats-membres de l'UE et ceux en phase de transition économique. Les tendances à la hausse des produits forestiers primaires à base de papier et de bois ainsi que les forts excédents commerciaux des produits ligneux secondaires et papetiers secondaires sont à signaler. Le résultat de la balance commerciale s'élève à 25 milliards de dollars US en 2004, soit un résultat multiplié par deux en trois ans. La contribution du secteur forestier au PIB européen reste malgré tout stabilisée à 1,2% depuis 1992. L'accroissement de valeur constaté est annulé par celle des autres produits et services (télécommunications en particulier) cumulés. Ce recul est particulièrement spectaculaire pour les pays nordiques où, malgré une hausse de 10 milliards de dollars US par an des exportations des produits forestiers, la contribution à la croissance a chuté de 21 à 13% entre 1990 et 2004. Les investissements de productivité ont pour conséquence une baisse des demandes d'emplois au sein de ce secteur. Il ne faut pas conclure de ces pourcentages que le secteur forestier perd de son importance économique. Au contraire, en valeur, ce secteur progresse et reste stratégique (COFO, 2005).

y implanter de nouvelles activités ou occupations du sol). Les questions de régulation politique sont donc nombreuses, parfois conflictuelles, très souvent perturbatrices des pratiques forestières. Ce faisant, elles impactent la définition des problèmes forestiers et des politiques forestières.

Or, cette régulation politique au sein de l'espace communautaire est elle-même segmentée. L'UE n'a pas la compétence en ce qui concerne la politique forestière au profit des Etats. Pour autant, l'UE agit directement sur le secteur forestier en orientant une stratégie forestière communautaire et en prenant toute une série de mesures sectorielles, qu'elles soient agricoles et de développement rural, environnementales, énergétiques, *etc.* Il s'agit donc dans cette partie de distinguer les politiques forestières, c'est-à-dire la régulation de la gestion du massif forestier (encadrement du choix des itinéraires sylvicoles) des politiques sectorielles impactant la forêt (comme espace géographique sur lequel se concurrencent des usages pour la ressource bois, les services forestiers ou l'occupation de l'espace par la conversion des terres boisées). Pour gagner en précision, nous définissons l'industrie forêt, bois et papier selon une filière amont qui s'articule autour de firmes d'exploitation forestière, firmes de négoce des bois sortis de forêt et firmes papetières qui s'approvisionnent en bois depuis cette filière amont. Elles sont reliées entre elles à travers des relations institutionnalisées d'approvisionnement. Nous excluons de notre champ d'étude la filière avale de seconde transformation du bois (sciage, meuble, construction). En circonscrivant l'industrie à cette filière amont, nous pouvons nous concentrer sur la régulation de la relation à la ressource forestière elle-même et sur les acteurs sectoriels et usagers impliqués directement dans celle-ci, cibler les nouveaux entrants se positionnant sur les enjeux récents soulevés par les orientations communautaires. Par là même, nous limitons le nombre des acteurs et de variables à prendre en compte dans l'analyse¹. Nous précisons, en outre, que notre objectif dans cette seconde partie est d'apporter des éléments pour analyser la régulation du secteur forestier européen et non la chaîne de transformation. Aussi, nous posons-nous les questions suivantes : Comment se définissent les problèmes forestiers européens en l'absence de politique commune ? Quelles configurations d'acteurs se structurent autour d'un enjeu forestier à réguler ? Qui initie la politisation d'enjeux forestiers ? Nous ne cherchons pas à

¹ Bien sûr, une telle posture ne nous interdit pas de saisir les éventuelles synergies trans-industrielles. L'objectif de cette posture est avant tout de se concentrer sur la filière amont elle-même et son travail politique. Envisager l'interdépendance de l'ensemble de la filière autour des normes et de leur production, par exemple, depuis le forestier jusqu'à la grande distribution est l'objet d'une recherche à part entière. A ce sujet, voir le travail d'Eve Fouilleux (2000 et 2010).

questionner comment l'UE devrait fonctionner pour mieux prendre en charge les enjeux forestiers communautaires ni à définir ce qu'est la « bonne » gestion des forêts. Plus précisément, notre posture constructiviste nous permet d'avancer les hypothèses suivantes :

- Tout d'abord, les institutions communautaires apparaissent en interactions permanentes non seulement entre elles mais avec les parties prenantes du secteur forêt-bois-papier ; ces interactions ne se limitent pas à un rapport de force mais apparaissent comme des échanges qui nous font mettre en question une représentation intersubjective des attentes vis à vis de la forêt. Par conséquent, la formulation de la politique étrangère ou des politiques publiques internationales est impactée par ces parties prenantes. Réciproquement, la mise en œuvre de celles-ci l'est aussi ;
- En revanche, ces acteurs sectoriels n'apparaissent pas défendre une représentation commune de l'action forestière communautaire mais valorisent leurs intérêts spécifiques se traduisant par des politisations conflictuelles des enjeux au sein des secteurs, et ce individuellement ou en intégrant des coalitions, face aux acteurs composant l'UE et aux nouveaux entrants industriels. A leur tour, ces divergences apparaissent tout autant dans la représentation de ces intérêts sur la scène internationale *via* les groupes intermédiaires et par les tentatives d'influence sur celle des représentants de l'UE et de ses Etats membres. Réciproquement, la mise en œuvre des textes internationaux et communautaires pour leur application sera impactée par les positions précédemment adoptées par les réseaux en présence.

Ce faisant, la question que nous poursuivons tout au long de cette partie est de savoir comment, face au référentiel global de gestion durable des forêts, est construite la régulation politique européenne des forêts ?

Une telle posture nécessite que nous précisions, dès notre premier chapitre, comment notre grille d'analyse activant notre tryptique acteur-territoire-instrument permet de saisir le gouvernement européen de l'industrie forestière. Plus précisément, notre tryptique correspond aux configurations et l'instrumentation au sein de l'espace communautaire que le travail politique tente d'impacter en activant une relation construite à l'espace forestier. Pour autant, avant d'entrer précisément dans nos études de cas portant sur le travail politique des membres de l'ordre institutionnalisé, nous revenons sur les études de l'intégration européenne afin de montrer ce qu'elles nous apportent pour étudier notre objet « forêt » et la régulation politique. Un tel chapitre apparaît comme donc un détour initial indispensable pour trois raisons. Tout

d'abord, sur le plan épistémologique et théorique, il nous permet de resituer notre propos par rapport aux études de l'intégration européenne. Ensuite, ce chapitre permet de saisir et comprendre ce que l'on entend en avançant que l'action forestière communautaire apparaît particulièrement enchevêtrée dans ses objectifs et ses compétences. Enfin, notre évolution théorique vers une lecture sociologique de l'intégration européenne, a eu des incidences tant sur le corpus théorique à mobiliser que sur la méthodologie d'enquête à mettre en action. Aussi, le premier chapitre est tout autant une introduction théorique de nos trois études de cas successivement présentées qu'une présentation des défis à relever lorsque nous nous sommes fixés pour étudier la régulation politique internationale des forêts depuis sa problématisation internationale jusqu'à son instrumentation sectorielle au sein de l'UE.

Par la suite, trois chapitres analysent successivement la régulation politique européenne des forêts. Premièrement, dans une perspective sectorielle resserrée, nous nous intéressons aux associations de propriétaires forestiers du sud de l'Europe, réunies en un syndicat transfrontalier : L'Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe (USSE). Par son travail politique, l'USSE cherche à participer à la construction collective de la régulation en réinstitutionnalisant la prévention des feux de forêt en problème public européen (chapitre 2). Un troisième chapitre est consacré aux impacts trans-sectoriels d'une politique européenne énergétique sur l'industrie. Nous questionnons le travail politique des firmes papetières d'Aquitaine pour resectorialiser le problème du bois énergie face au Paquet Energie-Climat européen autant en amont de la décision communautaire que dans sa mise en œuvre (chapitre 3). Enfin, en repassant à l'échelle mondiale, nous nous demandons pourquoi le bois illégal apparaît-il institutionnalisé, non pas en tant que problème public européen mais comme une variable d'approvisionnement du marché européen. L'action européenne contre le bois illégal, en redéfinissant la légalité du bois importé, apparaît en effet comme une rupture de politique publique. Ainsi, avec ce chapitre, nous analysons la mise en œuvre des règlements européens eux-mêmes liés aux régulations globales pour lutter contre le bois illégal (chapitre 4).

Chapitre 1 Un gouvernement européen de la forêt enchevêtré

Analyser la compétition des acteurs pour capter les ressources issues des espaces forestiers demande comme étape préliminaire de dresser les contours de l'institutionnalisation de l'action publique forestière de l'UE. Il s'agit tout autant de comprendre comment a émergé le problème public forestier, sa politisation et son instrumentation. Aussi, nous avançons que l'institutionnalisation des enjeux forestiers depuis les années 1980 est à comprendre dans un contexte de déssectorisation de la régulation des forêts. En effet, la multifonctionnalité contribue à étendre les limites de l'action forestière, créant ainsi des espaces politiques pour un ensemble très variés d'acteurs publics et privés intéressés par les opportunités issues de la forêt et des « nouveaux » objectifs qui lui sont assignés. L'approche communautaire de la sylviculture n'est pas du domaine du « *command and control* » mais d'orientations prescriptives situant la forêt dans un ensemble de principes de gestion durable des espaces ruraux et des ressources. La forêt est donc tout autant fixée comme une ressource naturelle à mobiliser qu'un espace à aménager. Les incitations publiques et financières apparaissent alors comme des opportunités à investir dans la ressource. Ce faisant, une telle orientation vers un aménagement collectif des espaces forestiers pose avec acuité l'impact de l'instrumentation sur la redistribution des ressources parmi les acteurs en présence et face à l'ordre institué. En synthèse, nous montrons que l'approche multifonctionnelle des forêts de l'UE a conduit à une institutionnalisation des territoires forestiers par les acteurs et à un travail politique pour maîtriser la régulation d'une ressource déssectorisée. Aussi, pour saisir un tel impact des orientations forestières communautaires sur la régulation des territoires forestiers, resituons-nous notre analyse parmi les apports successifs de la littérature sur l'intégration européenne pour fixer les liens entre multifonctionnalité des territoires forestiers et déssectorisation (section 1). Ensuite, nous examinons les instruments en vigueur dans l'orientation la politique forestière communautaire (section 2). Enfin, nous portons la focale sur les acteurs publics ayant les compétences dans le domaine de la régulation politique des forêts (section 3). Un tel examen permettra de mettre en valeur l'enchevêtrement des échelles communautaire-national-local mais également global-communautaire.

1. La régulation politique européenne face à l'institutionnalisation des territoires forestiers

La multifonctionnalité est un principe normatif qui fixe un cadre dans lequel l'UE tente de réformer la politique productiviste dans laquelle elle s'est engagée avec le début de la PAC. L'adhésion à la multifonctionnalité se déroule avec un lien fort avec la régulation globale. Dans le contexte des négociations à l'OMC et de l'Uruguay Round, les Institutions communautaires et les Etats membres se voient reprocher le protectionnisme dont ils usent pour écouler leurs stocks agricoles (OCDE, 1982). Face à ces critiques et aux travaux de l'OCDE sur les liens entre protectionnisme et dégradation des termes de l'échange (Fouilleux, 2003 : 290 et suiv.), l'objectif pour l'UE est de réinscrire le productivisme agricole dans un paradigme agraire plus large incluant le développement rural. La réaffectation des territoires et la défense des activités agricoles, tant productivistes que qualitatives et à basse intensité. L'action communautaire renvoie alors à la protection des territoires, à l'emploi ou encore à l'environnement comme autant de fonctions que doit remplir l'agriculture pour aller dans le sens du développement rural et ainsi freiner l'exode rural et la déprise agricole¹. La multifonctionnalité deviendrait alors un cadre politique pertinent de restructuration du secteur agricole en ce que la libéralisation totale du secteur par désengagement de l'Etat est perçue comme impossible depuis le cycle de Marrakech. Cet accord constatait en effet un déplacement des aides nationales d'encadrement des prix vers des aides budgétaires de soutien à la production. Si le marché est présenté comme le régulateur le plus souhaitable pour désigner les systèmes les plus adaptés à la réalité économique, les Etats sont face à un enjeu de sécurité alimentaire. Il est ici possible de penser que les crises alimentaires récentes (depuis 2008), les sécheresses qui détruisent les productions de blé en Russie (1^{er} producteur mondial) ne vont pas faciliter une telle transition dans la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Pour ce qui concerne plus directement nos recherches, la sylviculture européenne occupe une place particulière. En n'entrant pas dans le cadre de la PAC, elle est soumise de plus longue date à la concurrence internationale. Néanmoins, la gestion des forêts revêt une importance cruciale dans les plans d'aménagement du territoire en ce qu'elle constitue une

¹ Les pays du Cairns y sont opposés, en avançant que la multifonctionnalité est un argument pour protéger un secteur de la compétition au nom des externalités de celui-ci. Des externalités se retrouvent dans chaque secteur et ce type d'argumentaire des « Amis de la multifonctionnalité » équivaut à une discrimination allant contre le droit de l'OMC.

ressource économique, une réserve de biodiversité tout en étant un espace d'attentes sociales et culturelles, c'est-à-dire que chaque massif forestier voit s'exprimer une série d'enjeux particuliers, localisés et construits par les interactions d'acteurs en présence. Dans ce contexte, l'UE a développé un Plan d'action en faveur des forêts selon le double principe de gestion durable des forêts et de multifonctionnalité. L'interpénétration de ces deux principes lui permet alors de développer sa sylviculture à l'échelle de son continent politique. Trois thèmes dominent la mise en œuvre de la multifonctionnalité : communication, coordination et coopération, chacun ménageant les souverainetés et les spécificités. En somme, en étant inscrite dans une approche multifonctionnelle, la gestion des forêts s'expose aux contraintes des multiples attentes sectorielles tant en biens qu'en services issus de la forêt. Cette déssectorisation de la gestion des forêts conduit à de nouveaux aménagements des massifs et ce, en concurrence des itinéraires sylvicoles jusque-là mis en place par les firmes sylvicoles et de première transformation du bois. Aussi, constatons-nous que la multifonctionnalité change le rapport à la ressource forestière et conduit à une territorialisation des espaces forestiers par les réseaux d'acteurs se constituant face aux nouveaux enjeux mis sur l'agenda public.

Une telle territorialisation de la ressource pose ainsi les jalons de l'étude d'une industrie pour qui la déssectorisation de la gestion de la ressource apparaît comme une contrainte à la régulation d'un secteur jusque-là cloisonné et orienté par des préoccupations de production.

Le défi qui se pose ici est donc de sociologiser l'étude des politiques publiques sectorielles et territorialisées de l'UE. Loin d'être naturelle, une telle entrée par la sociologie politique demande à être précisée. Aussi, une première sous-section a pour objectif de revenir sur les apports et carences des études de l'intégration européenne (1.1). Il nous faut ensuite d'examiner plus précisément ce qu'implique la multifonctionnalité pour les firmes elles-mêmes (1.2). C'est, au total, l'étude d'un ordre institutionnalisé face à la déssectorisation de la forêt qu'il faut saisir à travers des tensions avec d'autres secteurs pour la réinstitutionnalisation du rapport à la ressource forestière (1.3).

1.1 Les études de l'intégration européenne face à la territorialisation des politiques publiques forestières

En Relations internationales, l'UE fait l'objet de très nombreuses approches théoriques aux apports très contrastés. Leur objectif est de comprendre la coopération entre Etats, la part qu'y prennent les parties prenantes et les modalités d'organisation des acteurs face à l'agenda politique. C'est également la capacité des Institutions à réguler l'économie qui fait question, la distribution de pouvoir entre elles et la répartition de celui-ci avec les acteurs nationaux. Ces séries de questions se retrouvent avec d'autant plus de force pour ce qui est de la régulation du secteur forestier que ce dernier, bien que ne faisant pas l'objet d'une politique commune est impacté par de nombreuses actions communautaires et politiques sectorielles. En ce sens, que nous apportent le néo-fonctionnalisme de Haas, l'intergouvernementalisme réaliste de Hoffman, ou l'approche libérale de Moravcsik ? Comment les approches en termes de gouvernance permettent-elles de saisir l'interpénétration des enjeux locaux, nationaux et européens ? Quelle relecture le courant néoinstitutionnaliste permet-il face à l'enchevêtrement des acteurs, de leurs compétences légales et de leurs stratégies de positionnement ? Aussi, nous faut-il d'emblée écarter les cadres analytiques développés aux origines de l'intégration européenne pour adopter sans discussion les approches récentes développées en sociologie politique ? Sont-ils aujourd'hui obsolètes ? Quelle cumulativité est-il possible d'envisager ? Avant de se positionner parmi les approches récentes issues de la sociologie politique française, ces questions nous semblent fondamentales à poser parce qu'elles envisagent chacune deux entrées interdépendantes. Comment les Etats s'insèrent-ils dans le processus d'intégration ? Dans quelle mesure les secteurs sont-ils européenisés ? L'objectif de cette section est de montrer que les études de l'intégration européenne appliquées à la régulation politique des forêts doivent relever le défi de la déssectorisation de l'objet « forêt » et de la territorialisation des problèmes publics. Or, si de manière cumulative les différentes perspectives de recherche, tant formulées par le biais du choix rationnel que par la gouvernance multiniveaux, offrent toute une série d'outils analytiques et de résultats à intégrer à nos analyses, il faut les compléter par une approche sociologisée qui va nous permettre d'étoffer notre démonstration quant à une européenisation par un ordre institué et territorialisé. Face à cette accumulation de travaux véhiculant des postures et regards particuliers sur la régulation, nous devons préciser comment nos recherches s'y situent et de

quelle manière elles s'appuient dessus pour saisir le gouvernement de l'industrie forêt-bois-papier.

1.1.1 Des approches rationnelles de la décision au détriment de la problématisation des enjeux

L'intégration européenne, et plus particulièrement la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est tout d'abord pensée en termes d'engrenage (*spill over effect*) par Ernst Haas (1964). Son objectif est alors de théoriser la coopération durable entre des Etats-nations rationnels en quête de gains relatifs ainsi que l'émergence concomitante, à l'échelle européenne, d'élites sectorielles. L'observation empirique montre, en effet, que des groupes d'intérêt jusque-là organisés face aux Etats-nations se constituaient en groupes d'intérêts transnationaux face à la CECA. L'intégration européenne, en tant qu'engrenage, correspond alors à un déplacement des échelles de régulation vers le Conseil des ministres et ce, sans possibilité de retour en arrière. Ce Conseil des ministres est alors envisagé par les néo-fonctionnalistes comme une arène de socialisation entre parties prenantes, hauts fonctionnaires et hommes politiques. Cette arène de socialisation donne lieu à l'hypothèse de convergence au fur et à mesure des rencontres des points de vue sur les orientations à donner à la régulation. Autre lieu de socialisation, la Commission est, pour sa part, décrite comme un point de fixation permanent pour les groupes d'intérêts. Ces trois composantes du néo-fonctionnalisme portent la focale sur la socialisation (« néo ») ayant lieu dans des arènes de négociations autour des besoins auxquels répond une offre politique (« fonctionnalisme ») tout en mettant l'accent sur la nature enchevêtrée de la régulation. Cependant, le lien entre des demandes sociales face aux contraintes de l'économie mondialisée, sous-estime alors la dimension politique de la fabrication des marchés (Smith, 2010 : 20-22) ainsi que la socialisation (carrières et trajectoires professionnelles, règles) au sein des Institutions communautaires. Aussi, le néo-fonctionnalisme rend surtout compte d'une approche déterministe de l'intégration européenne sans prendre en compte le contenu lui-même des processus de régulation ni l'incertitude issue des rencontres des intérêts des acteurs ; lesquels s'inscrivent dans les normes existantes.

Malgré ces imprécisions, l'approche néo-fonctionnaliste nous fait porter notre attention sur le déplacement des échelles de régulation, l'apprentissage des acteurs sectoriels et le poids de la socialisation dans la fabrication politique des marchés. Si de tels apports peuvent conduire à écarter l'intergouvernementalisme réaliste, nous voulons néanmoins souligner comment les auteurs réalistes mettent en discussion la socialisation des groupes d'intérêts face à l'Europe des Etats. Stanley Hoffman (1966) oppose ainsi à l'apprentissage des groupes d'intérêts les rapports historiques entre Etats nations européens. Les intérêts sont définis au niveau national et les politiques communes sont une agrégation de ceux-ci au sein du Conseil des ministres. De même, la socialisation des hauts fonctionnaires reste le produit des contraintes nationales et la Commission ne pèse qu'à la marge sur le contenu des décisions européennes. Aussi, si l'idée de supranationalité est reprise, le Conseil des ministres reste le lieu de projections des accords entre gouvernements. Ce faisant, la perspective intergouvernementaliste ouvre des possibilités pour analyser pourquoi les gouvernements coopèrent dans certains secteurs et pas dans d'autres. Mais cette hypothèse de convergence reste dans un cadre uniquement intergouvernemental. Ce faisant, les auteurs réalistes évacuent l'impact des réseaux sectoriels et transnationaux sur la régulation des secteurs. Une autre limite à l'approche intergouvernementaliste reprend une critique déjà faite au néo-fonctionnalisme. Si la décision est prise en compte, le processus y ayant conduit est occulté. Aussi, le problème public européen n'est pas analysé. C'est également, l'identité des acteurs qui est partiellement occultée. Celle-ci reste nationale et considérée comme acquise pour les théoriciens intergouvernementalistes. Ils écartent alors de l'analyse la question de la légitimité des autorités publiques, et bien évidemment celle des hauts fonctionnaires et parties prenantes. Enfin, la distinction entre *low* et *high politics* entre les enjeux techniques et politiques retient seulement les derniers pour nier les comportements, les réglementations européennes ou nationales et enfin, la politisation et dépolitisation des enjeux technicisés entre institutions européennes et parties prenantes. Depuis, de très nombreux travaux nous ont montré le poids de ces variables dans la compréhension du politique (Majone, 1996 ; Jobert, 2003 ; Lagroye, 2003 ; Borraz, 2004). Pour sa part, la variante libérale de l'intergouvernementalisme (Moravcsik, 1998) insiste sur le rôle des gouvernements et la mobilisation de leurs ressources de puissance pour imposer leurs choix au Conseil face aux autres Etats membres. La limite à cette approche tient en ce qu'elle réfute la volonté des groupes d'intérêts à peser directement sur les décisions communautaire et cela, parce qu'ils privilégient les autorités nationales comme relais auprès d'Institutions européennes peu intégrées. Cette dimension de la problématisation des enjeux publics, selon les perceptions, la légitimation, la technicisation et

la médiation des questions, est donc sous investie et renvoie alors le choix rationnel dans une acceptation fonctionnaliste. Cela apparaît pour nous être une limite en ce que nos terrains d'investigation nous montrent bien le contraire dans le secteur forestier. Le choix des acteurs a été de se structurer à l'échelle européenne et les membres activent ce réseau sans plus passer par les autorités nationales mais au contraire pour les mobiliser comme ressource face aux Institutions européennes ou pour peser sur les transpositions nationales des directives. Aussi, nous pourrions ici avancer que les Etats membres, face au défi que leur posent les parties prenantes ayant la capacité de les contourner, cherchent à se recomposer pour apparaître comme des parties prenantes aux ressources propres et incontournables. Il nous faut donc à chaque fois étudier comment se construit le compromis dans la stratégie d'alliance des acteurs. Ce constat, né de notre approche inductive de l'étude de l'UE, met l'accent sur l'insuffisance des approches rationnelles. Cependant, ces dernières nous apportent des hypothèses de travail fondamentales à l'étude de l'intégration européenne.

En somme, l'approche néo-fonctionnaliste nous fait ainsi porter notre attention sur le déplacement des échelles de la régulation, l'apprentissage des acteurs sectoriels et le poids de la socialisation dans la fabrication politique des marchés. Elle nous pose, en outre, la question de savoir pourquoi les gouvernements coopèrent dans certains secteurs et non pas dans d'autres mais sans se doter des moyens analytiques de percer cette interrogation. De la même manière, si des angles morts sont maintenus dans la variante libérale de l'intergouvernementalisme, une telle perspective nous incite à envisager le rôle des gouvernements et de la mobilisation de leurs ressources de puissance dans le marchandage politique auprès des Institutions. En se concentrant sur le modèle *principal-agent*, les Institutions européennes suivent les demandes des Etats membres les plus puissants qui acceptent en retour de coopérer, d'accepter des décisions pouvant aller contre leurs intérêts pour les gains relatifs issus de l'intégration sur le long terme. Face au choix rationnel des Etats et gouvernements par un arbitrage renonçant aux gains absolus du *self help* conduit un certain nombre d'auteurs à porter à nouveau la focale sur les Institutions, conçues comme organisation et structures (Saurugger, 2004 : 168). Il est ainsi développé toute une série d'approches par l'Analyse des politiques publiques faisant de l'UE soit un espace de gouvernance multiniveaux soit un objet de recherche néoinstitutionnaliste.

1.1.2 Une gouvernance multiniveaux peu sociologisée

Envisagée comme espace de gouvernance, l'UE est étudiée depuis les transactions politiques opérées dans la régulation des secteurs par des comparaisons entre Etats membres (Wallace, Wallace et Webb, 1983), des études sur les modes de négociations à Bruxelles (Mazey et Richardson, 1992) et enfin par des comparaisons entre secteurs (Cram, 1997 ; Peterson, 1999). En dépassant l'étude de la décision selon un choix rationnel, l'étude de l'intégration européenne s'inscrit alors dans un modèle de gouvernance multiniveaux. Cette description très hiérarchisée de la réalité de la participation des acteurs en réseaux se heurte au défi de modéliser les configurations d'acteurs, leur capacité d'apprentissage, l'articulation des « niveaux » de gouvernement à travers les réseaux d'acteurs sectoriels et des « entrepreneurs » politico-administratifs dans la formulation de l'agenda communautaire, et des marchandages qu'implique la négociation finale des textes. Afin de préciser notre angle d'attaque du gouvernement de la forêt, nous nous appuyons sur le travail de définition de l'eupéanisation de Claudio Radaelli (2001). L'eupéanisation se comprend comme des réseaux d'acteurs permanents en interaction avec les Institutions communautaires pour la définition de règles supranationales (telle que définie par Risse, Cowles et Caporaso, 2000 : 3 ou encore par Ladrech 1994 : 69). Poursuivant l'objectif d'injecter de l'institutionnalisme dans l'eupéanisation, Claudio Radaelli envisage une définition institutionnaliste de l'Institution UE selon laquelle l'eupéanisation renvoie à « *des processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de façons de faire et de croyances tout d'abord définis et consolidés au sein des politiques publiques européennes pour ensuite être intégrés dans les logiques domestiques, les identités, les structures politiques et les politiques nationales* » (Radaelli, 2000 : 108). L'auteur nous précise bien que l'eupéanisation est un processus qui cherche à saisir comment les politiques domestiques sont affectées par l'intégration européenne. En outre, l'auteur ce dernier insiste bien sur le constat que l'eupéanisation ne signifie pas convergence en ce que la première renvoie aux interactions et la seconde aux effets. Mais si l'eupéanisation est investie par le haut pour questionner l'influence sur les politiques nationales, qu'en est-il du questionnement quant à l'émergence elle-même du problème ? Toujours en s'inscrivant dans la perspective institutionnaliste, c'est également la réception par les acteurs de la contrainte européenne qui fait question ? Plus précisément, et dans la

perspective institutionnaliste, dans quelle mesure l'eupéanisation se diffuse-t-elle sans générer de résistances issues des préférences construites ?

Plus exactement, en étudiant l'UE, notamment si l'on cherche à s'inscrire dans un questionnement de fond sur ce qu'est l'analyse de l'intégration européenne et comment normaliser son étude en Science politique (Hassenteufel et Surel, 2000 ; Saurugger, 2004 et 2008), nous mettons en avant trois interrogations fondamentales de l'Analyse des politiques publiques (Hassenteufel, 2008 : 9) :

- Pourquoi les politiques publiques sont-elles mises en place ? Il s'agit tout autant de rechercher les origines elles-mêmes que ce soit dans leur production, leur reproduction et leur changement. Cela étant dit, il faut bien préciser que l'Analyse des politiques publiques ne s'intéresse pas uniquement à la reproduction et à l'institutionnalisation de l'action publique mais qu'elle cherche plus systématiquement à saisir et à expliquer le changement de l'action publique et, notamment, son rapport avec l'évolution des espaces politiques (Fontaine et Hassenteufel, 2002). *« En dépassant très largement les explications en termes de « chocs exogènes », la recherche en APP se construit comme défi permanent l'explication de la construction des politiques publiques au sein de secteurs ou de « réseaux » de politiques publiques qui, sans être autonomes d'acteurs et d'influences externes, constituent leurs « sites » centraux et durables »* (Smith, 2012 : à paraître).
- Comment les acteurs impliqués agissent-ils parmi les décisions, les problèmes publics et les instruments d'action publique ? Comment perçoivent-ils les problèmes (décodage) et les interprètent-ils en stratégie d'action (recodage) ? Quelle est l'influence des stratégies d'alliances, lesquelles apparaissent incontournables pour ne pas être isolés, sur le recodage ? Face à ce questionnement, le « travail politique » apparaît comme un outil analytique pertinent pour saisir la légitimation, la problématisation et la politisation par les acteurs engagés, seuls ou à travers des alliances (lesquelles impliquent une redéfinition des préférences du fait de l'interpénétration des acteurs), face à des enjeux particuliers ou à des problèmes publics. Autrement dit, nous rejoignons clairement des questionnements institutionnalistes pour lesquels l'intersubjectivité est motrice dans la construction des intérêts (François, 2010).
- Quels sont les effets de l'action publique ? Il ne s'agit pas ici pour le chercheur d'évaluer l'efficacité de la politique publique mais bien son effet sur la redistribution des ressources ainsi que sur les relations d'acteurs.

Inscrit dans ce triple questionnement inhérent à l'Analyse des politiques publiques, sur une série d'études sectorielles ainsi que dans une série d'autres travaux sur l'UE (Abélès, 1992 et 1995 ; Costa, 2001 et 2002 ; Maillard et Smith, 2007 ; Navarro, 2009), Andy Smith (2010 : 206 et suiv.) développe, pour sa part, une sociologie de « l'infra-gouvernementalité » de l'UE. Celle-ci s'articule autour d'une triple entrée : Premièrement, les textes de droit sont à analyser non pas par la décision finale qu'ils sont mais dans la généalogie dans laquelle ils s'inscrivent. Les décisions découlent en effet d'un processus de luttes, de négociations et de compromis à l'œuvre en amont de son traitement par le Conseil. Il faut alors prendre en compte les systèmes d'action nationaux et sectoriels symbolisant des attentes et conçus pour contrecarrer la fragmentation sectorielle. Cette généalogie est rendue nécessaire par les modalités de vote et de participation à la décision des Institutions communautaires. Ce deuxième point vise à faire porter l'attention au chercheur sur les modalités de vote, d'une part (majorité qualifiée ou unanimité), et sur le pouvoir de codécision, de consultation, voire de conciliation en l'absence d'entente, du Parlement européen, d'autre part. Qui plus est, en poursuivant des stratégies visant à éviter d'être isolés, les acteurs recodent leurs attentes, problématisent et politisent selon les alliances forgées face à un enjeu. Or, que nous apprennent les différentes études conduites sur le Conseil et le Parlement ? La difficulté pour ces deux acteurs à générer des processus de médiation sectorielle les conduit à se rabattre sur le travail des groupes d'experts nationaux et à entretenir une fragmentation du gouvernement de l'UE en offrant autant d'espaces pour des gouvernements nationaux et les intérêts particuliers. Face à cette fragmentation, la Commission, appuyée sur ses Directions générales est l'arène au sein de laquelle les médiations sectorielles ont lieu. Les réunions interservices des DG sont des moments d'échanges et de négociations, chacune cherchant à défendre son propre travail sur son secteur et ses attentes, les influences sur la formulation des textes ; les négociations s'exacerbant au fur et à mesure qu'elles se déplacent vers les Commissaires européens. Le troisième point, pour analyser le degré d'eupéanisation de chaque secteur selon une sociologie infra-gouvernementale, concerne le rapport au temps dans l'institutionnalisation d'un problème européen. Un problème n'est pas donné. Sa publicisation au sein de l'UE n'est pas définitive. Il appartient donc au chercheur d'envisager pourquoi un problème européen est institutionnalisé, désinstitutionnalisé ou encore ré-institutionnalisé. Pour cela, il questionnera sa généalogie et les modalités de la prise de décision pour comprendre une telle évolution à travers le temps. Ce courant francophone (Saurugger, 2004 ; Mérand, 2008 ; Smith, 2010) des études européennes, nous conduit ainsi à analyser plus précisément la dimension politique de l'intégration européenne selon ses variantes sectorielles, les acteurs en présence, une

rationalité limitée et les modalités de la prise de décision à travers les échelles de gouvernement. Ce faisant, c'est un gouvernement de l'UE enchevêtré qui apparaît expliqué par le politique et non pas par la politique ou encore par une contrainte fonctionnaliste. Aussi, en envisageant alors notre tryptique acteurs-instruments-territoire selon cette triple entrée, notre démarche de recherche, en termes d'institutionnalisation, d'ordres et de sociologie infra-gouvernementale, nous permet d'éclairer et comprendre la fragmentation du secteur forestier et la stratégie des industries qui y sont présentes. Plus précisément, l'institutionnalisation du secteur est défiée par les enjeux issus de la multifonctionnalité et donc c'est tout autant l'institutionnalisation des relations entre les membres de l'ordre industriel que le travail politique face aux nouveaux entrants. Ce dernier est à comprendre en termes de déssectorisation comme perturbation de l'ordre institutionnalisé.

1.2 Etudier la déssectorisation du gouvernement européen de l'industrie forêt-bois-papier

La nécessité de sociologiser l'analyse sur l'UE pour étudier l'évolution de la régulation, la participation à la construction des politiques publiques, tant dans la formulation d'un problème que dans sa politisation ou sa dépolitisation, ainsi que leurs effets sur les acteurs du secteur nous conduit à préciser ici l'évolution de la régulation du secteur forestier non pas selon les textes adoptés mais selon l'impact de la régulation globale formulée en termes de gestion durable des forêts sur la formulation des objectifs communautaires de gestion des forêts. Ces derniers sont formulés en termes de multifonctionnalité et s'inspirent de la politique agricole commune. La multifonctionnalité pose aux forestiers et à l'industrie de première transformation du bois des défis majeurs en combinant aux objectifs de sortie de bois ceux de protection de la biodiversité, de stockage du carbone, de services et de développement rural. Une telle multiplication des objectifs conduit à des redéfinitions par massif forestier des plans de gestion et à la mise en concurrence de l'ordre institutionnalisé avec des nouveaux entrants propulsés sur ces espaces par le changement de politiques publiques, envisagées comme des opportunités. Qui plus est, les forêts sont la cible des politiques publiques d'aménagement du territoire. A cette tension entre les secteurs s'ajoute celle des échelles de gouvernement. Aussi, le territorialisation peut devenir une ressource

politique pour un ordre forestier mis au défi de la déssectorisation. Après avoir précisé ce que recouvre la définition de la multifonctionnalité et ses liens avec les territoires de l'action publique (1.2.1), nous examinons l'articulation entre les secteurs et l'instrumentation de la régulation politique (1.2.2).

1.2.1 Une définition multifonctionnelle des espaces forestiers face au secteur

Inscrite dans la continuité du Sommet de la terre (1992)¹, la Conférence d'Helsinki (1993) du processus régional paneuropéen (CMPFE devenue *Forest Europe*) définit la gestion durable des forêts comme « *la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial ; et qu'elles ne causent pas de préjudices à d'autres écosystèmes* » (résolution H1 de la conférence). L'approche en termes de multifonctionnalité trouve ses origines dans les négociations internationales des années 1980 et 1990 sur les politiques agricoles et commerciales jusqu'à être internationalement institutionnalisée en 1999 à Seattle lors de l'*Uruguay Round*. Lors de ce cycle, la CEE, le Japon, la Norvège et la Suisse mettent en avant les conséquences sur l'environnement, la sécurité alimentaire nationale et les risques de déstabilisation du secteur agricole qu'une libéralisation agricole engendrerait. Lors de la réunion du GATT des 25 et 26 septembre 1989, la CEE, soulignant la nécessité de maintenir la spécificité de l'agriculture, propose d'améliorer les règles existantes au lieu de les transformer. Le Japon demande à ce que la négociation prenne en compte les préoccupations

¹ « *Les principes énoncés ci-après ont essentiellement pour but de contribuer à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts, et de prévoir les multiples fonctions et usages complémentaires de celles-ci. Les questions et perspectives sylvicoles devraient être examinées d'une manière globale et équilibrée dans le contexte général de l'environnement et du développement, en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts, parmi lesquels les usages traditionnels, et les tensions économiques et sociales qui risquent d'apparaître quand ces usages sont entravés ou restreints, ainsi que les possibilités que la gestion écologiquement viable des forêts peut offrir en matière de développement.* » (Annexe III, déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, préambule.). Nous remarquons que la définition de la gestion durable des forêts par la Déclaration de principes retient la satisfaction des besoins et non la poursuite des fonctions forestières.

non commerciales, notamment la sécurité alimentaire et la stabilité de l'approvisionnement en produits alimentaires de base (GATT Focus, n° 66, novembre 1989). Le principe de multifonctionnalité permet alors de faire la distinction entre l'exploitation minière d'une ressource et la gestion de cette ressource et de son environnement. Déjà, en 1998, l'OCDE organisait une conférence réunissant les ministres de l'agriculture autour du thème « *L'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain ?* ». Le communiqué ministériel reconnaît alors qu' « *au-delà de sa fonction première qui consiste à fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut également façonner le paysage, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et à contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales* ». Ces deux conférences institutionnalisent le principe de multifonctionnalité pour envisager conjointement des politiques publiques d'aménagement du territoire, d'économie, environnementales et le sociales.

Avec le processus paneuropéen, la gestion durable des forêts est ainsi assimilée à une gestion multifonctionnelle de la forêt. L'objectif est de gérer conjointement les fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts. Partant, de la multifonctionnalité des forêts européennes découlerait automatiquement leur gestion durable (Brédif et Boudinot, 2000). Il se pose néanmoins ici les questions de la définition même des fonctions forestières et de la vocation des forêts. Les conflits de sens, quant aux représentations des forêts, opposent les ONG, qui s'appuient sur la définition de la gestion durable des forêts en termes de besoins à satisfaire (CNUCED, 1992), aux tenants de l'approche paneuropéenne ayant une vision plus rationnelle de la gestion forestière définissant la durabilité forestière selon les fonctions offertes par les écosystèmes ; les deux convergeant sur l'aspect d'une responsabilité intergénérationnelle. Aussi, le processus paneuropéen envisage, pour sa part, la forêt selon une approche scientifique et biologique dans le but d'objectiver l'approche de la gestion durable (Brédif et Boudinot, 2000 : 32). La fonction ou le rôle d'un élément par rapport à un ensemble plus vaste permet d'envisager l'ensemble des productions de la forêt depuis les grands équilibres écologiques et l'approvisionnement en matières premières jusqu'au développement des territoires. La multifonctionnalité des forêts renvoie donc aux « *fonctions de la forêt pour la société* » (Brédif et Boudinot, 2000 : 34) mais, comme le font remarquer les auteurs, ces fonctions n'existent pas en elles-mêmes et proviennent d'une approche descriptive de la forêt. Or, la fonction ne garantit pas « *une bonne correspondance entre le mécanisme considéré et le but recherché* ». De la même façon qu'une plantation

monospécifique ne peut être confondue avec une réserve intégrale, rien n'assure réciproquement que cette dernière produise du bois présentant les exigences de qualité et de prix de marché. Les différentes fonctions attribuées aux espaces forestiers peuvent donc exister mais les développer conjointement implique la recherche d'un optimum entre les piliers de la gestion durable, tel que le modèle économique de Pareto le décrit, mais un résultat optimal ne garantit pas qu'il soit maximal. Toute la tension entre protecteurs de l'environnement et capteurs de ressources naturelles se trouve ici et la gestion durable comme principe directeur tendant à traverser ce conflit porte lui-même des conflits quant au contenu même de ce qui le définit (Rumpala, 2008, 2009 et 2011; Montagut, 2012). C'est notamment ce qui est en jeu lorsque des politiques sectorielles non forestières activent la captation des ressources forestières pour parvenir à leurs objectifs, à l'exemple des politiques de valorisation du bois énergie.

Rappelons enfin que si la durabilité fait référence à la satisfaction d'objectifs, la multifonctionnalité est un moyen. Nous comprenons alors pourquoi les institutions communautaires présentent conjointement gestion durable et multifonctionnalité des forêts dans les textes d'orientation, et en premier lieu avec le Plan d'action pour les forêts (2006). Au total, « *la multifonctionnalité est une caractéristique du processus de production qui peut avoir des implications dans la satisfaction des objectifs multiples de la société, mais contrairement à la durabilité elle n'est pas un objectif en soi* » (Maier et Shobayashi (OCDE), 1998 : 11). Cette définition fonctionnaliste peut tout autant s'appliquer à un écosystème pourvoyeur de ressources multiples dont l'approvisionnement stable découle d'une gestion cohérente de l'écosystème concerné (pêcheries, terres arables, forêts) qu'elle peut s'appliquer aux produits eux-mêmes. La multifonctionnalité a alors pour caractéristique les effets multiples liant plusieurs produits entre eux au travers des chaînes de production et des cycles de vie. La sylviculture doit donc remplir certaines fonctions pour la société et revêt une valeur pour elle-même. Ainsi, maintenir un espace multifonctionnel ou rendre un espace multifonctionnel peut devenir un objectif d'action des pouvoirs publics. La multifonctionnalité en tant qu'instrument objectif offre alors le cadre normatif permettant d'envisager la gestion durable, en particulier dans la perspective d'un projet supranational intégré fondé sur la souveraineté nationale et le principe de subsidiarité. Objectiver l'approche de la gestion durable des forêts peut devenir le moyen politiquement pertinent permettant d'envisager une politique supranationale opérationnelle et fondée sur la subsidiarité. L'objet qu'est la multifonctionnalité est ainsi traité spécifiquement par chacun des membres appartenant à ce consensus régional selon un objectif large de durabilité admissible par tous.

Les efforts de coordination visent alors tout autant à garder les membres au sein d'un faisceau de trajectoires de durabilité cohérentes, à garantir un certain niveau d'efficacité qu'à injecter de nouveaux objectifs de gestion s'appuyant sur les acquis obtenus. Au sein de l'UE, cet objectif et ce moyen apparaissent articulés comme des variables fortes de l'action forestière communautaire.

1.2.2 L'objet « forêt » comme variable territorialisée des politiques publiques

Dans une UE élargie, la multifonctionnalité sylvicole apparaît comme le principe directeur d'une préférence européenne pour l'environnement située dans la durabilité. Ce faisant, la performance économique à l'international est recherchée par la spécialisation des territoires, laquelle oriente alors une régionalisation des actions forestières intégrée et coordonnée pour conjuguer la performance économique avec les fonctions territoriales, environnementales et sociales. Ainsi, l'approche multifonctionnelle des forêts nous renvoie aux questionnements quant à la territorialisation des politiques publiques à travers les réseaux. Le principe directeur – la gestion durable des forêts –, qui pourrait être défini comme un référentiel global, pose la question de sa confrontation aux référentiels locaux et sectoriels. Pour systématiser ce changement induit par le rapport référentiel global-territoire, nous pouvons nous appuyer sur les travaux de Hélène Delorme (2002). L'auteur distingue trois aspects rattachant la multifonctionnalité agricole aux préférences que se donnent les acteurs, aux territoires et au développement du secteur. Nous pouvons transposer son cadre de la multifonctionnalité agricole à la sylviculture selon trois points : la convergence entre compétition économique et durabilité, développement rural et participation du secteur à la réalisation des objectifs économique et sociaux communautaires.

La multifonctionnalité pour accompagner l'évolution duale de la sylviculture

Tout d'abord, c'est l'évolution duale de la sylviculture entre rentabilité économique et production de services non rémunérés qu'il faut retenir. Au sein de celle-ci s'opposent une approche économique libérale et une approche interventionniste. L'action du « Club de Londres » (Royaume Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède) défend une vision économique néoclassique de la multifonctionnalité où la production jointe de produits voit ses externalités échapper aux lois du marché. Ce Club veut donc limiter l'interventionnisme agricole aux externalités non rémunérées par le marché tout en prévoyant l'encadrement des interventions admises. En substituant l'expression « développement rural durable » à celle de « multifonctionnalité », les Britanniques tenteraient d'éloigner leur spectre des aides publiques tant en aval qu'en amont (Delorme, 2002). Ce « Club de Londres » peut appuyer son positionnement sur la réforme agricole de la PAC en accord avec le règlement européen relatif au développement rural. Ces aides s'adressent aux grands exploitants voulant adapter leurs systèmes à une production moins intensive ou biologique. Les agriculteurs pluriactifs, les personnes physiques ou morales propriétaires et usagers du territoire en sont donc exclus, du moins marginalisés. Ce dualisme confie aux zones les plus fertiles l'approvisionnement des marchés nationaux, européens ou encore mondial. Les zones les moins fertiles, ou encore les moins structurées, se voient alors confiées, tout en étant faiblement soutenues, la fourniture des produits typiques, des services et aménités rurales. Le sens étroitement économique donné à la multifonctionnalité peut donc être perçu comme une orientation sectorielle vers le libre échange et l'ouverture à la compétition internationale des produits agricoles européens.

La sylviculture européenne est, pour sa part, confrontée à ce dualisme au travers de l'influence dont sont capables les membres de ce Club sur le secteur. Non contraints par des règles de quotas et de fixation des prix, les sylviculteurs et papetiers scandinaves maximisent un avantage absolu sur la filière bois-papier européenne, avec une compétition intra européenne forte et une perte de rentabilité de larges domaines forestiers (d'Antin, 2007). De la même manière, ils rendent la culture de certaines essences difficiles. Rentabiliser les exploitations de feuillus est un véritable challenge au regard du taux de rotation des plantations scandinaves de résineux. La mondialisation des flux permet à ces acteurs

scandinaves de boucler leurs niveau d'intrants utiles à la production en important des bois et de la pâte à papier du reste du monde, d'Amérique du sud et de Russie en particulier.

Cette approche de la dualité fonctionnelle valorise les itinéraires sylvicoles par lesquels les fonctions économiques sont considérées entraîner d'elles-mêmes la satisfaction des fonctions environnementales et sociales. Par conséquent, l'argumentation des forestiers cherchera à valoriser le modèle monopolistique existant face à une mise en œuvre de la multifonctionnalité et du partage de l'exploitation de la ressource.

La multifonctionnalité comme soutien des sylviculteurs dans leurs territoires

En s'arrêtant sur le caractère multifonctionnel de la forêt, les Institutions européennes tentent de remobiliser un secteur en crise et atomisé¹ au sein de ses territoires. Malgré leurs efforts de modernisation, les exploitations sylvicoles subissent une concurrence à la fois intracommunautaire et extracommunautaire. En plaçant les questions d'aménagement et de développement sylvicoles au cœur de la problématique de l'aménagement du territoire et du développement rural, il s'agit de replacer la sylviculture dans son contexte local. Les exploitations sylvicoles ne sont plus seulement productrices de bois mais aussi d'autres produits et services potentiellement sujets à rémunération. Ces fonctions reconnues ne peuvent alors être valorisées que par le biais de la formation et de l'emploi, lesquels sont rendus possibles par le maillage dense consécutif au politique de développement rural. Depuis le traité de Lisbonne, la sylviculture est présentée comme un atout politique pour stimuler le maillage social des territoires ruraux par la création d'emplois et par la formation. Inversement, en l'intégrant dans ses territoires, il s'agit de donner à la sylviculture une assise capable de la rendre compétitive internationalement. Cet objectif d'intégrer la forêt dans ses territoires se heurte aux exemples scandinave ou allemand où les forêts ne sont pas intégrées au territoire mais sont valorisées comme des territoires économiques à part entière, non fragmentés, non mis en question ni concurrencés par d'autres activités. L'explication provient ici de la puissance économique des firmes qui y sont présentes.

¹ Cette perspective reliant forêt et territoire provient de ce que la propriété forestière est pour moitié privée en Europe selon une structure de petites propriétés (86 % des propriétés privées font moins de 5ha dont 59 % moins de 1ha) dans de nombreux pays d'Europe (Hirsch, Korotkov et Wilnhammer, 2007).

Ainsi, si la multifonctionnalité est un concept cardinal de la pensée et de la politique forestière avec une égale attention portée aux différentes fonctions de la forêt, elle est alors un moyen de réduire la spécialisation des territoires à grande échelle ; un moyen aussi de ne pas s'enfermer dans une rationalité purement économique en internalisant les questions environnementales, et de ne pas laisser au forestier seul le pilotage du territoire en y ajoutant la gouvernance nécessaire. Un tel décloisonnement des itinéraires sylvicoles n'exclut pas de moduler les priorités selon une matrice multifonctionnelle. Une telle approche reste dépendante d'une économie forestière satisfaisante (pour pouvoir payer les autres fonctions) et des mécanismes de rémunération des autres fonctions possibles. De tels mécanismes seraient d'ailleurs susceptibles de déstabiliser la multifonctionnalité elle-même avec par exemple une spécialisation dans le captage du carbone ou dans les activités récréatives. Cependant, la faiblesse des financements dédiés à la foresterie elle-même, et à laquelle s'ajoute la pression foncière sur des espaces en perte de valeur, pose avec acuité cette question et rajoute à un sentiment d'une forêt mise à la marge des politiques publiques et que nous avons pu constater sur notre terrain aquitain. Cependant, loin de se tenir à un rôle passif cible des politiques publiques, ce terrain aquitain nous a également révélé une forte participation aux processus d'action publique européenne.

La multifonctionnalité, principe de transformation adaptative du développement sylvicole

Au travers de ces politiques orientant le contenu de la multifonctionnalité, c'est la convergence entre la performance économique et le soutien des enjeux sociaux et environnementaux qui est l'objectif poursuivi. L'écosystème et le maintien de son intégrité. D'où un intérêt accru porté aux fonctions de support : formation du sol, production primaire, biodiversité fonctionnelle, économie de l'eau, les autres produits et services de la forêt étant tributaires de ces derniers. En ce sens, les fonctions doivent être distinguées des rôles (trop souvent confondus dans la pratique) (Brédif, 2008). Voilà une approche voisine de l'idée d'*ecosystem management* mais l'enjeu majeur est le changement climatique qui risque de changer la donne (la durabilité) d'un certain nombre de systèmes forestiers, y compris en France. On parlerait alors de gestion adaptative pour rendre compte de ces contraintes au changement progressif. De plus, dans quelle mesure la gestion des sols va-t-elle au-delà de ce qui est nécessaire à la productivité attendue des forêts ?

Au fond, la question qui se pose ici est donc celle de la proximité entre l'industrie forestière et le milieu naturel. En étant rapprochée de ses territoires au travers des objectifs de développement rural, la sylviculture peut contribuer aux objectifs de qualité de vie, d'emploi et de protection de l'environnement énoncés dans le plan d'action en faveur des forêts (Traité de Lisbonne). Quelle est la possibilité pour un principe de multifonctionnalité d'impacter une économie industrielle rationalisée ? Si la multifonctionnalité est de faire en sorte que les forêts puissent continuer d'assurer leurs différentes fonctions, ou encore livrer les différents biens et services qu'on peut attendre d'elles, comment alors conjuguer la viabilité d'un appareil industriel avec les fonctions environnementales et sociales ? Qui plus est, il importe de chercher des positions équilibrées et coordonnées des acteurs en présence, supposant que les différents acteurs se concertent, et donc ouvrir les territoires au dialogue et rechercher les synergies.

La multifonctionnalité européenne est donc un cadre politique pour mettre en relation les dotations, les produits et les externalités des forêts avec les demandes autant sociales qu'économiques. Si l'ambition de la CNUED pour le développement durable partait des besoins à satisfaire auxquels devait s'adapter un aménagement durable, il a alors été préféré partir de son rapport à la forêt pour aménager sa sylviculture, ses sous-secteurs et ses territoires. Celui-ci est objectivé afin de mieux l'intégrer dans l'infrastructure économique mondiale contemporaine. En effet, penser isolément un aménagement ne peut avoir de sens aujourd'hui. L'interdépendance se complexifie aujourd'hui dans le sens où ce ne sont plus des acteurs occidentalocentrés qui négocient la répartition des ressources et des biens mondiaux. Des régions autrefois définies comme strictement en croissance sont aujourd'hui dans une phase de développement. Cette structuration n'est plus seulement économique mais politique. Ces nouveaux acteurs peuvent s'appuyer sur leurs territoires et ont des ressources de puissance suffisantes pour s'autodéterminer face à la pression des acteurs mondiaux car partir des besoins peut ramener à une problématique initiale de production et à l'intérêt poursuivi pas l'acteur. L'aménagement durable se fonde sur une anticipation du rapport identique des générations futures à leur environnement. Or, rien ne permet d'être certain que les générations futures auront les mêmes préférences que nous concernant les biens environnementaux. Déjà, la problématique énergétique soulevée par le Paquet Energie-Climat change la conception de l'aménagement du territoire et des forêts. Seulement, l'ambition intergénérationnelle du développement durable n'est pas de penser pour les générations futures mais plutôt de penser notre usage de celles-ci pour que les générations futures en disposent à leur tour et y appliquent leur modèle de gestion.

Hervé Brédif (2008) revient pour sa part sur un couplage multifonctionnalité-économie problématique (encadré 23). En effet, avec une fonction économique rémunératrice, les autres fonctions pouvaient être obtenues de cette gestion pour la production de bois. Néanmoins, la moindre rentabilité actuelle des bois renforce l'incertitude du contexte dans lequel évolue le forestier. Après s'être isolé pour gérer ses forêts, le forestier se retrouve dans une situation pouvant générer des coûts d'opportunité. Ainsi, l'absence de définition économique des services forestiers couplée à l'exclusion du reste de la société des questions forestières aboutissent à l'absence de rémunération pour les services environnementaux et récréatifs tout en le privant du bois qui pourrait être extrait, générant alors des incertitudes fortes sur l'avenir des massifs forestiers et des firmes présentes. Les arguments en faveur d'une multifonctionnalité spontanée induite par la gestion économique, l'isolement et l'hégémonie tendraient à se retourner contre une profession faisant face à une conjonction des catastrophes naturelles avec une baisse des cours du bois. D'autant qu'il est fondamental pour les gestionnaires de pouvoir s'appuyer sur des études portant sur la durabilité économique des différents itinéraires sylvicoles intégrant pleinement les différentes facettes de la multifonctionnalité à part entière. De plus, la multifonctionnalité n'opère pas comme signal sur les marchés du bois et des services. En conséquence, les forestiers sont tenus d'atteindre des objectifs pour lesquels ils ne touchent aucune contrepartie alors que la seule économie du bois impose des économies d'échelle du fait de la compétition internationale (Brédif, 2008).

Encadré 23 : Des gestions multi usages et multifonctionnalités

Dans le domaine de l'analyse de la notion de multifonctionnalité et de sa portée opérationnelle, Hervé Brédif coordonne en 2008 un rapport pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche français portant sur les connexions entre stratégies forestières et multifonctionnalité.

Sur la base d'une approche historique du statut et des usages en forêt, l'étude développe le rapport entretenu par les forestiers eux-mêmes à leurs forêts ainsi qu'une analyse de l'émergence des nouveaux enjeux sociétaux, tant locaux que globaux, impactant la gestion forestière. L'approche historique met en évidence « *un modèle multi-usages prévalant pendant tout l'Ancien Régime. Ce modèle conjugue la prédominance d'un système liant administration et juridiction sous le pouvoir centralisateur et absolu du Roi avec des usages en forêt, dont la multiplicité se trouve régie par un complexe système de droits territorialisés. La forêt est investie de multiples manières par la société locale : tout se négocie, dans un rapport souvent déséquilibré, entre les porteurs de charge royale et les petites gens avides, pour eux et leurs animaux, de menus produits issus de la forêt. Dans la pratique, tensions, frictions et conflits, amendes et procès, témoignent de cette envahissante présence des sociétés locales dans le bien forestier royal ou seigneurial* » (voire également Andrée Corvol, 1987). Tout change à partir de la Révolution française et plus encore après la promulgation du code forestier de 1827. La forêt devient un espace privatif où les droits d'usage, considérés comme le plus grand fléau, sont de plus en plus restreints. L'exode rural provoqué par les successives révolutions industrielles accompagne ce changement majeur et conduit à « vider la forêt » d'une fréquentation autrefois omniprésente. Souverain en son domaine et légitimé dans sa responsabilité par les textes législatifs, le forestier, qu'il soit propriétaire privé ou représentant de l'État, n'aura de cesse que de faire reculer les incursions des sociétés locales et les multiples droits d'usage. Devenu propriétaire ou gestionnaire d'un bien privatisé, le forestier peut se consacrer à ce qu'il perçoit comme une fonction d'intérêt général, la seule production de bois d'œuvre de grande qualité. « La forêt cesse d'être un territoire ouvert pour devenir l'objet d'un groupe social spécifique ; elle est modelée en fonction des *objectifs et visées* de son propriétaire et/ou de son représentant, en charge de sa gestion ». « *À compter des années 1960-1970, cet âge de la tentation du mono-objectif est contesté à la fois par le haut (conférences internationales, problèmes planétaires...) et par le bas (acteurs locaux le rejetant pour diverses raisons alors que de nouvelles revendications sociales et écologiques se renforcent). Les choix et arbitrages effectués par le forestier d'État sont discutés : ce à quoi il oppose la notion de multifonctionnalité, d'une part pour faire valoir que les forêts, de fait, remplissent de nombreux rôles et sont gérées dans cette optique, d'autre part, pour rester maître en son domaine en faisant les adaptations qui s'imposent, puisque la fonction de production s'avère toujours déterminante pour financer l'ensemble de la gestion forestière* ».

Aussi, la multifonctionnalité forestière n'apparaît pas comme une opportunité pour les firmes sylvicoles parce qu'elle n'est pas synonyme d'une plus grande demande en bois que d'un partage obligé de la ressource. Pour l'industrie sylvicole, qui est face à la compétition internationale, le partage des massifs dédiés à la production réduit les économies d'échelles disqualifiant alors par les prix le bois mis sur le marché. Donc la multifonctionnalité met en tension des modèles économiques forestiers au risque de disqualifier les membres de l'ordre industriels de la compétition internationale, de tendre les flux et d'augmenter le prix du bois. Le référentiel global de gestion durable, en questionnant le paradigme industriel, met sous contrainte des modèles économiques localisés face à des demandes globales et les contraignent à les adopter. Les ressorts de l'institutionnalisation d'enjeux déssectorisés sont donc à examiner au prisme des problématiques d'enjeux locaux.

En somme, la multifonctionnalité forestière multiplie les usages mais également multiplie les compétences administratives. La conséquence est triple : aux multiplications des usages correspondent une multiplication des régulations de ceux-ci, donc des compétences

administratives et des autorités, et une multiplication des demandes de régulation publique. Mis sur l’agenda, ces régulations et ces demandes peuvent aboutir à une instrumentation variée. Le tableau 1 permet de récapituler, au niveau européen, l’interpénétration des secteurs, des autorités et des parties prenantes autour des objectifs et des instruments communautaires intégrant la forêt.

Tableau 8 : Politiques de l’UE et des Etats membres qui affectent le secteur forestier

Activités	Politiques sectorielles	Politiques horizontales
Approvisionnement en bois depuis les forêts et autres terres boisées	Politiques forestières nationales Plan d’Action pour les Forêts Development Rural – PAC	Aménagement du territoire Environnement Recherche & Développement + Innovation Finance Compétition économique Marché intérieur Commerce
Utilisation du bois		
Matière première pour l’industrie de 1 ^{ère} transformation du bois Matériau de construction Energie	Politiques industrielles + Politiques énergétiques + Politiques de construction des EM	

Source: Jeremy Wall, DG Ind

La tension entre les secteurs se retrouve dans la répartition des compétences administratives (tableau 7). La politique forestière reste du domaine de compétence des Etats membres mais le transfert d’autorité vers l’UE dans de nombreux autres secteurs aboutit à des contraintes sur les politiques forestières des Etats membres par ces entrées sectorielles-là. Au niveau communautaire, ce flou dans les compétences se retrouve également. Par exemple, la DG Environnement est en charge des questions de biodiversité et de protection des forêts. La DG Agriculture envisage la forêt comme une composante de l’activité agricole et du développement rural. La DG Climat prend en charge les questions forestières dans les négociations sur le changement climatique. C’est encore la DG Energie qui est chargée de faire centraliser les inventaires forestiers nationaux pour la mobilisation de la biomasse forestière. Donc, malgré l’absence de compétence communautaire, la forêt est au cœur du travail des Institutions. En découle alors des tensions entre les échelles de gouvernement en impactant les politiques sectorielles nationales et les industries qui doivent les intégrer et facilitent l’arrivée des nouveaux entrants. Aussi, en étant mises en présence par les objectifs assignés à la forêt, les Institutions européennes se retrouvent-elles dans un rôle de médiateur

des parties prenantes. Par conséquent, étudier la régulation politique des forêts doit permettre de saisir ces nouvelles configurations et systèmes d'acteurs autour de la ressource « forêt ». Au sein de ces réseaux, les coordinations peuvent être soit positives (tous les acteurs participants partagent une même volonté de valoriser l'activité envisagée et le partage des ressources ce qui peut conduire à des coopérations trans-sectorielles) soit négatives (diminution de la capacité à coopérer entre acteurs). Six critères peuvent être utilisés pour analyser la coordination dans le domaine forestier : le contexte régional, les politiques sectorielles concernées, les niveaux auxquels se construit la politique, les instruments, la direction des maillages et enfin leur impact :

- Le contexte régional se détermine selon un ensemble de critères homogènes rendant pertinent l'espace analysé. Ce pourra être les frontières politiques, administratives ou géographiques, les densités de populations, ou encore les types de forêt, leur répartition et leur densité.
- Les politiques publiques elles-mêmes selon les cadres institutionnels (Constitution, intervention du Gouvernement et des administrations, ...), les orientations macroéconomiques (tarifs douaniers, prix, politique monétaire), les secteurs concernés (agriculture, développement des territoires, environnement, ...).
- Les instruments de ces politiques publiques peuvent être contraignants ou incitatifs, les consultations en interne et externe, la médiation et financiers.
- La direction des politiques publiques désigne l'impact (unilatéral, réciproque ou neutre) des politiques publiques sur le secteur forestier et vice versa.
- L'impact des politiques publiques sera positif, négatif ou neutre et désigne la réaction des acteurs à cette politique publique-ci.

1.3 L'institutionnalisation de la régulation politique des industries

A la multiplication des usages des biens et services forestiers promue par les textes et transformés en opportunités de changement par des réseaux d'acteurs correspondant, deux stratégies pour l'industrie forestière : verrouiller l'accès aux ressources forestières ou bien saisir cette déssectorisation et les nouveaux entrants comme une opportunité industrielle. Si on

formule ce questionnement en reprenant notre grille d'analyse et nos hypothèses de travail, ce sont alors des couples conflit/coordination (acteurs en présence), compromis/convention (consensus) et coopération/coercition (domination) qu'il devient possible d'étudier (Jullien et Smith, 2008b). En analysant que la forêt est déssectorisée, nous soulevons alors la question des modalités selon lesquelles l'industrie forestière se positionne face au changement, comment elle fait l'apprentissage de la déssectorisation politique dans un contexte de compétition économique sur les marchés et de compétition politique pour le partage de la ressource.

Cette tension entre les choix est exacerbée par le flou institutionnel régnant autour du statut de la forêt et ce, au centre d'une tension entre les échelles de régulation (Institutions communautaires, les Etats-membres, autorités décentralisées et déconcentrées) et les secteurs (acteurs présents et nouveaux entrants). Aussi, reprenons-nous cette définition de la gouvernance européenne comme « *système politique original qui a trois traits principaux : l'interpénétration de différents niveaux de gouvernement (Parlement, Conférence intergouvernementale, Commission) ; la diversité des acteurs et des intérêts organisés non étatiques (plus ou moins structurés en réseaux) ; un ensemble d'instances et de pratiques de négociation produisant des accords s'imposant aux membres. L'Union européenne est ainsi devenue une « polity ».* La Commission européenne et le Parlement jouent un rôle d'entrepreneur politique et créent des coalitions avec des Etats et des acteurs non étatiques. Ce faisant, la Commission contribue à l'organisation progressive d'un système politique transnational. L'Union européenne est aujourd'hui une forme politique originale ayant un système de gouvernance développé » (Lascoumes et Le Galès, 2009 : 22-23). Dans ce système de gouvernance, l'impact des tentatives de déssectorisation sur le gouvernement d'une industrie forestière peut se mesurer par les tensions entre les échelles de gouvernement. Comment ces tensions impactent-elles les relations institutionnalisées ?

Si la multifonctionnalité de la gestion durable des forêts apparaît comme le référentiel global orientant désormais les pratiques forestières, nous pouvons interroger le changement de référentiel sectoriel. Plus précisément, en étudiant le gouvernement des industries de la forêt, du bois et du papier en tant qu'ordre institutionnalisé, nous mettons à jour un travail politique pour valoriser un paradigme industriel né d'arrangements particuliers et routinisés face à la valorisation de nouveaux paradigmes industriels nés de la valorisation de l'approche multifonctionnelle. Qu'est-ce qui explique alors le changement de paradigme ou la résistance de l'ancien paradigme par conversion, coopération ou encore domination ? En portant la focale sur le travail politique, nous pouvons systématiser le discours des ordres institutionnalisés visant à expliquer et à justifier la légitimité de leurs modèles d'action ainsi

que celle de leur participation à la problématisation et à la politisation du référentiel global en référentiel industriel. Or, que ce soit pour les ordres institutionnalisés ou pour les nouveaux entrants, un tel travail politique pour maintenir ou contester les asymétries issues des paradigmes industriels en place mobilise des ressources matérielles et immatérielles importantes. L'enjeu est d'imposer une vision parmi d'autres de ce que doit être l'action publique dans le domaine forestier et de la consommation de bois. Or, ce travail politique pour le maintien ou le changement de paradigme industriel s'inscrit non seulement dans des tensions multisectorielles mais également dans des tensions entre échelles de gouvernement. La thèse que nous défendons alors dans cette partie est que le travail politique développé par l'ordre industriel de la forêt, du bois et du papier a pour objectif de resectoriser une action publique forestière définie en situation de concurrence. Ces tensions sont exacerbées par la multifonctionnalité. Aussi, les tensions entre secteurs se traduisent par la variété d'acteurs et d'instruments en présence. C'est leur étude qui nous permet de rompre avec une approche monolithique de l'UE comme régulateur des enjeux forestiers.

2. L'instrumentation européenne de l'industrie sylvicole

En tant qu'objet de politiques publiques, les forêts n'apparaissent pas dans le Traité de Rome, écartant dès lors toute possibilité de politique forestière de la compétence communautaire. Toutefois, malgré l'absence de compétences en matière de politique forestière, nous observons que les institutions communautaires cherchent à promouvoir une action coordonnée dans le domaine de la gestion des forêts jusqu'à contourner les Etats membres et orienter les politiques forestières nationales en encadrant un certain nombre de politiques publiques sectorielles. Il nous faut alors précisément examiner cette base juridique communautaire et plus largement les instruments de l'action forestière tant des politiques publiques que des financements de l'aménagement forestier. Un tel panorama permet ainsi de situer les mobilisations des acteurs.

2.1 L'exclusion la forêt des compétences communautaires

Les biens et services forestiers participent de multiples politiques sectorielles sans faire l'objet d'une politique commune définie dans le Traité de Rome de 1958 ou dans l'Acte unique de 1987 qui révisé le Traité de Rome. Aussi, elles n'apparaissent pas dans le titre « agriculture » du Traité de Rome, dont l'annexe II dresse la liste des produits agricoles pouvant faire l'objet d'une politique commune, c'est-à-dire « *les produits issus du sol, de l'élevage et des pêcheries* » (art. 32.1 TR). « *Le liège est inclus dans cette liste, par contre le bois n'y figure pas*. Elles n'apparaissent pas non plus dans le titre XIX « Environnement ». La gestion des ressources hydrauliques (art. 175.2b TR) ou les choix énergétiques (art. 175.2b et c TR) des Etats sont formellement présentés comme pouvant faire l'objet d'un examen par les Institutions. Les forêts font l'objet d'un traitement général quant à l'aménagement du territoire ou à la pollution des sols. « *Les efforts menés en ce sens par diverses instances communautaires se sont en effet toujours heurtés au veto de certains Etats (l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni en particulier) redoutant de voir la Communauté s'engager dans l'instauration d'une politique de marché du bois comparable à la politique agricole commune* » (rapport Eurofor/ONF pour le Parlement européen, 1996 : titre 5.1.1), propos également avancés par l'ancien directeur de l'ONF et chargé pour la France de participer à la préparation et aux négociations de la première conférence ministérielle du processus paneuropéen. Notre enquête montre également une réticence des scandinaves à mettre la forêt et le bois dans une politique commune. Ainsi, la politique forestière demeure du domaine des Etats avec un principe de subsidiarité réaffirmé dans chaque avis et communication rendu par les acteurs communautaires. Un tel rappel illustre des tensions permanentes entre les Etats membres et avec la Commission et le Parlement quant au débat sur une éventuelle politique forestière commune. Ainsi, il est écrit dans le rapport *L'Europe et la forêt* (Eurofor, 1996) remis au Parlement : « *Les termes du traité n'excluent pas pour autant la possibilité de mettre en œuvre une politique forestière communautaire, mais sous réserve que les décisions soient prises à l'unanimité* » (titre 5.5.1) mais « *comme la majorité des membres de l'Union européenne pensent qu'une politique forestière coordonnée préservant les attributions propres des États-membres est nécessaire, les décideurs politiques autrichiens considèrent que cette option doit être soutenue, mais sans conduire à une politique forestière commune basée sur un transfert de compétence vers des instances européennes. Devrait seulement se*

développer une forte connexion avec les secteurs où une politique commune existe déjà, comme la politique de développement des zones rurales, la politique de développement durable des forêts mondiales, ou avec des réglementations connexes comme celles relatives aux transports ou à la prévention de la pollution atmosphérique. La mise en place d'une réglementation du marché des bois est volontairement écartée ».

Ce sont également les définitions propres aux politiques forestières qui ne sont pas fixées par l'UE. De fait, les Institutions communautaires renvoient à celles fixées par les Principes forestiers (CNUCED, 1992) et les conférences ministérielles du processus paneuropéen *Forest Europe* depuis 1990 :

« Le Sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, a fermement ancré la question forestière dans le cadre du développement durable. Au niveau paneuropéen, la déclaration et les résolutions arrêtées lors de la 4e conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (Vienne, 2003) établissent un corpus commun de concepts et de définitions et prévoient une série d'actions cohérentes pour la protection et la gestion durable des forêts » (COM (2005) 84 final).

C'est aussi la définition même de « forêt » de la FAO, ici reprise dans un souci affiché d'homogénéité : *« Pour assurer une approche homogène en matière de mesures forestières, il est nécessaire d'utiliser une définition commune des forêts ou zones boisées, selon le cas. Cette définition doit être compatible avec la définition utilisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par Eurostat dans l'édition 2005 de l'Évaluation des ressources forestières mondiales. Il y a lieu de définir de façon plus précise les forêts et zones boisées qui sont exclues du soutien prévu à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1698/2005 » (art. 26 du Règlement CE 1974/2006) (voir encadré 2).*

Aujourd'hui, c'est le Livre Vert « concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne : préparer les forêts au changement climatique » (DG Env, 2010 : 4) (encadré 24) qui rappelle l'absence de définition :

« Il n'existe pas de définition officielle de la notion de forêt qui soit commune à tous les EM, mais les définitions que proposent l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) dans les évaluations des ressources forestières qu'elles effectuent régulièrement, ainsi que celle utilisée par la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, constituent une bonne base pour mener une réflexion sur la protection des forêts ».

Encadré 24 : Définition « Forêt » et « Autres terres boisées » de la FAO

«Forêt»: terres ayant un couvert arboré (ou une densité de peuplement) supérieur à 10 pour cent et une superficie supérieure à 0,5 hectare, où les arbres sont capables d'atteindre une hauteur minimum de 5 m à maturité in situ.

«Autres terres boisées»: terres ayant soit un couvert arboré (ou une densité de peuplement) de 5 à 10 pour cent d'arbres capables d'atteindre une hauteur d'au moins 5 m à maturité in situ, soit un couvert arboré (ou une densité de peuplement) de plus de 10 pour cent d'arbres d'une hauteur inférieure à 5 m à maturité in situ et d'arbustes et formations arbustives.

Aussi, le Livre vert (DG Env, 2010 : 2) rappelle-t-il que *« le rôle de l'UE se limite essentiellement à apporter une valeur ajoutée aux politiques et aux programmes forestiers nationaux au moyen des actions suivantes:*

- surveillance des forêts de l'UE et communication éventuelle d'informations sur leur état de conservation,*
- anticipation des évolutions globales et sensibilisation des EM aux nouveaux problèmes, et*
- proposition, et éventuellement coordination et soutien, de mesures d'intervention rapide à l'échelle de l'UE ».*

Les Institutions communautaires ne paraissent donc pas remettre en question le principe de subsidiarité ni leur rôle limité à la coordination sectorielle autour des orientations et politiques impactant la forêt. Cependant, nous verrons que face à l'enjeu d'adaptation et d'atténuation du changement climatique, les contraintes sectorielles liées aux questions forestières posent avec force la relation ambiguë de l'UE au principe de subsidiarité.

2.2 Une stratégie forestière européenne : le paradigme industriel sylvicole au défi du référentiel global

Nonobstant les traités, les textes communautaires d'orientations forestières valorisent très fortement le référentiel global qu'est la multifonctionnalité, poussant alors à une adaptation des paradigmes industriels en place. Au-delà des paradigmes industriels qui sont mis en question, c'est également l'aménagement des forêts en tant que composante de l'aménagement du territoire qui invite à examiner plus précisément ce qu'est un problème public forestier, une politique forestière, comment elle s'insère dans le prisme des politiques

publiques. En faisant un tel examen à l'appui de travaux conduits sur les politiques publiques forestières en Europe, nous constatons que le changement de référentiel global dans les politiques publiques donne lieu à une contestation des asymétries en faveur des ordres industriels institutionnalisés. Plus précisément, l'ordre industriel forestier semble désormais s'inscrire dans un rapport penchant en sa défaveur face à des industries entrant nouvellement dans la régulation des forêts, et ce, sous l'impulsion des politiques mettant en œuvre la multifonctionnalité des forêts. Dans un premier temps, nous examinons les textes d'orientations communautaires et, dans un second temps, le contenu des politiques publiques forestières et l'interpénétration constante de celles-ci avec d'autres enjeux sectoriels.

2.2.1 Des documents de stratégie forestière communautaire comme instruments de politiques publiques

Alors que la politique forestière n'est pas du domaine des compétences communautaires, nombre d'enjeux sectoriels, notamment environnementaux, font rentrer la forêt dans le champ de l'action communautaire.

En 1986 déjà, et suite à l'impact des pluies acides sur les forêts européennes, le Conseil européen avait déjà pu se rendre compte concrètement des impacts que l'industrie pouvait avoir sur l'environnement. Il constatait en particulier son impuissance *a posteriori* sur les accidents et devait donc créer des conditions pour les prévenir. Il décide alors, et compte tenu de l'importance qu'il accorde aux forêts pour la protection des sols et de l'eau, pour l'agriculture, pour le climat, la faune et la flore, d'organiser, sur la base d'une méthodologie commune, un réseau de surveillance des forêts. En 1987, avec la ratification de l'Acte unique, la Traité de Rome (1957) va être amendé pour désormais faire des mesures pour la protection de l'environnement une composante de toutes les politiques communautaires (article 130R). En 1992, l'UE, toujours sur la base de l'importance que revêtent les forêts pour elles-mêmes et pour les équilibres globaux naturels, décide de s'attaquer aux causes des incendies, de mettre en place et soutenir (R2158/92) des mesures de prévention (et de classer les zones par risque en soutenant financièrement les actions des Etats-membres en la matière. A cette date sont donc posées les bases de la protection des forêts. Si cette protection reste élémentaire en n'organisant que la prévention des risques au niveau européen par rapprochement des

différents services nationaux, le Conseil décide désormais de s'attacher à étendre son approche des forêts et de la sylviculture en intégrant d'une part la santé des forêts et en posant, d'autre part, les bases d'une approche régionale intégrée.

En 1997, le Parlement européen cherche, quant à lui, à aller plus loin avec la résolution pour une stratégie forestière. Il estime que pour développer la gestion durable des forêts au niveau européen, les forêts devront être valorisées commercialement. Cette stratégie commerciale permettant de gérer les forêts devra être fondée sur la reconnaissance de la diversité des forêts européennes, sur la multifonctionnalité et sur la pérennité écologique, économique et sociale. Le Parlement européen charge alors la Commission de présenter les instruments de mise en œuvre aux niveaux communautaire, national et régional. Cette dernière relie la stratégie de gestion communautaire des forêts à la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de conservation, de gestion et de développement durable des forêts. Ainsi, le 15 décembre 1998, le Conseil de l'Union européenne présente la Stratégie forestière pour l'UE à mettre en œuvre. Le Conseil appuie ses recommandations sur les éléments qu'elle estime fondamentaux à une gestion durable des forêts de l'UE. Ainsi, en soulignant l'importance de la multifonctionnalité et de la gestion durable des forêts, le Conseil présente une stratégie européenne fondée sur :

- La gestion durable des forêts telle qu'elle a été envisagée lors de la Conférence d'Helsinki du processus paneuropéen ;
- Le principe de subsidiarité et sur le principe de responsabilité partagée autorisant dès lors l'UE à aider les Etats-membres dans la mise en œuvre de cette stratégie ;
- La participation active aux processus internationaux ayant trait au secteur forestier ;
- La nécessité d'améliorer la coordination, la coopération et la communication entre l'UE et les Etats-membres ;
- La nécessité de mieux intégrer les forêts et leurs produits aux politiques intersectorielles afin de tenir compte des effets réciproques ;
- L'emploi.

Par ailleurs, le Conseil souhaite que les dispositions relatives à la protection des forêts contre les pollutions atmosphériques et contre les incendies soient réexaminées. Il invite également la Communauté à renforcer son engagement dans le Processus paneuropéen, à renforcer la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et Centrale en matière de gestion durable des forêts. Il insiste enfin sur l'importance de la recherche, de la coopération, du Comité permanent forestier, de l'emploi, du développement rural, de la conservation de la diversité

biologique, de la multifonctionnalité, des puits de carbone et enfin de l'information du public. En outre, la Commission estime que les mesures prises pour la protection des forêts contre les pollutions atmosphériques, depuis 1986, et contre les incendies, depuis 1992, ont permis de rassembler un socle d'informations significatif sur les forêts et de mettre en œuvre des opérations de recherche. Le règlement *Forest Focus* de 2003 vient étendre les domaines de surveillance. En plus de la prévention des incendies, de la protection des forêts contre les pollutions atmosphériques, les experts de ce groupe devront intervenir sur de nouveaux paramètres de surveillance des sols, de la biodiversité, des changements climatiques.

En 2005, la Commission publie un rapport sur l'état de l'avancement de la stratégie forestière européenne décidée en 1998. Sur la base des principes fondamentaux animant l'UE dans la conduite de sa stratégie forestière, la Commission fait trois constats. Tout d'abord, le contexte international dans lequel la stratégie forestière est née a changé. Les questions forestières continuent d'occuper une place significative dans les questions internationales depuis le Sommet de la terre de 1992. L'UE s'investit dans le lancement du Forum des Nations Unies sur les Forêts en 2000 (l'UE au travers de la CMPFE a un statut d'observateur aux FNUF depuis 2001) et dans la mise en œuvre des protocoles et engagements internationaux tels le protocole de Kyoto, la Convention sur la diversité biologique, celle contre la désertification et celle contre le commerce international des espèces menacées d'extinction. Elle s'engage également aux côtés de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux. Ensuite, la troisième Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, tenue à Vienne en 2003, tente d'orienter davantage les Etats européens vers une foresterie régionalisée et cohérente dans ses méthodes et ses concepts.

Pour leur part, les programmes forestiers nationaux, harmonisés entre eux grâce au processus paneuropéen, permettent de tenir compte de la diversité des massifs forestiers et des conditions socio-économiques dans la mise en œuvre de la viabilité économique de la gestion durable des forêts. Ils constituent également une unité de référence pertinente dans la mesure de l'avancement des initiatives communautaires. Néanmoins, la Commission insiste sur les efforts à faire en matière d'intersectorialité.

La Commission s'inquiète enfin de la mise en œuvre du protocole de Kyoto et notamment des distorsions de concurrence induites par les droits d'émissions, lesquels concernent en particulier les firmes papetières. Elle s'arrête également sur le potentiel des puits de carbone et celui de la biomasse utilisée en tant qu'énergie. La Commission estime également que la certification est un outil pertinent pour valoriser les produits issus de la gestion durable des forêts auprès des consommateurs. Dans le même temps, les Conseils européens tenus à

Lisbonne en 2000, relatif à l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale fondée sur la connaissance, et celui de Göteborg, tenu en 2001, à propos du développement durable ainsi que l'élargissement de l'UE changent le contexte politique général. Ces deux pôles placent la forêt au premier plan. Le potentiel sous-exploité de la forêt trouverait une solution avec davantage d'emploi et de formation. Les principes pour une gestion durable des forêts s'inscrivent dans les objectifs de Göteborg. La coordination, la communication et la coopération apparaissent comme indispensables au développement sylvicole durable. Forte de ses ambitions, de ses premières expériences et de la cohérence des différents organes européens entre eux et selon les objectifs de durabilité que l'UE s'est fixée (rapports sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de la Commission agriculture et développement rural du 31 janvier 2006 et de la Commission des Communautés européennes du 10 mars 2005) en matière de gestion durable des forêts aux plans international et communautaire, la Commission propose en 2006 le Plan d'action en faveur des forêts. Ce plan est donné pour une durée de cinq ans (2007-2011) (encadré 25). L'objectif général du plan d'action de l'UE est de soutenir et d'améliorer la gestion durable et le rôle multifonctionnel des forêts et est constitué de quatre axes. Le premier vise l'amélioration de la compétitivité à long terme. L'UE, en faisant reposer le succès de la gestion durable des forêts sur la performance économique de sa filière bois, veut que les effets de la mondialisation sur la viabilité économique et sur la compétitivité de la sylviculture européenne soient étudiés. La compétitivité à long terme passera également par des efforts encouragés en recherche et développement technologique, par l'échange d'expériences relatives à la commercialisation des produits et services forestiers, par la promotion de la biomasse, par la coopération entre les propriétaires forestiers et la formation. Le plan d'action en faveur des forêts concerne également l'amélioration et la protection de l'environnement et de s'inscrire dans le protocole de Kyoto ratifié suite à la Conférence des Nations Unies sur le Changement Climatique. Il s'agira également pour l'UE de respecter les objectifs communautaires pris en 2006 en vue d'« enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà ». Il s'agira également de renforcer la surveillance et la protection des forêts. Le troisième objectif du Plan concerne la qualité de vie. L'éducation à l'environnement, le maintien et l'amélioration des fonctions protectrices de la forêt ainsi que la valorisation des forêts urbaines et semi-urbaines sont des moyens de faire contribuer l'environnement forestier à la qualité de vie. Le dernier objectif vise la coordination, la coopération et la communication entre les Etats-membres et avec la Commission. Le Comité Permanent Forestier a vocation à favoriser les échanges. L'intersectorialité, et intégrer les politiques verticales pour les questions forestières, ainsi que

le recours à la méthode ouverte de coordination (MOC¹ aux programmes forestiers nationaux permettront d'atteindre cet objectif. En matière de coopération internationale, l'UE devra renforcer son positionnement international dans l'action menée en faveur des forêts, notamment en donnant la priorité à l'initiative FLEGT.

Encadré 25 : La stratégie forestière de l'UE (1998-2006) et le Plan d'action en faveur des forêts communautaires (2007-2011)

En 1997, le Parlement européen prend la résolution de développer une stratégie forestière. Il estime que pour développer la gestion durable des forêts au niveau européen, les forêts devront être valorisées commercialement. Cette stratégie est fondée sur la reconnaissance de la diversité des forêts européennes, sur la multifonctionnalité et sur la pérennité écologique, économique et sociale. Ainsi, le 15 décembre 1998, le Conseil de l'Union européenne présente la Stratégie forestière pour l'UE. Le Conseil appuie ses recommandations sur les éléments qu'elle estime fondamentaux à une gestion durable des forêts de l'UE : la multifonctionnalité, le processus paneuropéen (CMPFE), les principes de subsidiarité et de responsabilité partagée, la participation active aux processus internationaux ayant trait au secteur forestier, la nécessité d'améliorer la coordination, la coopération et la communication entre l'UE et les Etats-membres, la nécessité de mieux intégrer les forêts et leurs produits aux politiques intersectorielles afin de tenir compte des effets réciproques, l'emploi. Par ailleurs, le Conseil souhaite que les dispositions relatives à la protection des forêts contre les pollutions atmosphériques et contre les incendies soient réexaminées. Il invite également la Communauté à renforcer son engagement dans le Processus paneuropéen.

Le Parlement européen charge la Commission de présenter les instruments de mise en œuvre aux niveaux communautaire, national et régional. Cette dernière relie la stratégie de gestion communautaire des forêts à la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de conservation, de gestion et de développement durable des forêts. Dans le cadre de la Stratégie forestière pour l'UE, le Conseil veut en outre renforcer la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et Centrale en matière de gestion durable des forêts. Il insiste également sur l'importance de la recherche, de la coopération, l'emploi, le développement rural, la conservation de la diversité biologique, la multifonctionnalité, les puits de carbone, l'information du public ainsi que sur le rôle d'organes tel le Comité permanent forestier.

Sur la base des rapports sur mise en œuvre de la stratégie forestière de la Commission agriculture et développement rural du 31 janvier 2006 et de la Commission des Communautés européennes du 10 mars 2005, la Commission propose en 2006 le Plan d'action en faveur des forêts pour une durée de cinq ans (2007-2011).

L'objectif général du plan d'action de l'UE est de soutenir et d'améliorer la gestion durable et le rôle multifonctionnel des forêts. Il s'appuie sur les principes suivants:

- L'utilisation des programmes forestiers nationaux en tant que cadre approprié pour la mise en œuvre des engagements internationaux relatifs aux forêts,
- L'importance croissante des questions planétaires et intersectorielles dans la politique forestière, appelant à une plus grande cohérence et coordination,
- Le besoin d'accroître la compétitivité du secteur forestier de l'UE et d'améliorer la bonne gestion des forêts de l'Union,
- Le respect du principe de subsidiarité.

Ce plan s'organise autour de quatre axes, chacun renvoyant à une série d'outils présentés au fur et à mesure des orientations :

- L'amélioration de la compétitivité à long terme. L'UE, en faisant reposer le succès de la gestion durable des forêts sur la performance économique de sa filière bois, veut que les effets de la mondialisation sur la viabilité économique et sur la compétitivité de la sylviculture européenne soient étudiés. La compétitivité à long terme passera également par des efforts encouragés en recherche et développement technologique, par l'échange d'expériences relatives à la commercialisation des produits et services forestiers, par la promotion de la biomasse, par la coopération entre les propriétaires forestiers et la formation.
- L'amélioration et la protection de l'environnement. En respectant le protocole de Kyoto ratifié suite à la Conférence des Nations Unies sur le Changement Climatique. Il s'agira également pour l'UE de respecter les objectifs communautaires pris en 2006 en vue d' « enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et

¹ La Conférence européenne de Lisbonne a défini la méthode ouverte de coordination comme une méthode permettant d'aider les Etats-membres à élaborer progressivement leurs propres politiques.

au-delà ». Il s'agira également de renforcer la surveillance et la protection des forêts.

- La qualité de vie. L'éducation à l'environnement, le maintien et l'amélioration des fonctions protectrices de la forêt ainsi que la valorisation des forêts urbaines et semi-urbaines sont des moyens de faire contribuer l'environnement forestier à la qualité de vie.
- La coordination, la coopération et la communication entre les Etats-membres et avec la Commission par le Comité Permanent Forestier.

Qui plus est, de par son absence du Traité de Rome, l'action forestière communautaire participe de deux mouvements. Il s'agit de la mise en place d'une stratégie forestière pour l'UE. La Stratégie forestière de 1998 et le Plan d'action de 2006 participent de ce mouvement-là. En revanche, l'Acte unique de 1987, vient brouiller les schémas d'action publique en renforçant la prise en compte des dimensions environnementales. La Directive Européenne « Habitats, Faune, Flore » s'applique aux pays de l'Union Européenne depuis le 5 juin 1994. Elle a pour objet d'assurer le maintien de la diversité biologique par la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages. La Directive Habitats prévoit la mise en place du réseau de zones protégées Natura 2000. En 1993, le Traité de Maastricht, qui est le traité constitutif de l'UE en définissant les trois piliers organisant son fonctionnement, fait entrer le principe de précaution dans les textes. En 1997, le Traité d'Amsterdam, qui vient modifier le Traité de Rome, ainsi que celui de Maastricht, fixe les standards en matière environnementale, de sécurité alimentaire et de protection du consommateur. Au total, la multifonctionnalité des forêts est répétée au sein de chacun des textes communautaires intégrant les questions forestières. Or, l'absence de politique commune conduit à laisser en suspens les modalités de mise en œuvre de celle-ci et renvoie aux initiatives de chaque acteur s'emparant d'un enjeu concernant les forêts la mise en définition du problème. En la matière, nous verrons dans la section 3 de ce chapitre le rôle prépondérant des personnels en charge des questions forestières au sein des Directions générales de la Commission.

2.2.2 Des textes d'orientations forestières multivectorielles et multisectorielles

Outre la stratégie forestière communautaire, la forêt est intégrée dans de nombreuses dispositions sectorielles et instruments financiers visant la forêt et les produits forestiers. Le

secteur forestier est ainsi présenté comme pouvant aider à la réalisation des objectifs des Conseils européens tenus à Lisbonne en 2000, relatif à l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale fondée sur la connaissance, et de celui de Göteborg, tenu en 2001, à propos du développement durable et ce, compte tenu d'un certain nombre de contraintes structurelles et conjoncturelles inhérentes au secteur (difficulté des propriétaires forestiers à être compétitifs face à la concurrence internationale, approche non coordonnée des politiques sectorielles touchant à la forêt et au bois, changements dans la concurrence internationale et intracommunautaire). Aussi, la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, quant à la mise en œuvre de la Stratégie forestière, montre une prise en considération de ces différentes caractéristiques de l'action forestière de l'UE et des Etats membres :

« Au niveau de l'UE, l'adoption en 2002 du 6e programme d'action communautaire pour l'environnement et la réforme de la PAC intervenue en 2003, qui a renforcé la politique de développement rural, constituent deux événements majeurs qui ont des implications pour les politiques forestières des États membres.

Parmi les changements intervenus dans le contexte politique général, on peut citer notamment les stratégies de Lisbonne et de Göteborg, ainsi que l'élargissement de l'UE. Quant au récent traité constitutionnel, actuellement en cours de ratification, il n'implique aucune modification de l'approche suivie par l'UE en matière de politique forestière » (COM (2005) 84 final).

Ou encore :

« En matière de recherche, des efforts substantiels ont été consentis au travers des programmes-cadres de recherche de la Communauté et du programme COST afin de soutenir et de poursuivre le développement de la gestion durable des forêts et de renforcer la compétitivité du secteur forestier. Le secteur doit contribuer activement aux objectifs de Lisbonne. Pour ce faire, il y a lieu d'engager, à l'échelle de tout le secteur, une réflexion stratégique sous-tendue par une vision large et à long terme qui permette de définir le champ et les priorités de la recherche en matière de foresterie » (COM (2005) 84 final).

C'est enfin la Commission qui cherche à ancrer la stratégie forestière dans les objectifs poursuivis par les traités de Lisbonne et Göteborg. C'est pourquoi elle demande au Conseil européen d'élaborer un plan d'action pour coordonner les actions communautaires et les politiques forestières des États membres dans les domaines socioéconomiques, environnementaux, les activités recherche, formation, et cela en s'appuyant sur le Comité permanent forestier qu'il a lui-même créé (COM (2005) 84 final). On observe ici une véritable divergence entre les fonctionnaires communautaires investis des questions

sectorielles, inscrits dans les positions défendues par la Commission en termes de GDF, de coordination sectorielle et un Conseil plutôt tourné vers des enjeux nationaux. L'absence d'unanimité sur les questions forestières aboutit à un renforcement de mesures extrasectorielles portant sur les forêts. La conséquence est alors que, malgré leur importance sans cesse soulignée dans les déclarations de l'UE, ce ne sont pas les acteurs forestiers qui prennent part à la formulation des politiques impactant la ressource. Une telle remarque peut être avancée suite à notre travail préparatoire quant au bois énergie : alors que le Paquet Energie Climat visait expressément les ressources offertes par la biomasse, le FCBA (France) s'est retrouvé dans la posture de conduire plusieurs séries de recherches sur les volumes de biomasse effectivement mobilisables, les moyens mécaniques d'améliorer les rendements des sorties de bois alors qu'à Bruxelles c'est une chargée de mission pour la DG Energie qui doit faire les démarches auprès de chaque Etat membre pour recueillir puis traiter les données forestières. Si d'un côté, les décisions communautaires accélèrent les programmes de recherche privée, d'un autre elles conduisent à dupliquer des missions de recueil de données. En revanche, ils se retrouvent confrontés à ces politiques et doivent eux-mêmes questionner leurs itinéraires sylvicoles pour ne pas voir leur secteur mis sous tension et implorer.

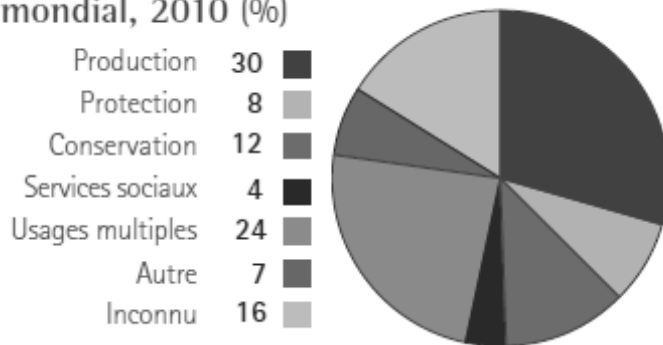
2.2.3 Des politiques forestières nationales au défi des politiques sectorielles communautaires

L'absence de compétence communautaire sur les forêts et l'accumulation de textes d'orientations multisectoriels mettent les Etats membres et leurs administrations en charge des forêts face à un défi majeur. En effet, la multiplication des textes visant la mise en œuvre d'une multifonctionnalité forestière aboutit à ce que l'action communautaire dans le domaine des forêts porte un certain nombre de contradictions. Si, d'un côté, *la Stratégie forestière pour l'UE (1998-2006)* puis le Plan d'action en faveur des forêts (2007-2013) sont des textes d'orientation marquant des objectifs généraux pour orienter l'action des Etats membres, la politique forestière reste, d'un autre côté, de la compétence des Etats. L'UE a néanmoins la capacité d'agir sur un certain nombre d'aspects de la politique forestière par le biais de politiques sectorielles non forestières mais activant la forêt. Ainsi, comme le font remarquer Cirelli et Schmithüsen (2000 : 25), « *l'Union européenne offre un exemple intéressant de*

cadre politique supranational qui a obtenu un momentum et une importance considérables pour la prise de décision politique dans les pays membres ainsi que dans les processus internationaux. En ce qui concerne la conservation des forêts et le développement de la foresterie, l'UE, par exemple, a un intérêt particulier étant donné que ses cadres politiques et juridiques comptent de plus en plus de mesures intersectorielles ». En effet, par ses diverses mesures sectorielles dans les domaines du développement rural, de l'environnement ou de l'énergie, pour ne citer que ces exemples-ci, l'UE va peser sur la régulation du secteur et l'orientation des politiques forestières nationales et des programmes forestiers nationaux. Ainsi, comme nous avons pu nous en rendre compte dès le début de notre travail de recherche, et tout au long de celle-ci, l'UE « *sans disposer de compétences spécifiques dans le domaine des forêts, [...] a adopté de nombreuses mesures dans d'autres domaines politiques qui ont des impacts immédiats et largement positifs sur les forêts et la gestion des forêts* » (Schmithüsen, 2008). Toutes ces mesures correspondent, d'une part, aux nouvelles demandes privées et publiques pour des biens et services forestiers, la production, la protection, la conservation des espaces boisés et, d'autre part, à des orientations impulsées pour une régulation de l'industrie qui intègre toute une série de données exogènes nées de la compétition internationale (*Exchange Trade System* face à la nécessité de réduire la dépendance au pétrole crée une incitation à utiliser la biomasse) ou de l'émergence d'enjeux globaux (adaptation et atténuation du changement climatique, érosion de la biodiversité). De fait, ces nouvelles trajectoires sylvicoles sont encadrées par l'UE et font s'entrecroiser la politique forestière avec d'autres politiques publiques sectorielles. Cette nouvelle structure pour la gestion des forêts et l'utilisation des ressources forestières repose sur la gestion durable des ressources naturelles, le principe de multifonctionnalité des forêts, l'aménagement durable du territoire et enfin sur la conservation des espaces naturels. Les nouvelles législations s'inscrivant dans un tel contexte doivent relever de nombreux défis, quant à l'accès à la ressource, aux interactions entre les investissements privés et publics et enfin quant aux choix des instruments aidant à l'implantation de ces nouvelles lois.

Figure 11 : Les aménités forestières (FAO, 2010)

Fonctions désignées des forêts au niveau mondial, 2010 (%)



Faire converger les nouvelles demandes privées et publiques avec les objectifs de l'UE pour l'accès à la ressource (figure 10 et encadré 26) dans une perspective de gestion durable des forêts et de régulation des conflits d'accès à la ressource implique un équilibre entre les intérêts privés et publics dans la gestion durable des ressources, la détermination des responsabilités réciproques entre autorités publiques, propriétaires et usagers, une réglementation de la fourniture des biens et services tant privés que publics et enfin, une législation prévoyant les modalités de valorisation des fonctions économiques et sociales de la forêt. La législation doit ainsi prévoir les interactions et différentes combinaisons possibles entre les investissements privés et publics notamment quant aux responsabilités réciproques, la place des investissements des usagers et propriétaires fonciers, les investissements dans la production, la protection et la conservation et enfin les instruments financiers possibles. Les instruments dédiés à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques doivent tout autant permettre le suivi que l'opérationnalité des nouvelles législations au niveau local et parmi une configuration de très petites propriétés forestières privées tout en évitant une exacerbation de la demande en bois et la pression sur les massifs. Partant, les réseaux des autorités politiques et des experts ainsi que la légalité se voient renforcer. Les modifications de la propriété foncière et la privatisation des terres et de la forêt, les transferts de responsabilité, que ce soit vers des entités publiques locales ou vers les acteurs privés, le statut des propriétaires forestiers, la valorisation des loisirs proche de la nature induisent une intersectorialité des enjeux.

Encadré 26 : Les produits forestiers non ligneux

Les produits forestiers non ligneux sont les « biens d'origine biologique autre que le bois, provenant des forêts, d'autres terrains boisés ou d'arbres hors forêt » (FAO, 2001). Ce sont donc des produits végétal et animal qui pourront être destinés à l'alimentation, à la transformation en mobilier ou encore destinés à la médication. « La valeur des produits forestiers non ligneux extraits s'élève à environ 18,5 milliards de dollars EU pour 2005. Les aliments sont les produits les plus importants en termes de valeur. Cependant, on manque d'informations pour de nombreux pays où les produits forestiers non ligneux revêtent une importance extrême, et la valeur réelle de leur utilisation à des fins de subsistance est rarement perçue. De ce fait, les statistiques communiquées ne couvrent probablement qu'une fraction de la valeur totale réelle des produits forestiers non ligneux récoltés » (FAO, 2010).

Ce seront, par exemple, des espaces investis par le tourisme, le sport et les loisirs ou encore la chasse. Elles sont également porteuses de symboles culturels et des lieux pour l'histoire. Ainsi, en Asie de l'Est et en Europe des forêts sont affectées aux activités récréatives, au tourisme, à l'éducation ou à la conservation de sites culturels ou spirituels importants. « D'après les rapports, respectivement 3 et 2 pour cent de la superficie forestière totale avaient ces services sociaux comme objectif principal de gestion. Le Brésil a destiné plus du cinquième de sa superficie forestière à la protection de la culture et du mode de vie des personnes tributaires de la forêt. Au niveau mondial, 4 pour cent des forêts sont affectés à la fourniture de services sociaux » (FAO, 2010).

Enfin, l'entrecroisement des influences et orientations supranationales, nationales, régionales et locales multiplie les acteurs et les intérêts en présence, implique une représentation de ceux-ci au sein des différentes arènes de discussion et de prise de décision. Précisément, la mise en œuvre communautaire du Plan d'action en faveur des forêts renvoie aux politiques publiques nationales forestières, c'est-à-dire à une régulation des enjeux forestiers en relation avec un intérêt public à chaque fois redéfini à l'échelle nationale, et donc territoriale. Si les politiques publiques désignent les contenus et choix faits dans des domaines ou des secteurs spécifiques par des plans dominants, buts et actions qui régulent les thèmes importants d'intérêt public (Parsons, 1997 dans Schmithüsen, 2003) alors elles désignent l'articulation, qu'elles encadrent entre les contenus et choix faits dans des domaines ou secteurs spécifiques réglementant les thèmes importants avec les intérêts publics (Schubert, 1991 dans Schmithüsen, 2001) (tableau 8).

Tableau 9 : Réglementations qui impactent, et constituent en partie, la politique forestière en Europe

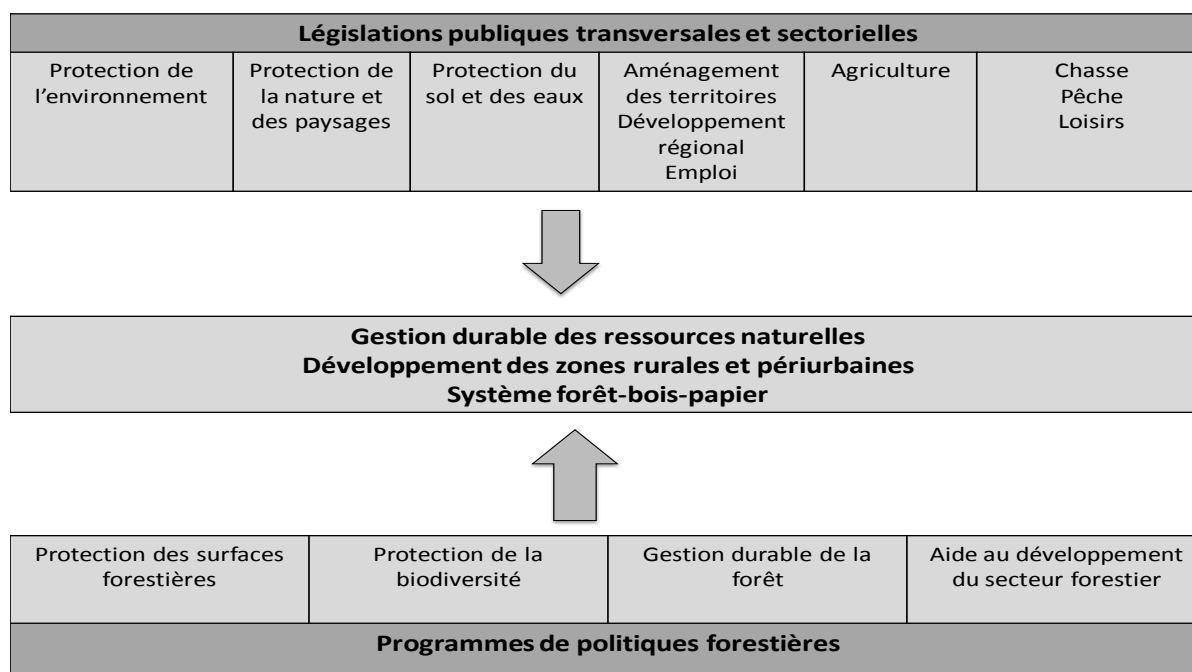
Réglementations relatives à la protection des ressources	
Environnement et biodiversité	Utilisation des ressources locales
Nature et paysage	Valeurs culturelles et spirituelles
Réglementations relatives à l'aménagement du territoire	
Répartition des zones forestières	Reboisement

Contrôle des soins sylviculturaux	Protection des forêts
Réglementations relatives à l'utilisation des ressources	
Production de bois	Protection des sols et de l'eau
Produits non ligneux	Fonction récréative

Source : Schmithüsen, 2003.

Une politique publique peut se définir selon un ensemble de mesures concrètes inscrites dans un cadre général d'action définissant des buts et objectifs qui affectent des secteurs, et laquelle est sanctionnée par la coercition (Thoenig et Meny dans Muller, 2004a : 22). Dans ces conditions, est-on face à une politique publique forestière ou bien face à des politiques publiques sectorielles activant la forêt ? Comment la saisir si la compétence nationale est non partagée mais inscrite dans des impacts communautaires intersectoriels et des régimes de propriété multiples, des autorités et de compétences infra nationales variées ? Voilà les défis que doit relever tout chercheur qui s'attaque à une recherche sur la politique forestière nationale d'un Etat membre et l'action communautaire. Aussi, les contours de la politique publique qu'il cherche à analyser, sa construction ou encore mesurer son efficacité sont à délimiter. Pour étayer notre démarche de recherche et situer clairement l'environnement sociopolitique de l'action forestière communautaire, nous voulons ici présenter les tenants et aboutissants de l'action forestière. Pour cela, des chercheurs, tels Frantz Schmithüsen, ont fourni de très nombreux travaux stimulants pour saisir cette dimension intersectorielle dans la régulation européenne des forêts, lesquels nous éclairent sur les éléments à regarder et à prendre en compte (tableau 9).

Tableau 10 : Relation entre la politique et la législation forestière et les autres politiques et législations



Source : d'après Schmithüsen (2003).

En Europe, les politiques publiques de la forêt visent les ressources forestières, la sylviculture et l'approvisionnement en bois, les industries de transformations du bois, le commerce international des produits forestiers et enfin les marchés et la demande pour les produits forestiers (Peck and Descargues 1997 dans Schmithüsen, 2001). La sylviculture, définie selon le principe de multifonctionnalité, renvoie en outre au développement rural. Les forêts marquent un certain nombre de tendances : hausse régulière du couvert forestier consécutif d'incitations au reboisement (statut des jachères dans la PAC), de la concentration urbaine et de la déprise agricole. Les forêts périurbaines pour leur part jouissent d'un statut particulier valorisant la protection des arbres et des espaces boisés à des fins paysagères et de loisirs. Les forêts de production doivent intégrer les composantes environnementales que sont la protection de la biodiversité ou des sols, la valorisation des essences locales. Les forêts de protection (montagne, ressource en eau, érosion) revêtent également une forte dimension intersectorielle depuis les usages traditionnels des territoires et des ressources aux politiques de développement de ceux-ci. La gestion des risques naturels concernent également les forêts, notamment celles du pourtour méditerranéen ou du Sud Atlantique dans le cadre de la gestion du risque incendie. Ou encore, dès 1986 avec la protection des forêts contre les pluies acides. D'autres problématiques sectorielles animent l'intersectorialité des politiques forestières dans les pays d'Europe de l'Est ayant intégré l'UE depuis 2005. Ces pays doivent en effet gérer la

transition politique induite par la fin de l'URSS dans un contexte de forte demande pour du bois industriel incitant dès lors à une extraction intensive des bois en forêt (Cirelli 1999 dans Schmithüsen, 2001 ; FAO, 2005 et 2007). Ces forêts étaient jusque-là protégées parce que nationalisées, et leur exploitation contrôlée par l'Etat, mais la fin du système communiste implique une restitution de celles-ci au secteur privé. Cependant, le processus pan européen ainsi que l'adhésion à l'UE ont placé les principes de gestion durable des forêts au cœur des politiques de restitution et de croissance (Glück *et al.*, 1998 ; Csóka, 1998 dans Schmithüsen, 2001).

Si les connexions multiples entre la gestion forestière et d'autres objectifs sectoriels peuvent apparaître très positives dans le cadre d'une politique de développement des territoires, la coordination des objectifs sectoriels restent problématiques (Schmithüsen, 2001). Ces connexions restent d'autant plus problématiques que ces politiques publiques dépendent de l'évolution du contexte politique. Les tendances actuelles dans les lois forestières européennes montrent que la structure publique pour l'utilisation et la gestion des ressources naturelles dépend du contexte économique et social. Ainsi, des problèmes qui semblaient résolus dans le passé ont besoin maintenant de solutions dans un nouveau contexte économique, politique et social (Cirelli et Schmithüsen, 2000 ; Mekouar et Castelein, 2002 ; Schmithüsen, 2004).

En outre, les enjeux portés par les dynamiques d'autres secteurs impactent le secteur forestier et les politiques publiques dédiées. L'aménagement du territoire, le soutien de l'économie, la gestion de l'environnement (protection des sols, des habitats et des espèces), le développement rural, la recherche et le développement, la gestion de l'eau, les plans d'aménagement urbain, les transports, l'énergie, les infrastructures, l'agriculture et le développement rural sont autant d'intrants extra sectoriels dans les politiques forestières, lesquels organisent localement la répartition et l'utilisation des espaces boisés (Cirelli et Schmithüsen, 2000 ; Schmithüsen *et al.*, 2000). Ainsi, l'accès aux espaces forestiers et aux ressources forestières perturbent la seule relation du forestier et des firmes de transformation du bois (sylviculture, sciage et papier) à la forêt. Réciproquement, les nouveaux enjeux portés par les forêts en matière de production, de récréation et de conservation consolident les propriétaires et le statut des espaces boisés face aux pressions extérieures et alimentent le travail politique des acteurs en présence. Fondé sur les apports de plusieurs travaux (Montalembert, 1994 et 1995 ; Kaimowitz et Angelsen, 1999 ; Peck et Descargues, 1997 ; Schmithüsen, 2000 ; Schmithüsen, 2001), le tableau 10 reprend les éléments des politiques publiques intersectorielles qui impactent la gestion forestière. Ce faisant, l'auteur nous dresse ainsi un panorama de l'état des politiques publiques concernant les forêts et nous apporte une

grille d'analyse pouvant être utile à la compréhension des effets de l'intersectorialité sur les firmes et l'ordre industriels. Ainsi, les auteurs mettent en avant que les firmes sont « naturellement » concernées par des questionnements en termes de politiques d'infrastructure et de transport alors que Montalembert pointe la nécessité d'appréhender les firmes de la forêt et du bois comme une industrie. Les questions liées aux politiques environnementales ne sont pointées que par Schmithüsen, ce qui pourrait indiquer que jusque dans les années 2000, elles ne visent pas directement la sylviculture

Tableau 11 : Les politiques publiques influençant la politique forestière : éléments de synthèse

De Montalembert	Kaimowitz/Angelsen	Peck / Descargues	Schmithüsen
Politiques macro-économiques (fiscalité, monnaie, commerce, fiscalité, dépenses publiques)	Politiques macro-économiques	Economie et commerce	Croissance économique, emploi, finances publiques
Démographie et affaires publiques	Démographie et affaires publiques	Démographie et affaires publiques	
Agriculture et pêcheries	Agriculture et pêcheries	Agriculture	Agriculture, pêcheries et loisirs
Utilisation des terres et foncier	Utilisation des terres et foncier	Utilisation des terres, développement rural et régional	Utilisation des terres, développement rural et régional
Industrie	Transport/Mobilité	Industrie Infrastructure	Infrastructures publiques, communication, technologies
Energie	Energie	Energie	Energie
	Prospection minière		Ressources en eau
			Protection de l'environnement, protection des sols, gestion de l'eau, protection des sols, parcs nationaux
Tourisme		Rôle du secteur public	Tourisme, recherche, éducation
Forêts occidentales stabilisées	Impacts intersectoriels dans le contexte des forêts tropicales	Sylviculture européenne	Sylviculture, transformation du bois, utilisation durable des ressources forestières pour tous les types de forêt

Sources : Montalembert 1994, 1995; Kaimowitz et Angelsen 1999; Peck and Descargues 1997; Schmithüsen 2000

Les enjeux des connexions intersectorielles peuvent également renvoyer à la notion de segmentation si l'orientation politique se focalise sur certains secteurs sans prévoir de connexions, ni avec les autres organes de gouvernement pouvant être concernés ni avec les autres secteurs impliqués (Nohlen et al. 1998 dans Schmithüsen, 2001). Apparaissent ainsi des réseaux de politiques publiques dans lesquels des acteurs et parties prenantes, tant publics que privés, travaillent ensemble sans cadre institutionnel clair ni hiérarchie déterminée (Hanf et Scharpf, 1978 ; Schmithüsen, 2001). Ces réseaux de construction politique sont pénétrés par des représentants d'intérêts particuliers en compétition pour influencer la prise de décision. Dans ce contexte, l'Etat sera autant un intervenant direct qu'un médiateur (Mayntz, 1992).

Ainsi, les maillages trans-sectoriels entre le secteur forestier et les autres secteurs proviennent tant des politiques qui visent immédiatement le comportement des propriétaires forestiers, les usagers, les agences gouvernementales et les ONG que des politiques ayant un effet indirect désiré ou non sur le secteur forestier. Les effets de ces dernières peuvent n'apparaître qu'avec la mise en œuvre de la politique concernée. Il s'agit donc pour le politique de faire face aux enjeux perçus et d'anticiper les effets des instruments. L'analyse de ces effets concerne tout autant l'impact de politiques sectorielles sur la gestion forestière que celui des politiques forestières sur les autres politiques sectorielles. Suite à ses travaux de recherche sur les politiques forestières en Europe, Schmithüsen (2003) établit quatre critères permettant de mesurer l'efficacité des réseaux politiques et légaux dans le domaine de la régulation politique des forêts :

- La consistance pour désigner la compatibilité des objectifs et des instruments avec les valeurs constitutionnelles et les règles démocratiques d'une part, avec les politiques publiques d'utilisation des sols d'autre part, le développement économique et la protection de l'environnement et enfin en accord avec les engagements internationaux et les accords multilatéraux.
- La compréhension se réfère aux objectifs politiques quant à la protection de la forêt et du développement forestier, aux différents types de baux forestiers, et aux droits et responsabilités des différentes catégories de propriétaires forestiers.
- La substance se réfère au rôle de la forêt comme ressource nationale, régionale et locale aussi bien dans ses fonctions de production que de fourniture de bénéfices à la communauté.
- L'application renvoie au cadre politique comme un tout et au rôle des administrations publiques. L'application dépend des responsabilités et des tâches clairement établies et de la forme appropriée de participation des propriétaires forestiers et des groupes d'intérêts dans le cadre de la réglementation et de la gestion forestière ainsi que du financement des moyens de vérification.

En effet, comme nous le montrent les tableaux suivants, les différentes politiques publiques sectorielles impactent le secteur forestier de manière soit positive soit négative (tableaux 11 et 12).

Tableau 12 : Effets positifs et négatifs des politiques externes sur la foresterie

Domaine politique	Effets positifs	Effets négatifs
Agriculture	-Protection du sol -Gestion de l'eau -Coupe-vent -Foresterie du sol -Agroforesterie	- Défrichement - Surpacage -Perturbation du sol - Manque de régénération
Infrastructure publique	-Protection de la forêt -Gestion de la stabilité -Travaux d'infrastructure -Accès aux surfaces	-Défrichement -Utilisation grandissante -Perturbations écologiques
Protection de la nature	-Conservation des écosystèmes -Forêts naturelles -Biodiversité	-Restriction d'accès -Obligation de gestion -Restrictions de production

Source : Schmithüsen, 2003.

Mais, et c'est bien là le propos des Conseils de Lisbonne et de Göteborg, la politique forestière peut avoir des effets sur le reste de l'économie nationale.

Tableau 13 : Effets positifs et négatifs d'une politique forestière et de la valorisation du bois sur les autres secteurs

Domaine politique	Effets positifs	Effets négatifs
Exploitation forestière	-Aménagement durable du territoire -Protection des sols -Gestion de l'eau -Coupe vent -Produits forestiers non ligneux -Agroforesterie -Emploi rural -Loisirs en forêt	-Gestion du foncier (pression immobilière, utilisation alternative des surfaces) -Risques naturels (feux)
Economie du bois	-Emploi industriel -Valorisation du matériau comme bien intermédiaire industriel durable (papier, mobilier, bâtiment, ...) -RD&D -Bois énergie	-Pression sur les massifs forestiers -Pression sur les surfaces agricoles
Gestion des milieux naturels	-Conservation des écosystèmes -Gestion durable selon des schémas de certification -Mise en réserve de forêts naturelles -Tourisme -Emplois	-Exclusion de territoires de l'économie -Restrictions de production -Restriction d'accès

Source : Schmithüsen, 2003.

L'interpénétration des effets positifs et négatifs, attendus et inattendus/non désirés pose la question de la prise en compte de ceux-ci au moment de la définition/redéfinition d'un problème public forestier. En effet, la publicisation et la politisation émergent de différents secteurs et parties prenantes, des représentations des intérêts liés. En cherchant à comprendre l'émergence et la régulation selon l'institutionnalisation des normes, nous nous dotons d'outils théoriques pour comprendre comment une industrie forestière, son rapport à la ressource tant routinisé par les habitudes des acteurs qu'élaboré par les experts, y compris par ceux des industries elles-mêmes, est mis au défi par les nouvelles expertises et demandes. En se focalisant sur le rapport à la ressource, il nous faut maintenant examiner ce autour de quoi se déroulent les problématisations et les politisations des enjeux : la définition des instruments, le maintien de ceux existants ou la mise en œuvre de nouveaux modes d'action publique et de régulation.

De cet examen de la multifonctionnalité et de la multisectorialité ressort une interpénétration forte entre les objectifs de politiques publiques territorialisées. Le corollaire de l'action publique est son financement. A ce stade de notre démarche, il nous faut examiner comment s'articulent des instruments financiers incluant la forêt avec les financements de différentes politiques sectorielles touchant la forêt.

2.3 Les instruments de la gestion des forêts

Les instruments visant la forêt prévoit le cadre et les modalités de financement de la gestion des forêts. Cette dernière est contrainte par une compétence nationale, une multifonctionnalité multivectorielle et multisectorielle et enfin par la structure même de la propriété. L'examen des différentes configurations de financement laisse un constat d'éparpillement des moyens, constat qui découle de l'absence de compétence communautaire sur la politique forestière à laquelle répond des politiques et des instruments de financement de connaissances et de protection de la ressource. Cependant, cet examen de l'action publique européenne ne doit pas nous conduire à occulter les moyens privés investis dans la foresterie. Leur examen est incontournable du fait de l'absence de politique commune, laquelle conduit l'industrie sylvicole à s'autofinancer en situation de compétition internationale, y compris intra européenne, intense.

2.3.1 Des instruments éparpillés

L'UE a adopté le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement et a réformé la Politique Agricole Commune en faisant du développement rural une priorité. Il s'agit de deux orientations qui touchent de près la gestion et le développement sylvicole. Ainsi, sur la période 2000-2006, la politique de développement rural orientait 10 % de son budget vers la foresterie. Une intégration plus poussée devrait se traduire, selon la Commission, par une harmonisation renforcée entre la politique de développement rural de la période 2007-2013 et les programmes forestiers nationaux.

Si la Commission ne dispose plus, à partir de 2006, d'un instrument financier spécifique aux forêts, les Etats-membres pourront néanmoins s'appuyer sur le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (Règlement (FEADER) ((CE) n°1290/2005), sur l'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE+)(COM(2004)621 final), Natura 2000, sur le septième programme-cadre Recherche Energie-Intelligente Europe (EIE) prévu par le programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité (PIC) (COM(2004)121 final), *etc.* Voilà les exemples des principaux outils permettant le financement des actions en faveur des forêts et de l'économie forestière. Ces aides sont des incitations concrètes à la réalisation des objectifs européens en faveur des forêts. Ce faisceau d'instruments correspond au faisceau d'enjeux sectoriels. Cependant, dans le domaine forestier, c'est bien le FEADER qui est le principal fonds européen et le rapport sur la mise en œuvre des mesures forestières dans le cadre de la règlement de développement rural 1968-2005 pour la période 2007-2013 (DG Agri,2009) insiste en ce sens en rappelant que la politique de développement rural est le levier principal pour l'action forestière :

« The Rural Development Regulation is the main instrument at Community level for the implementation of the EU Forestry Strategy. The Regulation acknowledges the important role of the forest sector in the sustainable development of rural areas, and for the period 2007-2013 forestry measures have been re-grouped and streamlined in order to promote a better integration of forestry in rural development, in line with the EU Forestry Strategy. In defining their national rural development strategies, Member States have to take into account the EU Forestry Strategy and Action Plan. The EU Forest Action Plan indicates the specific actions that can be supported by the Rural Development Regulation. However, rural development is based on subsidiarity and the Member States decide the measures to be included in their rural

development programmes, according to the priorities and needs identified in their national strategies ».

La Commission rappelle que les fonds mis à disposition et alloués pour mettre en œuvre la stratégie forestière communautaire ne sont pas marginaux dans les financements du développement rural avec 4,8 Millions EUR pour la période 2000-2006 (soit environ 10 % du budget du développement rural) (COM (2005) 84 final : 5). En août 2006, la Commission publie dans son rapport la structure des dépenses de développement rural pour l'UE des 15¹. Viennent en premier lieu les mesures agro-environnementales (45%), puis les soutiens aux zones défavorisées (*Less-Favoured Areas/LFA*) (21%), à l'adaptation des zones rurales (10%), aux mesures forestières (9%), aux investissements dans les fermes et la formation (6%), les retraites anticipées (5%), la production et marketing (3%) et enfin dans d'autres domaines (2%). Il est donc possible de conclure que la foresterie (afforestation et autres mesures forestières) mobilise une partie significative du budget de développement rural alors que la forêt n'est pas de la compétence communautaire.

Le réseau européen ALTER-net (*A Long-Term biodiversity, Ecosystem and awareness Research Network*), créé en 2004 pour 5 ans, se présente comme un dispositif interdisciplinaire européen à long terme de recherche sur les relations complexes entre les écosystèmes, la biodiversité et la société. Ce réseau a organisé une conférence internationale d'une semaine à Palma de Majorque (5-9 février 2007), au cours de laquelle une journée a été consacrée aux dispositifs de recherche à long terme sur les écosystèmes. Cette journée a notamment montré que :

- La mise en réseau de tels dispositifs est en cours au niveau européen avec un degré d'avancement variable selon les pays ;
- Cette organisation en réseau se conçoit dans un cadre dépassant largement la forêt : les dispositifs dominés par la forêt doivent naturellement participer à un réseau plus large à l'intérieur duquel une animation spécifique forestière pourrait être envisagée ;
- La France est considérée comme ayant son propre réseau de recherche à long terme alors même que celui-ci n'est pas encore totalement structuré.

En première lecture, l'évolution des textes européens montre que l'UE tente de mettre en place une foresterie intégrée, économiquement viable et compétitive. En respectant les objectifs de durabilité qu'elle s'est engagée à atteindre, l'UE organise sa foresterie et son

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2006/RD_Report_2006.pdf

secteur du bois à l'échelle de la région politique autour des mêmes objectifs et en multipliant les sources de financement. La contrepartie est une complexification des mesures autant segmentées que déssectorisées, lesquelles proviennent tout autant des objectifs affichés par l'UE que par la territorialisation des politiques publiques. Pour autant, les progrès affichés, tant par l'UE que par la FAO, sont visibles et démontrent une gestion durable des forêts planifiée à l'échelle de la région (encadré 27).

Encadré 27 : Synthèse des « progrès faits » vers la gestion durable des forêts en Europe (FAO, 2007)

Même si des réserves peuvent être remarquées dans chacune des dimensions de la GDF, nous pouvons avoir la tentation d'écrire que l'Europe atteint les objectifs de la gestion durable des forêts.

Pour ce qui est de la régionalisation des politiques forestières, sous l'égide de l'UE en particulier, nous pouvons remarquer que si l'UE organise une Stratégie forestière à l'échelle européenne, elle devra, pour rendre ses choix et ses indicateurs pertinents et compréhensibles par tous, établir un vocabulaire commun à toute l'Europe. La maîtrise d'un système d'information géographique ainsi que le traitement des données devra être plus performant. Nous avons pu voir que certaines d'entre elles étaient comptabilisées à plusieurs postes à cause des différents vocabulaires usités. A l'échelle européenne, il n'existe pas de catégories formelles pour distinguer ce qui est considéré du domaine de la forêt protectrice de celui des usages multiples. Les perturbations ne sont pas non plus entendues unanimement. Faire aboutir sa stratégie forestière passera par une définition européenne de chacune des dimensions de la sylviculture. Dans cette perspective, alors qu'elle est composée de plusieurs types de forêt, l'UE n'est pas parvenue aujourd'hui à définir le concept de forêt à l'échelle continentale, d'où l'importance de son travail de coordination et de coopération entre acteurs et entre régions.

L'Europe est donc une région du monde dans laquelle la foresterie raisonne avec un horizon de 50 à 100 ans. Une telle projection dans l'avenir permet de comprendre et de rester attentif aux enjeux du présent, notamment sociaux et économiques. En effet, l'augmentation de la prospérité faisant suite à la seconde guerre mondiale a conduit la population européenne à déconnecter les enjeux économiques des enjeux environnementaux. N'étant plus disposés à accepter les dégâts provoqués à l'environnement par des arguments économiques, les forestiers européens ont largement abandonné la monoculture intensive (Prins, 2001) pour des futaies irrégulières, « jardinées ». La prospérité européenne s'illustre également par une sylviculture à fort coefficient de capital.

Alors que le bois énergie était devenu marginal dans la structure de production en faveur des grumes et du bois de trituration, le renchérissement substantiel récent des prix de l'énergie fossile ainsi que les changements environnementaux globaux inversent cette tendance. Le bois sera directement une source d'énergie (bois de feu) ou une matière première à la production de biocarburant.

Comme nous avons pu le voir en reprenant les travaux du COFO 2007, les progrès vers la gestion durable des forêts, par l'intermédiaire d'une approche multifonctionnelle, sont incontestables. Néanmoins, parler de gestion durable demande également de s'intéresser à la certification des forêts. Deux tendances évoluent en parallèle. La certification FSC promue par les environnementalistes et le PEFC des sylviculteurs européens se concurrencent sur ce marché. Nous ne pouvons qu'imaginer trois scénarios possibles pour l'avenir. Soit la certification, notamment environnementaliste, continuera d'occuper une niche de ce marché, soit, comme peut nous le laisser présager l'étendue récente du PEFC, la certification s'étendra rapidement, ou du moins une normalisation fortement souhaitable et quasi automatique et enfin le retour de l'Etat comme concurrent de la régulation privée.

Pour ce qui est de l'influence des Etats européens, l'UE oriente la normalisation et les préférences pour ses Etats-membres mais aussi pour les Etats périphériques à l'UE, soit qu'ils souhaitent l'intégrer, soit qu'ils veuillent faciliter les échanges avec ce marché. Néanmoins, les croissances économiques des pays en développement favorisent leur propre influence. Ces puissances régionales changent l'équilibre « traditionnel » des Relations internationales. L'approche périphérique (Wallerstein) des Relations internationales entre le Nord et le Sud change pour celle d'un monde multicentré (Braudel) dans laquelle plusieurs centres, ayant leurs périphéries réciproques mais s'entrecroisant, sont en interactions entre eux.

2.3.2 Les autres moyens de financement

Outre les instruments et fonds européens en place, d'autres sources de financement peuvent permettre de mettre en œuvre les politiques forestières.

Tout d'abord, ce sont les revenus réalisés sur les ventes de bois, et plus généralement les revenus tirés de la mise sur le marché des biens et services forestiers. Les investissements et contributions financières des propriétaires fonciers eux-mêmes constituent l'autre source de financement classique de l'exploitation forestière et de la production de bois (associations de propriétaires forestiers, coopératives forestières, associations paysannes). A cela s'ajoutent les financements des industries consommatrices des produits forestiers (papier, sciage, bois énergie, *etc.*), les paiements compensatoires des utilisateurs individuels et des groupes d'utilisateurs privés pour les usages multifonctionnels de la forêt (associations de chasse et de pêche, location de chasse, tourisme, loisirs en forêt par exemple, la rémunération du stockage du carbone est aujourd'hui l'objet de nombreux projets régionaux tel le Fonds carbone Aquitaine). Les financements provenant des entités publiques locales ainsi que les aides des gouvernements nationaux et sous-régionaux et enfin les contributions des institutions internationales visent le développement économique et social du territoire et la conservation de la nature et des paysages rejoignant ainsi les financements des associations diverses de la conservation, gestion et valorisation des espaces naturels.

Schmithüsen (2003) dresse un schéma récapitulatif des sources de financement des multiples produits et services issus du secteur forestier qui aide à illustrer l'entremêlement des financements de la gestion forestière multifonctionnelle (tableau 13).

Tableau 14 : Sources de financement du secteur forestier

Investissements et apports financiers des propriétaires		
Consommation et usage des propriétaires	Valeur portée aux forêts par leurs propriétaires	
Recettes provenant de la commercialisation		
Production de bois Autres produits forestiers	Services commerciaux	Services d'infrastructures commercialisables
Recettes provenant de compensations et de contributions de tiers		
Bénéficiaires individuels	Bénéficiaires collectifs privés	Entités publiques locales
Recettes provenant de gouvernements nationaux et d'autorités sub-nationales		
Compensations pour des produits et services dus à une demande du public	Primes pour des produits et services réalisés dans l'intérêt public	
Financements provenant d'institutions et d'organisations supranationales et internationales		
Développement des ressources productives	Méthode d'aménagement durable	Accords de protection et de non-utilisation

Source : Schmithüsen, 2003

Les instruments de financements mis à disposition par les Institutions communautaires sont ambivalents. Ils existent, représentent 10% du budget du FEADER mais, en étant destinés aux Etats membres, la problématisation des enjeux à prendre en compte dans les formulations des politiques nationales est finalement infranationale. Inversement, les acteurs privés et publics peuvent se mobiliser pour que la Commission, notamment mais aussi le Parlement, reconnaissent et traitent de nouveaux problèmes publics¹. Face à ces instruments publics et à leur captation, nous trouvons une troisième catégorie d'instruments, issue de la régulation privée : les schémas de certification. D'usage volontaire, produits par des arrangements privés et s'inscrivant dans une codification spécifique, leur étendue et leur politisation mettent régulièrement les Institutions communautaires, et notamment la Commission, devant la nécessité de se situer par rapport à ceux-ci. Tout l'enjeu pour les acteurs de la filière est de voir la certification privée reconnue comme norme de production à valeur légale. Pour les certificateurs, l'objectif est de remporter la guerre commerciale opposant FSC et PEFC, pour les firmes, l'enjeu est de voir un instrument privé sur lequel ils sont obligés d'investir être reconnu légalement.

¹ Une telle perspective est l'objet de notre étude de cas sur la prévention des feux de forêt.

2.4 Des instruments privés reconnus mais mis en concurrence par les Institutions communautaires

En tant qu'instruments privés dont l'adhésion est volontaire, les schémas de certification sont censés opérer un rôle complémentaire aux législations nationales et bien distincts de celles-ci. Pour autant, les liens entre l'UE et les schémas privés de la certification forestière apparaissent quelque peu ambigus. C'est notamment le cas avec le PEFC, créé par le processus paneuropéen *Forest Europe* pour la gestion durable de la multifonctionnalité forestière, processus auquel participent les Etats membres et l'UE. Aussi, en questionnant l'instrumentation de l'action publique et ses effets sur la répartition des ressources politique, c'est le rapport de l'UE à la régulation privée et à la certification forestière qui se pose également. Comment les Institutions communautaires se positionnent-elles ? Quels prolongements les schémas de certification permettent-ils dans la régulation d'industries forestières déssectorisées ? Il nous faut tout d'abord examiner comment a émergé la certification privée en UE et les positions de l'UE face à celle-ci avant d'envisager les prolongements entre action publique et instruments privés.

2.4.1 L'action publique européenne face à l'institutionnalisation de la régulation privée des forêts

Promu par la CMPFE (désormais *Forest Europe*) en 1999, le PEFC est tout d'abord un programme de reconnaissance des certifications nationales des Etats membres de l'UE. La définition de cet instrument s'inscrit originellement dans la concurrence avec le FSC, depuis 1993, et la volonté des gouvernements et de la profession de se doter d'un instrument alternatif et moins coûteux que la certification promue par les environmentalistes. Etant progressivement conçu comme un instrument de reconnaissance des schémas de certification des Etats-membres dans un contexte de croissance de la demande du marché européen pour la traçabilité des bois, les opérateurs de la filière mondialisée, ainsi que les gestionnaires forestiers et les responsables politiques de la gestion des forêts du reste du monde, demandent

à pouvoir bénéficier de ce schéma-ci. Le PEFC devient, en 2005, un schéma de reconnaissance mutuelle des certifications forestières nationales de tout Etat en faisant la demande¹. Le PEFC reste ainsi une alternative aux instruments promus par les ONGE mais cette fois-ci à l'échelle du monde. Le recours à cet instrument reste volontaire et ne doit en aucun cas servir de critère de sélection dans les choix des produits sous peine de tomber sous le coup des règles contre la discrimination établies par l'OMC. Par conséquent, les Institutions communautaires, en poursuivant l'objectif de gestion durable des forêts et d'achat public vert, sont contraintes de marquer une distance très claire avec ces instruments. En effet, au-delà, des règles commerciales, le débat entre PEFC et FSC, plus largement sur la place à accorder à ces instruments privés, est très différemment avancé selon les Etats-membres. Lors de nos entretiens, les interviewés ont toujours insisté sur une telle mise à distance de cet instrument. Pour envisager ce rapport des Institutions communautaires à la certification, relevons que dans le rapport Eurofor, *L'Europe et la forêt*, produit pour le Parlement européen en 1996, la certification des forêts n'apparaît pas. Bien sûr, le FSC n'a que trois ans au moment de la publication et le PEFC n'existe pas encore Ceci peut se comprendre de manière pragmatique. D'une part, il était alors difficile d'envisager si tôt les retombées des schémas privés de certification. D'autre part, le Parlement marquait une distance avec cet instrument privé qui a émergé avec l'action des ONGE auprès des firmes. Cependant, à partir des années 2000, le contenu des résolutions et des échanges entre les Institutions communautaires montre bien l'institutionnalisation en cours des schémas privés comme instruments de régulation privée face aux angles morts de la régulation publique. La question d'un prolongement entre régulation privée et politiques publiques communautaires territorialisées est à envisager au prisme de l'institutionnalisation des normes et des territoires. Ainsi, la résolution de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen (Résolution du 12 février 1999) énonce-t-elle que la normalisation est un instrument sur lequel les Institutions communautaires et les Etats membres pourraient s'appuyer pour orienter l'action publique de manière coordonnée : « *La normalisation peut constituer un complément efficace, globalement acceptable et facilement applicable de la législation et, dans certains cas et lorsqu'un cadre politique clair est donné, une alternative à une législation contraignante* ».

¹ Le PEFC opère comme un comité technique qui, d'une part, examine le schéma de certification national en place au regard des critères et indicateurs du PEFC. Si nécessaire, le PEFC invite à certaines modifications. Sous réserve de ces modifications, la certification nationale pourra obtenir la reconnaissance par le PEFC et le certificat PEFC. D'autre part, le PEFC opère comme un organe de conseil et d'accompagnement dans la mise en place et l'évolution des schémas de certification nationaux. Au regard d'un cahier des charges dressé par le PEFC, le programme de certification forestière nationale est examiné, modifié si nécessaire, puis évalué par un organisme normalisateur reconnu par PEFC.

Aussi, reconnaissent-elles les apports des schémas de certification à l'instrumentation de l'action publique tels que des études d'autres secteurs de l'action publique communautaire ont pu nous le montrer que ce soit pour les orientations communautaires et la coordination des politiques publiques (Dehousse, 2004), les approches sectorielles dans l'agriculture (Fouilleux, 2008 et 2010) ou encore pour d'autres industries dans leur rapport à la normalisation (Jullien et Smith, 2008 ; François, 2011). Pour sa part, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (résolution 1282 (2002), al. xiii) « *encourage les pays membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à adhérer au système de certification forestière Pan-European Forest Certification Council (PEFC)* ». En 2001, le Conseil reconnaissait les apports de la certification forestière pour la protection des espèces. Plus largement, c'est au rôle même des ONGE, pour leur participation à la protection des écosystèmes, auquel il est fait référence. La Commission avance, quant à elle, que « *la certification est un des outils utilisés pour encourager la gestion durable des forêts et permettre aux consommateurs de privilégier les produits de la filière issus de ces forêts. Jusqu'à présent, la certification a été employée comme un outil du secteur privé orienté sur le marché, soumis à un faible niveau d'interventionnisme régulateur de la part des pouvoirs publics* » (COM(2005) 84 final). Enfin, c'est une proposition de résolution du Parlement européen sur le Livre vert (2010/2106(INI)) qui « *reconnaît les importantes contributions à la sylviculture durable qu'apportent les programmes de certification mondiaux tels que le Conseil de bonne gestion forestière (Forest Stewardship Council, FSC) et le programme pour l'approbation de la certification forestière (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes, PEFC)* »¹. Aussi, nous ne sommes pas face à un processus classique où la technicisation vise à dépolitiser les questions sectorielles mais dans une problématisation et une politisation de ces instruments de gestion des forêts qui s'étirent depuis 1993 (si l'on retient pour point de départ la naissance du FSC) et qui aujourd'hui pénètrent les déclarations écrites des Institutions communautaires. Ceci reste malgré tout un balbutiement hésitant car, au final, les Institutions communautaires, dans leur ensemble, se retranchent aujourd'hui derrière le seul argument faisant consensus entre les Etats membres, à savoir que la certification est un outil de marché volontaire et par conséquent que les gouvernements n'ont rien à dire. La régulation privée peut bien sûr être une forme d'instrumentation de l'action publique s'adaptant à la globalisation des échanges et ce, dans le

¹ Par exemple, depuis 2007, la politique d'achat public vert du Parlement fait que tous les bois utilisés au Parlement européen doivent répondre au label PEFC (Pan European Forest Certification) ou FSC (Forest Stewardship Council) ou équivalent.

respect du droit internationale et communautaire. Pour autant, les Institutions communautaires font également référence à la normalisation technique comme outil de gouvernance et de régulation du développement de politiques communes pour coordonner l'action publique communautaire et des Etats membres.

2.4.2 Les schémas de certification comme variable de l'institutionnalisation des territoires forestiers

Du fait du poids des schémas de certification dans la territorialisation des enjeux et l'institutionnalisation des territoires, les institutions communautaires s'efforcent de maintenir le débat dans les arènes privées. Cependant, ces instruments de certification apparaissent doublement efficaces. Non seulement, en tant qu'instruments de normalisation sylvicole, ils apparaissent utiles à la firme elle-même mais également aux autorités publiques dans la mise en œuvre intégrée du développement des territoires. En effet, ils peuvent, d'une part, contribuer à étoffer et faciliter le débat sur la multifonctionnalité forestière et le développement rural en permettant une convergence des autorités publiques communautaires et nationales sur les objectifs de la gestion durable des forêts et de la multifonctionnalité. Une telle possibilité a fait l'objet de plusieurs séries de travaux¹. Cependant, cet instrument privé participe, d'autre part, du processus d'institutionnalisation de territoires forestiers par les sylviculteurs et firmes de transformation du bois. Un tel processus apparaît alors comme un phénomène de résistance aux politiques de développement rural, et plus largement à la déssectorisation de l'objet « forêt ».

Cette instrumentation de l'action publique communautaire est face à un double paradoxe : Tout d'abord, la mise à distance de la régulation privée brouille les politiques sectorielles communautaires. Ensuite, la certification devient un instrument de résistance aux politiques publiques territoriales. Plus exactement, ce paradoxe découle de la problématisation de la certification comme instrument privé de régulation. En effet, la demande sociétale des marchés pour des bois certifiés conduit à alourdir les investissements en forêt, réduisant alors les opportunités pour les industries forestières de se déplacer vers d'autres massifs ou de

¹ Voir à ce propos l'ouvrage dirigé en 2004 par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*.

modifier leurs pratiques ou encore d'intégrer de nouvelles perturbations face à la conjoncture économique et politique née des approches multifonctionnelles des territoires ruraux. Il s'ensuit que la pression exercée sur les propriétaires forestiers pour adopter des schémas de certification a conduit à une institutionnalisation de cet instrument et du rapport à la ressource forestière. En somme les investissements supplémentaires réalisés en forêt et l'institutionnalisation des schémas de certification comme normalisation du rapport à la ressource forestière sont deux contraintes réduisant substantiellement la capacité de l'ordre industriel forestier à se reterritorialiser sur un autre massif forestier. Cela pèse en conséquence sur les rapports entre acteurs de la régulation et le conflit s'exacerbe autour de l'occupation de l'espace et de son aménagement. En résumé, la certification est tout autant activée comme problème privé que comme ressource de légitimation de l'acteur y adhérant : la firme (encadré 28).

Encadré 28 : Du problème interne à la firme à la légitimation de l'ordre industriel

Si la préférence du consommateur est substituée à la sanction juridictionnelle ou administrative, quelle complémentarité y a-t-il entre des normes coercitives et des normes volontaires ? Quelle cohérence entre, d'une part, une institutionnalisation de l'aménagement du territoire et, d'autre part, la privatisation des normalisations de la gestion des forêts ? Echappant à la coercition et pesant sur l'institutionnalisation des normes de gestion durable des forêts, les acteurs privés s'autorégulent. Les représentants de la société civile disqualifient ainsi auprès de l'opinion publique les entreprises non engagées dans le modèle qu'ils portent eux-mêmes. Néanmoins, nous pouvons nous demander qui instrumentalise qui ? Ainsi, l'aménagement des méthodes industrielles passe-t-il d'une contrainte managériale à un avantage commercial. En effet, les firmes multinationales ont des exigences et des vulnérabilités qui ne souffrent pas l'approximation et l'incertitude issue de la régulation et de son institutionnalisation. Transformer la contrainte écologique en opportunité économique est avant tout stratégique pour les firmes (d'Antin, 2007). L'exemple suédois conforte cette approche stratégique de la certification. Les normes nationales suédoises ont été élaborées de concert avec le FSC. Elles conviennent donc très bien à une industrie territorialisée dont l'activité est fondée sur des plantations monospécifiques de grandes échelles. Ainsi, ces grandes industries ont vu leurs parts de marché progresser. En revanche, les petites entreprises ont vu leurs systèmes de gestion attaqués sans pouvoir participer au développement des schémas de certification. Elles n'en ont alors pas profité et elles ont été peu nombreuses à demander à être certifiées FSC. Elles ont alors tenté à la place d'établir leur propre système certificateur (Klinkberg, 1999). L'accès à la certification forestière est donc fonction de la capacité d'adaptation d'une industrie nationale. Des études comptables ont montré que, pour les petites entreprises forestières, les coûts induits et les difficultés pour se conformer aux normes certificatrices posent des problèmes importants (Scrase, 1999). Cette situation témoigne donc de l'exclusion faite *a priori* des exploitations forestières de petite taille ou ne fonctionnant pas selon des modèles de rationalité managériale, telles les communautés autochtones ou encore les petites exploitations familiales. Il s'ensuit que les entreprises les plus petites sont celles qui devront apporter davantage de modifications pour se conformer aux normes ; une telle adaptation devient alors une source de vulnérabilité du fait des transformations des pratiques et des délais d'amortissement de ces investissements. Les grandes entreprises ont pu procéder avec moins de difficultés aux changements nécessaires, changements et adaptations facilités du fait qu'elles ont été les premières à accepter la solution de la certification, créant alors situation de précurseurs sur les marchés. Toujours est-il que les grandes firmes ne sont pas à l'abri d'avoir conduit un changement avec trop de précipitation, dont l'impact est lui-même mal évalué. Enfin, le succès de la régulation privée reste tout relatif. Aussi, pouvons-nous nous poser la question de savoir si la vocation des certificateurs n'est pas moins de transformer les mauvais producteurs en bons producteurs que de récompenser les bons producteurs qui ont créé un précédent (Thornber, Plouvier et Bass, 2000).
Se poser la question du prolongement de l'action publique par la normalisation correspond à plusieurs situations

observées. Tout d'abord, en dehors des forêts scandinaves, la propriété forestière en UE est essentiellement constituée d'un maillage de petites surfaces dont les propriétaires ne sont pas nécessairement liés au secteur sylvicole. Ces terres boisées servent en effet de capital si ce n'est d' « espaces verts » esthétiques et destinés aux loisirs. En conséquence, en France par exemple, les propriétaires ne sont pas en mesure de fournir un plan de gestion tel que cela est exigé par le certificateur en particulier, mais également par la loi, pour une vente de bois tous les 10 ou 20 ans, voir plus, laquelle représente un volume peu significatif et bien souvent destiné au marché local. Pour ce qui est de la certification, le système PEFC tente de palier ce problème de coût en certifiant des régions et non des domaines. En s'appuyant sur le code forestier, la mise en œuvre de la durabilité forestière, au-delà des contrôles des critères et indicateurs réalisés par l'organisme certificateur, va être le fait des associations de propriétaires.

Quel lien peut-il alors y avoir entre une valorisation institutionnelle de la multifonctionnalité des espaces forestiers et la certification privée de la gestion durable des forêts ? D'une part, les démarches certificatrices doivent relever le défi, pour séduire les firmes, de réduire l'écart entre les critères et indicateurs définis nationalement entre des experts internationaux et des parties prenantes nationales, et les enjeux territorialisés. La multifonctionnalité, pour sa part, est traduite dans les législations nationales et donnent lieu à des règlements d'application qui doivent eux-mêmes s'inscrire dans ces enjeux territorialisés. Pour ce faire, la multifonctionnalité est envisagée comme une grille d'analyse. Au-delà de cette liberté d'initiative et de mise en œuvre, légiférer sur la mise en œuvre de la gestion durable des forêts en respectant sa caractéristique multifonctionnelle apparaît comme un moyen sûr pour l'autorité de parvenir aux objectifs qu'elle affiche en sous traitant les moyens aux certificateurs. La limite est alors la vérification d'une telle démarche institutionnelle par ses propres agents (conflits d'intérêts). Inversement, les schémas de certification peuvent soit s'appuyer sur les codes forestiers en place jusqu'à les dépasser soit les mettre en question. Mais au-delà de la sanction symbolique, quelle est la véritable portée opérationnelle de celle-ci ? La certification privée apparaît alors bien dans son ambition d'aller au-delà de ce que prévoit la loi en fixant des objectifs de durabilité plus exigeants. Dans cette perspective, nous ne sommes alors plus dans un jeu remettant en question la souveraineté de chaque acteur dans laquelle l'exercice de l'une remet en cause celle de l'autre mais face à une complémentarité de celles-ci. En effet, l'Etat apparaît comme une source de structuration forte sur les territoires et la certification comme la possibilité d'aller au-delà de ce que prévoit la loi dans les ambitions de durabilité¹. Ce soutien est d'autant plus recherché que la structure en petites propriétés privées forestières rend complexe toute élaboration normative. Les usages forestiers sont eux-mêmes difficiles à réguler. Aussi, il s'agit moins de sanctionner les

¹ Nous verrons dans notre étude de cas sur la lutte contre le bois illégal que la certification peut se situer dans ce rôle.

mauvais producteurs que d'éviter les amalgames entre légalité/certification et durabilité, entre illégalité/non certification et non durabilité¹.

L'absence de base juridique a pour conséquence une dispersion des questions forestières, et des compétences, au sein de la Commission et du Parlement, une difficulté à identifier les objectifs de travail et les enjeux. Il s'ensuit une densité d'instruments publics communautaires et nationaux. Qui plus est, la place de la régulation privée tend à brouiller les jeux d'échelles. Le rapport pour Parlement européen *L'Europe et la forêt* (Eurofor/ONF, 1996) énonçait déjà qu'« *en l'absence d'une politique forestière d'ensemble, exclue du traité de Rome, l'engagement forestier de l'Union européenne a été beaucoup trop restrictif, portant sur des actions ponctuelles et dispersées. Mais l'évolution de la doctrine européenne est significative d'une prise de conscience de la nécessité d'une stratégie plus globale de l'Union européenne dans le secteur forestier. L'historique de l'action forestière de l'Union européenne, a fait apparaître d'une part une longue appréhension des Etats à s'engager dans une politique forestière communautaire, d'autre part une lente et constante avancée de la Commission vers des actions forestières spécifiques déconnectées de la PAC* ». Toutefois, cet éparpillement correspond moins à des dysfonctionnements bureaucratiques qu'à un contournement de l'absence de compétence sur la formulation des politiques forestières nationales. Aussi, si des doubles usages peuvent apparaître, ils correspondent davantage à l'objectif pour la Commission et le Parlement d'activer, au mieux ce que leur permet leur compétence, la forêt parmi les différents objectifs industriels fixés aux Etats-membres et aux secteurs face à la compétition internationale et en valorisant une préférence pour l'environnement². Cependant, initier ces changements ne va pas sans un certain nombre de perturbations pour l'ordre industriel institutionnalisé, et en particulier sa relation d'approvisionnement. Toujours est-il que si ce type d'analyse peut être avancé pour éclairer les ambitions des politiques sectorielles

¹ En particulier, dans le débat international qui se poursuit au risque de cet amalgame en opposant les pays du Nord les frontières légal/illégal, durable/non durable sont fortement institutionnalisées et régulées, il n'en va pas de même dans nombre de pays forestiers du sud où les relations des populations autochtones à la forêt (communautés forestières) posent avec beaucoup plus de complexité le rapport entre le légal et le durable.

² C'est tout autant le Paquet Energie Climat de 2008 avec la valorisation de la biomasse que l'*Exchange Trade System* en œuvre depuis 2003, le développement rural. L'objectif est d'insérer et stimuler l'orientation des actions forestières et des stratégies industrielles en créant des incitations aux changements. C'est moins une anticipation du changement de la compétition internationale qu'une stratégie pour l'UE de maintenir ses industries en situation de meneurs technologiques (telle que décrite par Schumpeter), insérées dans des économies de niche à forte valeur ajoutée, non dépendantes des énergies fossiles mais appuyées sur des sources d'énergie locale moins sensibles aux fluctuations des prix internationaux, lesquelles sont doublement valorisées au sein du processus de production et par la revente des excédents, ce qui multiplie les sources de revenus pour les unités industrielles. L'avantage est ici de pouvoir s'appuyer alternativement sur une activité ou l'autre selon les conjonctures économiques.

de l'UE, le secteur sylvicole lui-même reste à la marge de ces structures d'opportunité. Les instruments existants ne traitent la forêt qu'à la marge de leur programme. Aussi, pouvons-nous observer qu'à l'absence de politique commune correspond une absence d'instruments de financement et de soutien aux investissements tant dans la recherche que dans la connaissance, laissant aux acteurs industriels et publics territorialisés la charge de suivre ces impulsions. Face à une telle situation, il se pose la question du lien entre les politiques publiques impactant la forêt et la certification. La plus value apportée par cet instrument privé n'est en effet pas dans sa transparence pour le marché mais dans son impact moteur sur la connaissance et l'amélioration de la gestion des concessions et massifs forestiers : recueil de données fiables régulier et vérifié par un tiers, sécurité au travail, planification des modalités de gestion sont autant d'éléments qui deviennent un atout pour des entreprises contraintes par la compétition et devant au mieux planifier leur ressource.

3. La tension entre acteurs communautaires et acteurs européens

Les orientations forestières multivectorielles et multisectorielles ont pour conséquence de mobiliser les compétences des Institutions communautaires de manière très variée. En effet, avec les tensions entre les secteurs sont mobilisés de nombreux acteurs institutionnels autour des traitements thématiques de la ressource, que ce soit les Institutions elles-mêmes ou leurs organes. Cependant, c'est également une tension entre les échelles qui se manifeste lorsque l'on étudie les acteurs du gouvernement des industries forestières. Cette tension entre les acteurs se retrouve à l'échelle non plus communautaire mais européenne avec le processus régional *Forest Europe* au sein duquel l'UE a un statut d'observateur. Si ce dernier peut apparaître, dans une dimension intergouvernementaliste, comme un puissant relais de coordination régional, elle tend également à devenir un acteur de la politisation des enjeux forestiers. La régulation des industries s'inscrit donc dans une triangulation des acteurs nationaux, régionaux et locaux exacerbant une tension entre les échelles de gouvernement d'autant plus forte que la relation à la régulation globale est importante. Dans ces conditions, c'est l'eupéanisation elle-même qui est mise au défi d'un processus régional incluant les Etats membres. Dans un premier temps, nous revenons sur la répartition des compétences

communautaires puis, dans un second temps, nous examinons les interpénétrations des acteurs aux échelles communautaires et européennes.

3.1 Institutions et administrations communautaires en charge des questions forestières

Comme nous l'avons vu plus haut, le défaut de compétence des Institutions européennes sur les politiques forestières n'empêchent cependant pas celles-ci d'impulser toute une série de politiques sectorielles impactant les objectifs de gestion forestière. L'action forestière est alors conduite à la marge des politiques agricoles, environnementales, de développement rural et de cohésion économique et sociale, impliquant dès lors de nombreux organes communautaires. Cette harmonisation des politiques et la coordination des acteurs se retrouvent dans le travail quotidien des institutions communautaires et de leurs unités ainsi qu'au sein d'arènes de participation et de consultation des parties prenantes. L'objectif affiché est de maintenir au cœur du dispositif les acteurs premiers de la filière forêt-bois-papier. En 1996, la coordination entre Etats membres apparaît comme l'option la plus souhaitable et continue de s'imposer aujourd'hui. Les Etats-membres ne veulent pas lâcher leurs prérogatives dans le domaine forestier et renvoient les Institutions face à leurs projets trop ambitieux. Pour ce qui est des Institutions européennes elles-mêmes, il nous faut nous intéresser tour à tour au Conseil européen, au parlement européen et à la Commission. Cependant, et forts de notre grille d'analyse et de notre méthodologie, notre observation du terrain nous a montré que pour saisir l'action communautaire de régulation du secteur forêt-bois-papier, il fallait s'adresser à des unités institutionnelles communautaires, les Directions Générales de la Commission et à leurs sous unités en charge des questions forestières. La forêt n'est pas seulement un espace naturel mais bien un territoire et une matière première renouvelable pour nombre de secteurs. L'attribution d'objectifs nécessite alors un travail de coordination de la part des institutions et de leurs organes. Ces multiples acteurs institutionnels en charge des questions forestières doivent néanmoins opérer en prenant en compte les limites de leurs compétences formelles : la politique forestière reste du domaine des politiques nationales et obéit au principe de subsidiarité. Rencontrer ces différentes contraintes et atteindre les différents objectifs

correspond donc à un effort de coordination et de structuration des actions communautaires et nationales.

« Bien que la stratégie forestière de l'UE soit fondée sur la subsidiarité et la responsabilité partagée, un certain nombre de politiques et d'initiatives de l'Union ont une incidence sur les forêts et l'activité forestière. Il y a donc lieu de renforcer l'harmonisation des différentes politiques de l'UE, ainsi que la coordination entre la Commission et les États membres, et de mettre en place des mécanismes appropriés de mise en œuvre de la stratégie, de manière à ce que le processus d'élaboration des politiques prenne en compte de façon cohérente la diversité des fonctions que remplissent les forêts et le lien qui les unit à d'autres politiques » (COM (2005) 84 final).

Tout d'abord, le Parlement européen est doté d'une Commission Environnement qui statue, entre autres thématiques, sur les questions forestières. Des conseillers chargés des questions forestières suivent également de manière permanente les travaux du Parlement et les demandes faites au Parlement dans le domaine forestier, les échanges avec le Conseil et la Commission.

Le Conseil européen peut, pour sa part, voir se réunir les ministres en charge des questions forestières avec le pouvoir de décision et de consultation prévu au sein du Comité Permanent Forestier. Ce dernier est créé en 1989 sur décision du Conseil (89/367/EEC). Il compte 25 membres représentant les États membres. Le comité est présidé par la Commission européenne. Il représente les administrations forestières des États-membres de l'UE. C'est à la fois un organe de consultation, de gestion et d'échange pour des mesures forestières spécifiques. C'est également un lieu d'échange d'informations entre les États-membres et la Commission. Il a enfin pour rôle de coordonner la Commission et les États-membres en vue de réaliser le plan d'action en faveur des forêts¹. Aussi, durant la période 1999–2003, le Comité Permanent Forestier a joué son rôle de comité de gestion pour la réglementation forestière spécifique relative à la protection des forêts communautaires avec la mise en œuvre des règlements EFICS (1997-2002) puis Forest Focus (2003-2006). Le CPF peut également jouer un rôle de forum de consultation *ad hoc* sur les questions forestières. Plusieurs thèmes, tels que le développement rural, le FLEGT, Natura 2000 et les forêts, la recherche et la certification forestière, ont été examinés par le comité au cours des dernières années. Au total,

¹ Dans ce travail de recherche, nous ne nous sommes pas attaqués ni aux fonctions ni à la capacité du Comité permanent forestier dans leur apport de savoir spécialisé dans les pré-négociations. Pour une lecture des travaux portant sur de telles investigations, voir Sabine Saurugger (2002), Cécile Robert (2010), Marie Hrabanski (2010).

122 réunions se sont tenues entre janvier 1999 et fin 2011. Concrètement, le CPF est une interface entre la Commission, et notamment les DG Agriculture et Environnement, et les Etats membres. L'objectif des réunions est de présenter les travaux courants des DG, d'échanger avec les délégations des Etats membres sur les mesures forestières, l'action européenne et les négociations internationales en cours. Il s'agit à chaque fois de présenter les positions des acteurs et d'injecter les remarques dans le travail des DG ou de répercuter l'évolution du travail des DG au sein des Etats membres.

C'est enfin au sein de la Commission que les dimensions multifonctionnelles des forêts apparaissent avec le plus de force dans le travail régulier des Institutions communautaires. Deux DG sont principalement chargées des questions forestières : la DG Agri pour le volet production et protection, la DG Env pour le volet valorisation des écosystèmes. Ainsi, la DG Agri travaille sur la mise en place de la stratégie forestière et des connections entre celle-ci et les aspects agricoles. Pour sa part, la DG Env traite des aspects écosystémiques des forêts : biodiversité, protection des forêts, utilisation des sols, changement climatique. L'écriture et la publication du Livre vert en 2010 *concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique* (SEC(2010)163 final) ont pu nous montrer qu'au-delà de la fonction assignée à chaque DG, elles peuvent travailler sur des thèmes communs. Cette publication a donné lieu des échanges assez denses entre les DG et au regard des attentes du Conseil, de la Commission et du Parlement.

Les questions forestières recoupent d'autres thématiques sectorielles tant communautaires qu'internationales. Ainsi, la DG Entreprise s'intéresse aux impacts sur l'industrie de transformation du bois des différentes mesures concernant la forêt. C'est également la DG Energie pour ce qui est des politiques de valorisation du bois énergie, la DG Climat pour ce qui est des négociations internationales sur le changement climatique et la déforestation évitée, la DG Développement pour ce qui est de la lutte contre le bois illégal ainsi que la DG commerce extérieur. C'est encore la DG Recherche et Innovation qui, par exemple, accompagne les firmes dans la R&D appliquée aux processus de production. Au moment de notre enquête (décembre 2010), était la DG Recherche travaillait avec les firmes finlandaises pour développer les process de valorisation de la biomasse et de production des carburants de seconde génération. D'une manière générale, ces DG travaillent veille à ce que l'impact sur leur secteur ou pour la mise en œuvre des initiatives institutionnelles soit pris en compte dans la décision

« Il s'agit à chaque fois de vérifier que nos propres contraintes soient intégrées aux projets de texte »¹.

A cette fin des groupes interservices sur des aspects spécifiques des initiatives européennes sont mis en place et permettent aux DG de travailler conjointement sur celles-ci, à l'exemple des groupes interservices « feux de forêt » ou « bois énergie ».

« Nous opérons en groupes interservices ce qui signifie que nous nous réunissons régulièrement pour discuter et échanger des informations sur les politiques en cours [...] Etant donné qu'il n'y a pas de politique commune mais des politiques qui influencent la sylviculture, tel le bois énergie avec une directive de 2009, sur le changement climatique et ses tenants, sur l'environnement, la biodiversité et la protection et les propres politiques de la DG Agri, ses développements et instruments avec lesquels les Etats membres peuvent impacter différentes activités forestières. Donc, nous avons ce rôle de coordination. Notre rôle est d'assurer l'équilibre entre une approche coordonnée des politiques touchant à la forêt sans perdre de vue qu'il n'y a pas de compétence spécifique dans l'action forestière. Donc les politiques forestières s'appuient elles-mêmes sur les propres politiques des Etats-membres et un fort principe de subsidiarité pour ce qui est la politique forestière mais qui autorise néanmoins de prendre des décisions et de mettre en place des instruments qui influencent les politiques forestières nationales »².

Le travail des DG est donc à chaque fois de proposer, collecter les informations nationales, vérifier, mettre en œuvre les orientations et décisions communautaires. Ainsi, lors de notre entretien à la DG Energie, sur les questions de bois énergie, la personne en charge de cette thématique était en train de compiler l'ensemble des données nationales que les Etats membres devaient adresser pour décembre 2010 afin de dresser un panorama européen de l'état de la production d'énergie à partir du bois, les projets, les financements, etc. C'est ce que montre encore notre entretien auprès de la DG Dev qui a pu nous montrer un tel travail dans les domaines des négociations, discussions, suivi et mise en œuvre des projets d'accords de partenariats volontaires dans le cadre de la régulation du bois illégal.

La Commission a également mis en place deux organes de représentation des parties prenantes. Ils n'ont aucun pouvoir de décision. D'une part, il s'agit de présenter l'action des Institutions européennes dans un cadre permettant aux parties prenantes de réagir aux orientations et mises en œuvre. D'autre part, l'objectif de ces groupes consultatifs est de socialiser les parties prenantes à l'action communautaire en ouvrant à la discussion le travail

¹ Entretien téléphonique avec un agent de la DG Environnement, mai 2009.

² Entretien avec un agent de la DG Agriculture, Bruxelles, décembre 2010.

des acteurs communautaires, en mettant en présence des parties prenantes de différentes nationalités et n'ayant pas nécessairement d'autres cadres pour interagir entre eux et enfin de valoriser l'objectif communautaire de la participation. Il s'agit, d'une part, du comité consultatif « filière bois » (Décision 97/837/CE), lequel réunit les parties prenantes de l'industrie de 1^{ère} transformation du bois, papier et pâte à papier. Il compte 23 membres qui se réunissent deux fois par an. Le groupe consultatif « forêt y compris liège » créé en 2004 (décision 2004/391/CE), en remplacement du comité consultatif « forêt, y inclus liège », réunit 49 membres entre deux et quatre fois par an. Il s'agit des propriétaires forestiers et exploitants (28 membres), négociants (2), travailleurs (3), industrie (11), consommateurs (1) et ONG (4). Notre observation des séances du comité consultatif « forêt, y inclus liège » en juillet 2010 nous a permis de nous rendre compte des acteurs présents, du fonctionnement de ces réunions et des échanges ayant lieu. Aussi, face aux propriétaires forestiers et à leurs représentants du sud de l'Europe et d'Europe de l'est, firmes papetières (CEPI) et du liège et des ONG siégeaient les DG Env et Agri. La DG Agri a notamment présenté les implications de la réforme du FEADER pour la filière amont et l'avis du Conseil sur la prévention des feux y a été présenté. C'est donc tout autant un espace d'information technique que de suivi du traitement de différents problèmes sectoriels.

Notre travail de documentation et nos entretiens font ressortir les très nombreux échanges entre la Commission, le Comité Permanent Forestier et le Parlement ; échanges eux-mêmes fondés sur le travail quotidien des organes en charge des questions forestières. Face à ces acteurs institutionnels, se sont également les consultations très régulières des parties prenantes qui ressortent. Aussi, le gouvernement de l'industrie forestière apparaît, malgré l'absence de compétence communautaire, fortement communautarisé. Ainsi voyons-nous des acteurs communautaires échanger sur la définition d'un problème public lié à la forêt, les inscrire sur les agendas européens, définir leur instrumentation. Cependant, la question qui demeure à ce stade est de savoir comment les parties prenantes européennes et faisant l'apprentissage de la régulation politique communautaire participent à la mise en problème public. Quelles concurrences traversent les acteurs communautaires et les parties prenantes pour la définition et la prise en charge de problèmes publics européens ? Autant de questions que nous voulons éclairer en sociologisant l'étude de l'intégration communautaire. Cependant, avant de passer à cette étape, il nous faut faire un détour par *Forest Europe*. En effet, ce processus paneuropéen (ancien CMPFE) apparaît tout d'abord comme un processus ministériel mais il est aujourd'hui une organisation régionale permanente force de proposition. Aussi, cette OI apparaît non plus comme une interface mais comme un acteur européen de la

problématisation de la régulation des forêts. La question est de savoir dans quelle mesure cette OI concurrence l'UE.

3.2 L'UE face à *Forest Europe* : quelle interpénétration des acteurs et des échelles ?

Le processus régional de coopération forestière a permis de nombreuses avancées dans la coordination des actions et la connaissance des ressources. Cependant, ce sont également des tensions entre deux acteurs régionaux qui apparaissent et qu'il est utile d'envisager pour saisir le calendrier européen.

3.2.1 *Forest Europe* : Un processus régional de coopération

Nous avons pu voir (Partie 1, chapitre 1) que face à la complexité des enjeux forestiers, à leur intersectorialité et aux effets d'interdépendance sur les massifs forestiers, la FAO avait initié dès 1946 des processus de coopération régionale transfrontalière. Dans ce contexte de régionalisation émerge le processus paneuropéen avec une dynamique particulièrement forte et proactive par rapport aux autres processus régionaux.

L'après seconde guerre mondiale pose avec force la question de l'approvisionnement en bois stimulant ainsi l'évaluation des ressources forestières et les études prospectives du secteur forestier à long terme et a motivé la mise en place de la Commission européenne des forêts (1947). Aujourd'hui *Forest Europe* est un processus continu basé sur des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe (CMPFE) et de réunions d'experts. Si au départ, il était question d'un processus paneuropéen de Conférences ministérielles et des réunions d'experts, ce processus est désormais appelé *Forest Europe* pour mettre en valeur un organe européen permanent qui organise un travail continu au-delà des conférences ministérielles.

En 1989, est lancée la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe sous l'impulsion des gouvernements Français et la Finlandais avec l'appui de leurs administrations forestières respectives, et ce, malgré une représentation différente de la gestion des forêts (rendement) et de la production forestière (type de bois à sortir des forêts vers l'industrie de transformation. Cette Commission évolue avec la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe dans le cadre d'un partenariat depuis 1990, la première voyant l'impact de ses activités « *renforcées par le forum politique de haut niveau qu'est la CMPFE* » (Koné, *et al.*, 2004 : 12). La CMPFE est une conférence réunissant les ministres en charge des questions forestières de 46 pays européens, dont l'UE. Elle aborde les questions les plus importantes du point de vue politique et social concernant les forêts et l'économie forestière et adopte des recommandations en faveur de la multifonctionnalité, de la production, de la protection et de la gestion durable des forêts en Europe (encadré 29). Ce processus paneuropéen participe aux processus régionaux et globaux depuis 1992 et la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement. Ainsi, la CMPFE s'inscrit dans ces engagements internationaux, ratifiés par les Etats-membres de l'UE et par un certain nombre de pays européens participants, tant en les reconnaissant qu'en les mettant en œuvre. Depuis 2001, la CMPFE a un statut d'observateur au Forum des Nations Unies sur les Forêts ce qui lui confère une position de haut niveau dans la gouvernance mondiale des forêts. Ce processus connaît une bonne dynamique technique et politique expliquant ainsi que le processus de Montréal sur les forêts tempérées et boréales ne concerne pas les forêts européennes.

Encadré 29 : Fonctions productives des ressources forestières en Europe

Sans la Fédération de Russie, l'Europe représente 23% des bois ronds industriels pour 5% de la superficie forestière mondiale. Avec la Fédération de Russie, elle représente 30% du bois rond industriel pour 25% de la superficie forestière mondiale. Toutefois, les forêts européennes sont utilisées à d'autres fins. A l'échelle continentale 73% des forêts européennes sont destinées à la production. Cette part descend à 52% si nous excluons la Fédération de Russie. Ce chiffre découle de la part croissante attribuée à la mise en réserve à des fins de protection de la biodiversité.

Il faut ici préciser que le volume sur pied à l'hectare reste plus faible que pour d'autres régions du monde étant donné que les forêts, et celles de la Fédération de Russie en particulier, se trouvent dans des régions froides. Ainsi la Fédération de Russie possède 19% du matériel sur pied total mondial. Enfin, pour ce qui est des produits forestiers ligneux, les prélèvements progressent de 2% par an sur la période 2000-2005. Cette progression statistique est affectée par la forte reprise des prélèvements de bois en Russie sur cette période. En ce qui concerne les produits forestiers non ligneux, les pays européens ont récolté en forêt 272 000 tonnes de produits alimentaires (environ 6% du total mondial), 6500 tonnes de matières premières entrant dans la fabrication de médicaments et de produits aromatiques (5% du total mondial) et 320 000 tonnes d'autres produits végétaux (18% du total mondial) (UNECE/FAO 2005).

Au niveau européen, ce processus est le produit d'une coopération entre les gouvernements et administrations forestières françaises et finlandaises. L'objectif est de mettre en place un cadre et des synergies au niveau européen afin d'améliorer la compétitivité des industries de la 1^{ère} transformation du bois et des massifs. Il repose sur les Conférences ministérielles elles-mêmes, qui réunissent les ministres responsables des forêts en Europe. L'objectif est la prise de décision sur les aspects communs majeurs concernant la forêt et la foresterie portés à l'ordre du jour. Ce sont également des réunions d'experts désignés par les pays signataires qui séquentent ce processus paneuropéen. Ces réunions mettent aussi en présence pays non européens, organisations internationales et ONG, représentants de la recherche et de l'industrie. L'objectif de ces réunions est la prise de décision sur la mise en œuvre des engagements pris par les Ministres à l'occasion des CMPFE. Ce sont également des réunions du Comité de coordination générale, comité composé de quatre pays, et qui visent à donner les orientations pour la mise en œuvre des décisions de la CMPFE. Ce sont enfin des groupes *ad hoc*, des ateliers et autres séminaires qui sont convoqués pour discuter de sujets spécifiques et dont les travaux seront présentés aux réunions d'experts. L'objectif est « *de forger un partenariat solide et d'associer des acteurs clés [pour] améliorer la compréhension multilatérale et favoriser la réalisation des objectifs définis* » (CMPFE). Un tel processus s'est également inscrit dans le processus de transition économique et d'intégration européenne des pays d'Europe de l'Est. En effet, reconnaissant l'importance des forêts et la possibilité d'impacts négatifs des réformes politiques et économiques (régime foncier et de privatisation des terres forestières, ouverture des marchés) sur le secteur forestier et l'état des forêts, et à la demande des pays en situation de transition, « *la CMPFE adopte en 1993 une résolution pour promouvoir et soutenir la coopération forestière avec ces pays. [...] La CEE-ONU et la FAO [appuyée par une équipe mise en place par la CMPFE] ont ainsi coordonné plus de 500 projets bilatéraux et multilatéraux centrés sur les questions forestières* » (Juszczak et al., 2004 : 22). La CMPFE développe depuis 1993 une approche de la gestion durable des forêts en termes de critères et d'indicateurs, laquelle permet à chaque pays membre d'adapter, mais selon un cadre précis, l'approche de la gestion durable promue par la CMPFE. En effet, l'Europe est traversée par différents massifs forestiers depuis la Scandinavie, l'Europe du Sud, de l'Ouest et de l'Est. Ce processus paneuropéen a donné lieu à cinq conférences. Ces conférences visent à ce que « *les ministres chargés des forêts européennes [s'engagent] à veiller à ce que les forêts et la gestion forestière durable joue un rôle actif dans le développement durable et le bien-être de la société européenne* » (déclaration de Varsovie, 2007) :

- La première en 1990, à Strasbourg, initie les mécanismes transnationaux pour la protection des forêts. Cette conférence rassemble trente pays européens et l'UE ainsi que des observateurs.
- La deuxième conférence, à Helsinki en 1993, rassemble trente sept pays européens et l'UE. Ils s'engagent à respecter les Principes forestiers (CNUCED, 1992) décrits lors du Sommet de la Terre.

Lors de cette conférence, le processus se dote de sa propre définition de la gestion durable des forêts. « *La gestion durable signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial ; et qu'elles ne causent pas de préjudices à d'autres écosystèmes* » (résolution H1 de la conférence).

Prolongeant cette définition multifonctionnelle de la gestion durable des forêts, ils adoptent six critères opérationnels (ressources forestières, santé et vitalité, fonctions de production, diversité biologique, fonctions de protection, autres bénéfiques et conditions socio-économiques), vingt sept indicateurs quantitatifs (part du secteur forestier dans le produit national brut, proportion de surface destinée à la protection des sols, *etc.*) et quatre vingt quatre indicateurs qualitatifs (cadre juridique, réglementaire, institutionnel, informations mises à dispositions, *etc.*).

- Lors de la troisième conférence, à Lisbonne en 1998, trente six pays européens et l'UE mettent l'accent sur les aspects socio-économiques de la forêt. Ils entérinent également leur volonté de « *transposer les engagements internationaux au niveau de la planification de la gestion forestière et des pratiques forestières* ».

Dans le cadre de cette conférence, un document intitulé « *Recommandations paneuropéennes pour une gestion durable des forêts au niveau opérationnel* », pose les bases de la mise au point d'une certification forestière pour l'Europe par la déclinaison de critères et indicateurs. Il donne des recommandations relatives à la planification et aux procédures de gestion forestière ainsi que des recommandations relatives aux pratiques forestières.

- La quatrième conférence à Vienne, en 2003, voit quarante pays européens et l'UE signer la déclaration « *Les forêts européennes, avantages communs, responsabilité partagée* ». Quatre Etats non européens et vingt et une organisations non gouvernementales sont présents en tant qu'observateurs. Si jusque-là les différents acteurs étaient intégrés en

amont de la tenue des conférences lors de réunions préparatoires, cette fois le dialogue multipartite s'est tenu lors de la Conférence. En effet, les propriétaires forestiers, industrie forestière, organisations non gouvernementales sociales, ONG environnementales et communauté scientifique ont discuté avec les ministres européens, présentant leurs points de vue sur la protection et la gestion durable des forêts tout au long de la Conférence.

- La cinquième conférence ministérielle s'est tenue à Varsovie en 2007 sous la thématique « Les forêts au service de la qualité de vie » à l'issue de laquelle 46 pays européens et la Communauté européenne ont adopté deux résolutions « Forêts, bois et énergie » et « Forêts et eau ».

Nous sommes donc en présence d'un processus qui tente de concilier des objectifs tant économiques, sociaux qu'environnementaux. Fait dans la perspective du Sommet de la Terre de 1992 et de l'objectif de développement durable entériné en cette occasion-ci, *Forest Europe* tente de mettre en place au niveau régional les recommandations de Rio. Non seulement ce processus parvient à rassembler plusieurs types d'acteurs et d'entrepreneurs autour du thème de la gestion des forêts mais semble également fournir un cadre pertinent pour aller dans le sens d'une gestion durable de celles-ci. En rassemblant de plus en plus de participants, y compris non européens, ce processus illustre autre chose qu'un simple engouement passager. Il apparaît en effet comme un cadre effectif d'échanges entre acteurs forgeant une expérience concrète attirant des pays du reste du monde voulant s'engager sur la voie de la coopération transfrontalière régionale. Au-delà des conférences ministérielles, ce sont les organes permanents du processus qui en font un acteur de la régulation politique des forêts. Ainsi, *Forest Europe* appuie ses Conférences ministérielles sur des réunions d'experts auxquelles participent les représentants des signataires de *Forest Europe*, ainsi que des observateurs de pays non européens, OI et ONG. Les signataires ont pour mandat de prendre des décisions concernant la mise en œuvre d'engagements pris par les ministres et la préparation des Conférences Ministérielles à venir. Ce sont également des tables rondes, à savoir des plateformes de discussions et d'échanges d'informations et opinions sur les questions émergentes. Ces réunions visent à un échange d'informations et d'opinions servant d'orientation essentielle pour la mise en œuvre de décisions ou portant sur des développements stratégiques futurs. Enfin, les groupes de travail, séminaires et ateliers sont des réunions de travail *ad hoc* organisées autour de sujets de nature scientifique, technique ou politique. En fonction des sujets abordés, ces réunions se composent de participants-membres, de même que d'experts désignés dans des domaines particuliers. Les résultats de ces réunions

sont soumis pour examen à la réunion suivante au niveau des experts. Le tout est coordonné par un Comité de coordination générale et une unité de liaison.

Ainsi, ces organes ont été très actifs dans l'élargissement de l'UE en offrant un espace de discussion et de partage d'expérience entre la Commission et les prétendants à l'UE. Les pays d'Europe de l'Est ont ainsi bénéficié de partenariat et d'expertise de terrain afin de faciliter les collaborations et rapprochements techniques, commerciaux et politiques ultérieurs. L'intégration politique et économique passe par une intégration des ressources et des méthodes de leur exploitation. Par l'intermédiaire de cette structure intergouvernementale sous-régionale et de sa méthodologie, le système d'acteurs de l'industrie forêt-bois-papier peut bénéficier de ressources et d'acteurs intergouvernementaux. Les conférences ministérielles successives permettent d'harmoniser les Programmes Forestiers Nationaux avec l'objectif de faire progresser les membres vers la gestion durable des forêts. Elles permettent également une certaine continuité avec les engagements internationaux ratifiés. A l'instar de *Forest Europe*, l'UE offre également un cas pratique de mise en œuvre régionale et intégrée des principes de durabilité et des principes forestiers au niveau régional. Aujourd'hui, le travail du processus paneuropéen porte sur la mise en place d'un accord légalement contraignant quand à la gestion des forêts. Un tel accord a pour objectif de renforcer l'approche par critères et indicateurs et sa mise en œuvre. Cet accord mobilise différemment les membres de *Forest Europe*. Si les Etats apparaissent favorables à un tel accord, ils renvoient les discussions quant au texte lui-même à une date ultérieure. Par ailleurs, ces processus institutionnels et leurs objectifs politiques impliquent de profondes transformations pour l'accès aux forêts et donc mobilisent les acteurs privés (industries de transformation du bois homogènes (papier) et atomisées (sciage), les propriétaires forestiers). Ici aussi, comment comprendre leurs relations avec les autorités publiques, leur réception des objectifs politiques, la défense des intérêts et finalement la convergence de ceux-ci si nous n'y intégrons pas une sociologie des acteurs et enfin le rôle des Etats dans cette médiation ? Si de nombreux acteurs sont impliqués, c'est également parce qu'ils ont cherché à participer à la politisation des questions forestières. Cette politisation donne elle-même lieu à des résistances et à des blocages d'acteurs sectoriels localisés ayant désormais accès à cette arène régionalisée et internationale. Finalement, la question est de savoir si le processus paneuropéen d'intégration des politiques forestières est une convergence des intérêts ou un lieu de convergence des acteurs autour de thématiques communes mais pas mécaniquement partagées.

Ces processus régionaux qui visent à progresser vers la gestion durable des massifs forestiers s'inscrivent donc dans des dynamiques de réformes politiques, de réformes sectorielles, de

réformes du régime foncier, des droits d'usage. Or, si ces dynamiques régionales peuvent de prime abord être éclairées par une lecture néo-fonctionnaliste et intergouvernementaliste, celles-ci restent trop superficielles. En effet, si elles nous permettent d'envisager le processus d'engrenage politique et de convergence autour du principe de protection des forêts et de gestion durable, elles ne nous permettent que trop partiellement de rentrer dans l'étude d'une arène pluraliste où se rencontrent les représentants de différents pays, de différents massifs et de différentes sylvicultures. Les apports des Théories des relations internationales réalistes et rationnelles se positionnent clairement en faveur d'une analyse des intérêts nationaux qui convergent autour d'une gestion en coopération des massifs forestiers, pour comprendre un effet de cliquet et l'émergence de processus intergouvernementaux régionaux (selon les termes de l'approche néo-fonctionnaliste) qui sont autant de composantes de la gouvernance mondiale des enjeux forestiers. Mais, ces approches, en restant au niveau du *high politic*, réduisent les perceptions des intérêts à ce qui est du domaine technique et du domaine de la priorité nationale, c'est-à-dire que l'intergouvernementalisme réaliste gomme le comportement des Etats (critique de l'intergouvernementalisme réaliste), limite notre approche à des intérêts rationnels déterminés par les préférences économiques, à un médiateur neutre, à la mobilisation des gouvernements nationaux légitimant leur action par le succès de la ratification¹ et ne prend pas en compte la participation sectorielle, c'est-à-dire la problématisation et la politisation des enjeux. De plus, cet effet cliquet (étude néo institutionnaliste) semble trop évolutionniste et linéaire. Le seul recensement des textes et des échanges entre les institutions communautaires met en question cette rationalité et cette évolution linéaire par le retrait, la non reconduction des textes, la participation des acteurs sectoriels. Si ces approches initiales peuvent aider à comprendre l'impulsion des dynamiques régionales, elles restent partielles pour comprendre la socialisation, la construction des représentations et des intérêts, c'est-à-dire le politique. L'UE, par la participation de la DG Agri pour la Commission et du Conseil de l'Europe, et les Etats membres participent activement au processus Forest Europe. Toujours est-il que *Forest Europe* par sa complexité, ses configurations d'acteurs, ses organes permanents et ses initiatives et propositions tend de plus en plus à apparaître comme un acteur régional permanent et non plus comme un processus en pointillé. Si cela peut présenter l'avantage d'offrir une interface permanente de coordination, il a, par opposition, l'inconvénient de développer un travail politique spécifique et à s'inscrire dans des configurations d'acteurs.

¹ Critique de l'intergouvernementalisme libéral (Smith, 2010 : 35).

3.2.2 L'UE face à Forest Europe : quelle interpénétration des acteurs et des échelles ?

L'UE met en œuvre une action forestière qui s'appuie sur un principe de subsidiarité constamment rappelé. Dernière publication majeure pour l'orientation de l'action forestière communautaire, le Livre vert concernant la protection des forêts contre le changement climatique (encadré 30) rappelle la nécessité d'appréhender la forêt de manière transversale ainsi que le rôle que peut avoir l'UE pour coordonner les actions forestières face à ce contexte de changement global. Porté par la DG Environnement, le Livre vert est également activé dans nombre de discussions sectorielles mettant autorités et décideurs publics face à la filière bois. Or, ce Livre vert, qui a pour ambition de dessiner une stratégie communautaire pour les forêts, se retrouve face à *Forest Europe* et à son projet d'accord contraignant dans le domaine de la politique forestière. En effet, au moment de la publication du Livre vert (2010) apparaît le projet d'accord contraignant sur les forêts de *Forest Europe*. Ainsi, se pose la question de savoir si la DG Env et la Commission sont mises en concurrence, par les Etats membres et le Conseil de l'Europe, avec cet acteur régional. C'est donc la capacité de la Commission et du Parlement à continuer à investir les orientations forestières face aux Etats membres qui est en question puisque ces derniers, au sein de *Forest Europe*, investissent une deuxième arène de négociations régionales. Nous serions donc face à un va-et-vient des Etats membres entre un processus régional tendant à la supranationalité d'un côté et des Institutions communautaires inscrite dans le principe de subsidiarité.

Encadré 30 : Le Livre vert « Préparer les forêts au changement climatique » : le point de départ d'une enquête de l'action forestière communautaire

Le Livre Vert « concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne : préparer les forêts au changement climatique » (COM(2010)66 final) fait suite au Livre blanc intitulé « Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen » (COM(2009) 147). Le Livre vert est un document produit par la DG Environnement en 2010. Il fait suite au Livre blanc de la Commission Livre blanc intitulé « Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen ». Le Livre vert (2010 : 2) a pour objectif de « *de lancer un débat, dans le cadre du plan d'action de l'Union européenne (UE) en faveur des forêts, sur les différentes approches possibles pour l'UE en ce qui concerne la protection des forêts et les systèmes d'information sur les forêts* ». Nous nous souvenons que l'UE et ses organes sont engagés dans des orientations forestières et des politiques pouvant impacter la politique forestière et non dans une politique communautaire quant au rôle des forêts dans le développement rural, le changement climatique, leur protection et leur changement. C'est à trois questions précises auxquelles cherche à apporter des éléments de réponse ce Livre vert (2010 : 2) : « *Quels sont les problèmes ? Comment l'UE peut-elle contribuer à les résoudre ? Quelles informations supplémentaires sont-elles nécessaires ?* ».

Parmi les problèmes figurent le dépérissement des forêts, l'augmentation du risque incendie et des accidents climatiques. Les solutions envisagées résident dans les orientations générales de la Stratégie forestière et les programmes forestiers nationaux, dans des instruments communautaires disponibles et autres mesures sectorielles mais non directement liés à la gestion des forêts. Et le Livre vert de souligner : « *En plus de la stratégie forestière pour l'Union européenne, du plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts et de la communication sur une filière bois innovatrice et durable dans l'UE, qui constituent les seuls instruments stratégiques de l'UE portant exclusivement sur les forêts, plusieurs autres mesures mises en place par l'UE présentent un certain intérêt, même si elles ne sont pas directement liées aux forêts et à la foresterie. Un grand nombre des actions clés du plan d'action de l'UE en faveur des forêts renvoient à ces mesures* ».

Chacun de ces deux documents ont été largement activés par les parties prenantes et les Etats membres sur chacune des thématiques forestières que nous avons pu envisager. Bien sûr, une enquête sur la réception du Livre vert permet de révéler la place que peut occuper la forêt dans les travaux des Institutions européennes mais elle permet également, et surtout, de mettre en relief l'intérêt des Etats membres à voir l'UE s'emparer de trop près de la politique forestière elle-même ou encore son impact sur la régulation des industries.

Le Livre vert concernant la protection des forêts est en effet publié au moment où *Forest Europe* lance des négociations autour d'un accord légalement contraignant (*legally binding agreement*) concernant les forêts. Les réactions des Etats-membres sont variées. Si certains (Autriche) peuvent soutenir l'initiative de *Forest Europe* ou y sont favorables (Finlande ou Russie pour la dimension paneuropéenne de CMPFE) d'autres s'y opposent (Angleterre, Pays-Bas, Suède). Parmi les parties prenantes, les firmes papetières, pour leur part, apparaissent favorables à ce que cela devienne un instrument légal pour maîtriser les modes d'exploitation, et surtout fixer une situation juridique définitivement claire¹. Ce flou juridique apparaît comme une vraie contrainte pour les acteurs fonctionnels transnationaux qui préféreraient avoir un texte légal et non pas une diligence raisonnable à mener. Toujours est-il qu'en juin 2011, dans le cadre de la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, les Ministres européens en charge des forêts lançaient les négociations en vue de la

¹ Rappelons ici que les flous juridiques, la multiplication des instruments privés avaient conduit l'industrie du papier à mener de front plusieurs projets de mise en conformité avec l'ensemble de ces contraintes légales et normalisées sans être sûre que ces projets aient une viabilité.

préparation d'un accord juridiquement contraignant concernant la gestion des forêts. Si cet accord vise selon *Forest Europe* à coordonner les politiques forestières pour progresser dans la gestion durable, il se pose, d'une part, la question de la capacité d'un tel accord à impacter les exploitations elles-mêmes, les itinéraires sylvicoles, la place des certifications privées (agrégation ou alors substitution) alors que l'on connaît la volonté des Etats membres de l'UE défendre le principe de subsidiarité dans ce secteur. D'autre part, quel serait l'impact d'un tel accord sur les orientations forestières données par les Institutions communautaires ? La DG Environnement, qui a produit le Livre vert et a pointé la nécessité d'aller plus loin dans la coordination de l'action communautaire constate et s'inquiète que cet accord paneuropéen ne soit qu'un comportement des Etats pour empêcher les Institutions communautaires d'aller plus loin et au bout des objectifs du Livre vert :

« Un tel accord est ennuyeux car les Etats membres quittent le débat européen, ne veulent pas y rester pour se projeter à l'échelle du continent (46 Etats) et donc ils bloquent le travail de la DG Env et le projet de directive qui ferait suite au Livre vert, annulent les efforts pour définir critères par rapport à eau, etc., change les attributions et les compétences. Les Etats membres vont vers Forest Europe, peut-être pour faire trainer, reporter discussions, pour atteindre un accord a minima »¹.

Ou encore :

« La DG Env administre l'argent des EM qui cherchent à fuir cet acteur là pour reporter vers des espaces de discussion plus larges »².

Au total, les représentants des Etats membres font des va-et-vient vers un espace de discussion plus large pour rechercher une meilleure efficacité de l'accord contraignant ou pour, au contraire, la réduire au minimum en faisant jouer la concurrence entre les deux arènes, et ainsi de quelques propos recueillis lors de notre campagne d'entretiens à Bruxelles :

« Si tant est que le processus avance au plan de Forest Europe [...] on aura toutes les peines du monde à voir les 27 EM rejoindre une quelconque initiative juridiquement contraignante au niveau de Forest Europe »³.

¹ Entretien avec un agent de la DG Environnement, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien avec un agent de la DG Environnement, Bruxelles, décembre 2010.

³ Entretien avec un représentant du CEPI, Bruxelles, décembre 2010.

Les éléments de cet entretien avec la représentation des firmes papetières à Bruxelles quant à la longueur des démarches, la nécessité de l'unanimité, la multiplication des acteurs au sein des Institutions qui obligeront la Commission à adopter une position consensuelle à minima autour de la reconduction d'un instrument communautaire d'information forestière se retrouvent dans cet entretien avec un agent de la DG Entr :

« Il n'y a pas de politique communautaire mais des EM pas d'accord, notamment Suède, mais la Finlande est pour. La forêt entre dans la politique environnementale avec le Green paper et la consultation publique dont résultats présentés au CPF au moment où finit Forest Focus mais il semble que tout le monde en veuille un autre [...]. Le LBA n'est pas encore clair mais encourageant. Les Etats membres du CMPFE sont d'accords pour (en particulier la Russie et la DG Com). A la dernière négociation, c'est la DG Com qui a signé alors que les mesures pour la forêt sont dans PAC et que c'est la DG Agri qui est la plus importante parmi les DG Entr et DG Env. De plus, la DG agri se voit confier un rôle de médiateur entre les deux DG Entr et Env »¹.

Notre interlocuteur auprès de la DG Environnement pointait déjà en juillet 2010 son inquiétude de voir ses efforts réduits à la mise en place d'un système d'information sur les forêts. Ce qui est intéressant pour nous est que les éléments de réponse et les inquiétudes exprimées lors de notre entretien sont corroborés par d'autres entretiens au sein des institutions ou auprès des parties prenantes. Qui plus est, le Conseil de l'Europe réitérait en 2011 à l'occasion de la Conférence ministérielle d'Oslo sa demande pour un accord contraignant sur les forêts qui soit ambitieux.

Par conséquent, deux problèmes dominent selon nous la question du *Legally binding Agreement de Forest Europe* : le premier problème, persistant, tient en ce que les définitions mêmes de forêts et des inventaires ne sont pas harmonisés. Le second, institutionnel, tient à ce que l'UE doit, pour ratifier l'accord, voir l'unanimité des Etats membres le ratifier, ce qui en décembre 2010 était loin d'être le cas. Pour compléter ces premiers résultats, il nous faudrait alors relancer une enquête de terrain auprès de *Forest Europe* et des Institutions communautaires, notamment pour observer ce qui domine du problème technique ou du problème politique.

Au total, les élargissements successifs de l'UE contribuent à renforcer le principe de subsidiarité rappelé dans le préambule de chacun des textes européens orientant les choix forestiers. Le plan d'action en faveur des forêts a été adopté par le Conseil et le Parlement

¹ Entretien avec un agent de la DG Entreprise, Bruxelles, décembre 2010.

européen. Selon le principe de subsidiarité celui-ci est mis en œuvre dans le cadre des programmes forestiers nationaux, lesquels sont orientés par les Etats-membres. Ainsi, l'UE assigne des objectifs aux programmes forestiers nationaux tout en proposant un éventail de moyens de financements non spécifiques au secteur forestier mais cohérents avec l'intersectorialité induite. C'est vers un renforcement des moyens d'information que semblent se tourner aujourd'hui les Institutions communautaires. En effet, les politiques incitant à l'intensification de la consommation de bois inquiètent les acteurs industriels et politiques quant à la disponibilité effective du bois comme nous pouvons le constater à l'occasion de notre enquête de terrain sur le bois énergie. D'autant que si les Etats membres quittent le débat communautaire pour aller vers le débat paneuropéen pour un éventuel accord légal, les compétences et règles de vote apparaissent comme un défi majeur pour finaliser un tel accord. La question qui demeure donc à ce stade est de savoir si le Livre vert (COM(2010)66 final) n'est qu'un épiphénomène d'une action forestière communautaire limitée au principe de subsidiarité ou s'il marque un projet communautaire vers une politique forestière intégrée. Cependant, notre enquête de terrain semble nous montrer comment ce document est mobilisé comme un document ressource pour les parties prenantes, les DG et les Etats membres dans le travail politique sur les questions forestières. Un marqueur qui permet d'envisager l'importance de l'objet « forêt » peut être la centralité de son traitement politique. Plus précisément, si un problème politique est construit au sein d'arènes plurielles, et nationales et régionales, que l'importance accordée par un Etat à un enjeu tient non pas à sa qualification en problème technique ou politique mais à sa centralité dans le débat public (national pour le qualifier de *high* ou de *low politic* et non le domaine que l'action publique concerné (Webb, 1983 dans Smith, 2010) alors ce Livre vert marque-t-il un changement dans la centralité de l'objet politique forêt ? Il n'est bien sûr pas possible de répondre à cette question. Il apparaît que les Etats membres semblent maintenir une distance avec l'UE pour ce qui concerne la politique forestière en en faisant une question technique du domaine de la *low politic* alors qu'au sein de *Forest Europe*, ils semblent s'engager sur un processus intergouvernemental de *high politic* pouvant conduire à un accord légalement contraignant. Enfin, au-delà des arrangements et des négociations entre Etats membres au sein des arènes communautaires ou du processus *Forest Europe*, ce sont les effets de la régulation sur l'ordre institutionnalisé forêt-bois-papier qui conduit à construire la forêt et le bois en objet politique.

Conclusion : L'institutionnalisation des problèmes publics forestiers par le territoire

Ce que nous pouvons résumer de ce chapitre qui envisage une politique forestière communautaire et ses effets réciproques avec d'autres politiques sectorielles est bien le marqueur d'hétérogénéité (Lascoumes, 1996 : 329-330) dans la complexification de l'action publique. Nous retrouvons, en effet, l'hétérogénéité des enjeux, des programmes et des réseaux d'acteurs autour des questions forestières ; hétérogénéité qui nous conduit à adopter notre cadre d'analyse et qui renvoie à cette opposition des politiques entre forêt, sylviculture et politiques publiques : La forêt est-elle un objet marginal de l'action publique c'est-à-dire la cible des objectifs visés par d'autres politiques publiques. Comment alors différencier les forêts ? Par fonction ? Par usage ? Par service ? Quelle place réserver aux forêts de production ? Comment rémunérer les services forestiers ? Autant de questions, nous l'avons vu, auxquelles il n'est pas possible de répondre de manière générale.

A l'appui de notre grille d'analyse « acteurs-territoire-instrument », notre hypothèse de travail est que pour saisir la régulation européenne des forêts, il nous faut intégrer le travail politique des acteurs eux-mêmes sur des problématiques ciblées et selon la participation d'ordres institutionnels déssectorialisés et territorialisés. Il s'agit de chercher à comprendre la construction européenne non pas en termes de processus économique et sociétal ou encore en termes d'interdépendance croissante des pratiques sociales, culturelles et économiques mais de comprendre comment les acteurs participent à la production de l'expertise, des normes et des symboles à l'échelle européenne, c'est-à-dire décrypter la production sociale des problèmes européens, les alliances d'acteurs qui les mobilisent, les modifient ou les opposent (Smith, 2010). Les études de cas qui suivent montrent chacune que ce travail politique vise à chaque fois à maintenir non plus un référentiel sectoriel face au référentiel global mais encore plus précisément, et pour résister à la multifonctionnalité des territoires forestiers, des paradigmes industriels reliant très précisément un ordre industriel à un territoire forestier devenant un territoire industriel face aux politiques publiques territoriales multipliant les opportunités pour les nouveaux entrants. Cette territorialisation du paradigme industriel s'inscrit dans un travail politique d'explication et de justification pour légitimer une politisation d'un problème industriel spécifique. Réciproquement, le rapport de force est exacerbé par les résultats sur la domination des acteurs, par l'exclusion des territoires et la

perte de ressources en l'absence de compromis. Enfin, la lutte entre acteurs pour le gouvernement de l'industrie européenne de la forêt se déroule au cœur d'une tension entre les logiques européennes et communautaires, c'est-à-dire dans l'incertitude entre un cadre supranational ou s'inscrivant dans la subsidiarité. C'est ce que nous montre chacune des études de cas suivantes, sur la prévention des feux de forêt, la valorisation de la biomasse forestière et enfin sur la lutte contre le commerce de bois illégal. La relation à la ressource est construite pour résister à la déssectorisation et aux nouveaux entrants dans le changement de politique publique et la mise en œuvre de celle-ci. Cependant, le travail politique, parce qu'il est s'inscrit au sein de conflits avec d'autres catégories d'acteurs, ne signifie pas que l'objectif poursuivi est atteint, même temporairement.

Chapitre 2 La réinstitutionnalisation d'une politique européenne de prévention des feux : Le cas des propriétaires forestiers du sud de l'Europe

Ce chapitre a pour objectif de montrer comment l'Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe (USSE) s'est mobilisée face aux Institutions communautaires dans le but de réinscrire la prévention des feux de forêt comme problème public central de la protection des forêts. L'USSE poursuit l'objectif de voir le Conseil et le Parlement adopter un instrument d'appui financier direct aux propriétaires forestiers pour soutenir les aménagements de prévention en forêt. Afin de redéfinir un problème de prévention progressivement marginalisé dans l'instrumentation communautaire, l'USSE s'est légitimée comme entrepreneur politique par l'institutionnalisation de son territoire forestier à l'appui duquel elle a développé un travail politique pour valoriser sa représentation des aménagements préventifs, et ce, face à d'autres mobilisations d'acteurs institutionnels et experts de la lutte contre les feux.

La défense des forêts contre les incendies est inscrite comme un problème public communautaire depuis 1986 parmi les mesures de protection des forêts contre les risques naturels et humains. Cette mise en problème public fait suite aux dégâts occasionnés aux forêts européennes par les pluies acides. Ces mesures visent tout autant la connaissance de la ressource forestière par la collecte de données que son aménagement. Ces deux objectifs sont depuis lors poursuivis par des textes successifs et variés selon que la forêt est envisagée dans sa dimension productive (FEADER et de la DG Agriculture) ou environnementale (LIFE+ ou du réseau Natura 2000 et de la DG Environnement).

Parmi les acteurs concernés par ce risque et visés par ces instruments figure l'USSE. Créée en 1991, elle est une alliance transfrontalière des associations régionales de propriétaires forestiers du Sud Ouest de la France, de l'Espagne, du Portugal, Italie et Grèce. Sa vocation politique est de présenter une position commune de ses membres dans le débat national, européen et mondial sur les forêts face aux institutions communautaires et autorités publiques, aux autres industries, aux ONG(E) et associations de représentation de la société civile. L'USSE incarne donc une mobilisation de réseaux d'acteurs sectorialisés et territorialisés. En représentant les intérêts de ses membres à plusieurs échelles, l'USSE veut participer à la problématisation des enjeux publics, à leur politisation/dépolitisation, et ainsi à influencer le

choix des instruments d'action publique et collective qui leurs sont les plus favorables face aux projets d'instrumentation concurrents. En interne, l'organisation vise le partage d'expériences et de savoir entre ses membres.

Dans le cadre de cette thèse, cette organisation a été étudiée à plusieurs reprises. Une première fois, au cours du 1^{er} semestre 2009, l'enquête a été conduite par observation non participante et entretiens auprès du Syndicat des sylviculteurs du Sud Ouest, membre de l'USSE, et un travail de documentation sur la protection des forêts. Cette première phase nous a permis d'identifier l'importance de la thématique « feux de forêt » pour les membres de l'USSE et leur action auprès de l'UE. Suite à notre première enquête, nous avons été recrutés par le siège de l'USSE (basé à Derio, Bilbao-Espagne), pour participer, durant le 1^{er} semestre 2010, à la préparation du futur atelier de travail international sur la gestion du risque. L'USSE y était à la fois coorganisateur¹ et partie prenante². Cet atelier de travail³ s'inscrit lui-même dans une série de rencontres internationales sur la gestion du risque incendie et pour lesquels l'USSE était également coorganisateur. En vue de cet atelier portant sur la prévention et les pratiques innovantes, l'objectif de l'USSE a été de faire porter, par les coorganisateur et les participants, la focale sur les pratiques locales de gestion préventive, de mettre en avant le rôle des propriétaires forestiers et enfin l'efficacité de la prévention par rapport aux coûts de la lutte, de la destruction et de la restauration. A cette fin, notre mission a été triple : Faire un bilan de l'agenda européen et international (notamment celui du FAO/COFO pour les OI) des politiques et techniques de gestion du risque, établir un questionnaire à diffuser auprès des acteurs de la gestion du risque (services de pompiers, administrations et ministères, organisations privées de gestion des forêts) et enfin, traitement des données pour la rédaction d'une brochure synthétisant les avantages de la prévention face aux coûts de la lutte et mettant en avant l'absence d'instruments de politique publique valorisant cette approche du risque.

La valeur heuristique de notre approche régulationniste a été confirmée par le cas de l'USSE dans ses quatre postulats : Premièrement, la régulation est coproduite par les acteurs publics,

¹ L'organisation a été partagée avec le Ministère grec de l'Environnement, de l'Energie et du Changement Climatique; le Département des Forêts de la République de Chypre ; FOREST EUROPE; le Comité Silva Mediterranea; et le département de gestion des feux de forêt de l'UNECE/FAO. L'atelier s'inscrit dans le prolongement du Programme de travail fixé par la 5^{ème} Conférence ministérielle de Forest Europe sur la Protection des forêts en Europe (Varsovie, 2007).

² En effet, les aménagements de prévention des feux par les propriétaires ont été soutenus financièrement par le règlement 2158/92 du Conseil de l'Europe. Or, cet instrument a été invalidé en 1997 et les instruments de substitution sont dénoncés comme inopérants pour l'USSE, laquelle se mobilise pour son retour.

³ L'atelier s'intitulait "Workshop on the assessment of forest fire risks and innovative strategies for fire prevention" et s'est tenu à Rhodes (Grèce) du 4 au 6 mai 2010.

privés et collectifs (la production de règles n'est pas anarchique). Deuxièmement, la régulation globale des feux passe non pas par une convention internationale mais par une succession de rencontres internationales réunissant experts et professionnels de la prévention, de lutte et de la restauration après incendie ce qui nous pousse à observer au niveau méso l'ordre industriel pour situer les membres de l'ordre face à la politique de prévention des feux. Troisièmement, les objectifs perçus sont problématisés (Rochefort et Lobb, 1994) et politisés (Lagroye, 2003). Quatrièmement, le territoire est socialement construit et instrumentalisé dans la production et dans la légitimation de la régulation (Carter et Smith, 2008). L'industrie est donc gouvernée par des acteurs pluriels en interaction, lesquels représentent leurs intérêts façonnés par leur représentation localisée de la réalité. Des ordres politiques institutionnalisés fondés sur le territoire vont non seulement porter un regard local sur des problématiques en construction tout en mobilisant des ressources de puissances économiques, symboliques, scientifiques ou sociales. Ces ressources d'action publique (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001 : 70-91) légitiment le statut et les demandes de l'USSE, c'est-à-dire les intérêts perçus dans le marchandage autour du sens que prendra la problématisation des enjeux publics et du choix des instruments de l'action publique. Ces ressources d'action publique sont stratégiques pour le travail politique de l'USSE qui est opposée à d'autres catégories d'acteurs et réseaux d'experts face aux DG. Cependant, les conflits d'acteurs ne sont pas les seuls obstacles au changement et il nous faut examiner le contour de l'action publique européenne pour situer une éventuelle dépendance au sentier.

En montrant ainsi comment l'USSE a cherché à provoquer un changement de politique publique européenne, nous nous inscrivons dans une approche interactionniste de l'action publique. Aussi, une première section vise à préciser les contours de l'action communautaire pour protéger les forêts contre les feux. Un tel préalable nous permet alors de resituer le travail politique de l'USSE pour définir la prévention comme un objet central de la politique européenne de protection des forêts. Enfin, une troisième section présentera les obstacles au changement de politique publique que rencontre cette tentative de construction collective de l'action publique.

1. Les contours de la politique européenne de prévention des feux de forêt

L'objectif de cette section est de dresser les contours de la politique publique européenne de protection des fonctions forestières contre le feu. L'action européenne pour la protection des forêts contre les risques naturels et humains trouve ses sources en 1986 face au risque industriel et intègre, par la suite, le risque incendie. La réduction de la vulnérabilité au feu renvoie aux aménagements de prévention du risque, à la préparation à son occurrence par la connaissance du feu et des massifs forestiers, à la surveillance, la disposition préventive des moyens de lutte et enfin à la lutte elle-même par les moyens infranationaux et par la coordination entre les Etats membres des moyens de luttés (1.1). De sectorielle, la définition du problème public de la protection des forêts contre les incendies s'inscrit de plus en plus dans une dimension multisectorielle. Les contours de l'action communautaire pour protéger les forêts évoluent en effet vers une déssectorialisation du problème pour prendre en compte un risque lui-même défini comme multisectoriel (1.2).

1.1 Un problème initialement défini comme sectoriel

La gestion du risque incendie renvoie à l'information forestière, à la prévention, à la préparation et à la lutte elle-même (encadré 31). En 1986, suite aux premiers dégâts industriels causés aux forêts, au sein du Conseil, les ministres en charge des forêts se mobilisent pour renforcer les mécanismes d'information et de surveillance forestière. Ceci conduira à la définition d'un instrument de financement des activités de prévention.

Encadré 31 : La prévention des feux de forêts : quelques définitions (Joint Research Center, 2009 ; DG Env, 2008)

Prévention : « toute action que soutiennent les Etats Membres pour prévenir le risque ou réduire les dommages à la population, l'environnement et la propriété ».

Prévention : « Les activités de prévention peuvent être divisées en deux catégories: celles qui concernent les causes premières du feu (information aux populations sur les négligences et les comportements pour limiter le risque, dispositions légales sanctionnant les pyromanes ou réglementation de l'usage du feu (écobuage) et celles qui visent à limiter l'inflammabilité des forêts (gestion des combustibles et foresterie préventive) ».

Préparation : « assurer une capacité humaine et matérielle de réponse rapide et efficace face à une urgence et obtenue comme un résultat de l'anticipation ».

Risque : « événement potentiellement dangereux, phénomène ou activité humaine qui peut tuer, blesser, détériorer la propriété, gêner l'économie et le social ou dégrader l'environnement ».

Vulnérabilité : « conditions déterminées par des facteurs et dynamiques physiques, sociaux, économiques et environnementaux, qui accroissent la possibilité d'être impacté par un risque ».

Risque incendie: combinaison de la possibilité d'un feu (conditions favorables au feu) et de la vulnérabilité (dommages, valeur de la ressource et résilience) (JRC, 2009) à court et moyen termes.

Le problème de protection des forêts concerne la défense des forêts contre les risques naturels et industriels apparaît en 1986 avec la dégradation des forêts européennes causée par les pluies acides. Le phénomène n'est pas récent¹ mais il devient un problème public européen dans les années 80 en étant à la fois médiatisé comme une nouvelle catastrophe naturelle causée par l'homme et étudié par les experts annonçant alors le dépérissement et la mort des forêts (Kandler, 1993 ; Corvol, 1994). Saisi par les Ministres en charge des questions forestières, le Conseil européen définit alors une politique de prévention des risques. Est ainsi créé un réseau de surveillance des forêts et de comptabilisation des dommages causés aux forêts européennes par ce type de pollution (Règlement (CEE) n°3528/86 du Conseil du 17 novembre 1986 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique). En 1992, le volet prévention est étendu au risque incendies. La Commission, avec le règlement 2158/92 adopté par le Parlement et le Conseil, incite les Etats membres à mettre en place des mesures d'information, de classements des zones par risque (haut à bas), d'identification des causes et de leur suppression, information, de coordination des services forestiers européens, de recherche dans le domaine de la prévention, les aménagements de prévention du risque incendie, la surveillance et la formation (art 1.3, al. a-d). A cette fin, la Commission prévoit une participation financière de la Communauté, jusqu'à 50% des dépenses approuvées par la Commission pour les aménagements en zone classée à haut risque, 30% pour les zones de moyen risque.

¹ Dès le 19^{ème} siècle, le phénomène des pluies acides et leur impact sur les cultures agricoles et le bâtiment sont décrits par les climatologues en Angleterre et en Allemagne (voir Robert Angus Smith, *Air and Rain: the Beginnings of a Chemical Climatology*, 1872)

Sous le règlement 2158/92, de 1992 à 2002, 12 millions d'Euros par an au sein de l'Europe des 15 ont été dédiés à la prévention du risque incendie. Près de 70% ont été dédiés aux activités de prévention elles-mêmes, 3% à la recherche et le reste à l'information et à l'éducation. En 1997, avec le règlement (CE) n° 308/97, le Conseil prévoit de prolonger le règlement 2158 jusqu'en 2002 avec une enveloppe de 70 millions d'Euros mais la Cour des comptes, par demande du Parlement, annule en 1999 ce dernier règlement. Malgré les apports du règlement 2158/92 à la protection des forêts, l'arrêt de la Cour des comptes stipule que les deux règlements sont annulés au motif que le Conseil aurait dû prévoir l'article 130S du traité (actuellement l'article 175 du traité) comme seule base juridique. Le Parlement a déposé une requête auprès de la Cour parce qu'il n'a pas été consulté pour chacun des deux règlements alors que le bois et la forêt ne sont pas des produits agricoles compris dans le Traité de Rome et que les mesures de protection des forêts sont avant tout des mesures environnementales avec des externalités agricoles marginales (Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 25 février 1999, al. 8 et 9) :

« A l'appui de ses recours, que les règlements modificatifs n^{os} 307/97 et 308/97 ont été adoptés sur une base juridique inappropriée ayant pour conséquence une atteinte à ses prérogatives quant à la procédure suivie pour le faire participer à l'élaboration des textes. Selon lui, les deux règlements auraient dû avoir pour fondement l'article 130 S du traité et donc être adoptés par le Conseil statuant selon la procédure de coopération avec le Parlement visée à l'article 189 C du même traité; au lieu de quoi, pris sur la seule base de l'article 43, les actes en cause n'ont donné lieu qu'à une consultation simple du Parlement ».

Ou encore que « les mesures communautaires de protection des forêts prévues par les règlements constituent, tant par le but qu'elles poursuivent que par leur contenu, des actions spécifiques en matière d'environnement qui n'ont sur la politique agricole commune que des conséquences indirectes et marginales. Ni les arbres ni la forêt ne sont en effet cités dans la liste qui fait l'objet de l'annexe II du traité CE et ne constituent donc des produits soumis aux dispositions des articles 39 à 46 de ce traité. Les seules mesures d'accompagnement des objectifs de la politique agricole commune qui intéressent la forêt sont des mesures de boisement de terrains non productifs et de plantations d'arbres pour protéger les terrains agricoles. Elles ne sont pas concernées par les règlements en cause, qui visent essentiellement à la préservation des grands équilibres écologiques et relèvent comme tels de la politique commune de l'environnement »

Pour sa part, le Conseil de l'Union européenne, s'il reconnaît que le bois et la forêt sont hors des politiques communes prévues par le traité de Rome devraient y entrer, d'une part, au

motif qu'il ne faut pas limiter le soutien communautaire aux produits mais également aux infrastructures de production et, d'autre part, qu'en tant qu'infrastructure, la forêt soutient l'agriculture elle-même. Aussi, il s'agit pour lui de protéger une infrastructure agricole et non pas un seul écosystème forestier ayant une seule valeur environnementale (Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 25 février 1999, al. 10) :

« Le bois et la forêt ne sont pas des produits agricoles au sens du traité, mais fonde son argumentation sur l'idée que la politique agricole n'est pas qu'une politique des produits, mais également une politique des structures. A ce titre, il soutient que le régime d'aides au boisement des superficies agricoles, mis en place à partir de 1992 sur le fondement des articles 42 et 43 du traité, a inauguré une stratégie forestière tendant à associer de plus en plus étroitement les agriculteurs à la mise en valeur des forêts et faisant perdre à l'action communautaire en faveur des forêts le caractère principalement environnemental qu'elle avait initialement. Le Conseil considère dès lors que l'article 43 pouvait servir de base juridique unique aux règlements en cause. Ceux-ci prennent incontestablement en compte des exigences d'ordre écologique mais, dès lors que ces dernières ne sont qu'accessoires, le rattachement à la politique commune à laquelle l'action se rapporte principalement doit prévaloir, conformément à la jurisprudence en la matière ».

Plus exactement, le Conseil de l'Union européenne a motivé le prolongement du règlement 2158/92 jusqu'en 2002 pour des motifs environnementaux. Mais, en mobilisant un instrument et une procédure de décision définie pour les produits agricoles et prévue par le Traité de Rome (art. 175 du Traité) pour protéger un secteur de l'agriculture, il a exposé son règlement à l'invalidation car il n'intègre par le Parlement, comme cela doit être le cas pour la régulation des problèmes environnementaux. Face à ce conflit réglementaire entre la lettre du texte et son interprétation selon les objectifs poursuivis, la Cour des comptes arrête que *« le Conseil a commis une violation des formes substantielles et porté atteinte à ses prérogatives. Les règlements attaqués doivent donc être annulés »*.

Compte tenu des motifs d'annulation, il a fallu prendre un nouveau règlement qui laissait la forêt et le bois soit à la marge de la PAC soit agir précisément dans le domaine de l'environnement. C'est la dernière option qui est retenue par la Commission avec le *Forest Focus* (Règlement (CE) N°2152/2003), pour la période 2003-2006. Il vise à développer l'information sur les forêts pour assurer la protection de cet écosystème. Ce n'est donc plus la sylviculture qui est en question mais la protection des écosystèmes forestiers. Selon le rapport d'évaluation de la Commission concernant *Forest Focus* (2010), les fonds alloués aux activités de prévention s'élèvent à 9,3 millions d'euros, dont seulement 5 ont été payés aux

Etats membres (Commission, 2010 : 2), soit 3 millions d'euros par an contre les douze du 2158/92. A cette date sont donc posées les bases de la protection des forêts par le rapprochement des différents services nationaux et le soutien aux Etats membres dans les aménagements de protection des forêts. Selon un rapport de la Commission (COM (2005) 84 final), les mesures communautaires visant à protéger les forêts contre les incendies et la pollution atmosphérique ont permis d'améliorer l'information sur les forêts et de mettre en œuvre de nombreuses actions de coopération entre Etats membres.

1.2 Une définition multisectorielle du risque et de sa gestion

Lorsque *Forest Focus* arrive à son échéance en 2006, il ne sera pas remplacé par un instrument dédié à l'action forestière et le financement de la prévention sera renvoyé vers les instruments existants pour le soutien aux investissements agricoles et environnementaux. *Forest Focus* est, en 2006, par l'instrument financier *LIFE+* (Règlement (CE) N°614/2007). *LIFE+*, encadré par la DG Environnement, a pour objet de financer les projets publics et privés pour le développement et à la mise en œuvre de la législation dans le domaine environnemental pour la conservation de la biodiversité, la gouvernance et enfin l'information et de la communication, qui désigné par les Institutions communautaires (Conseil de l'UE, 2010 ; comme pouvant être un moyen de financer la prévention des feux de forêts. Dans le domaine forestier, *LIFE+* peut contribuer au financement des systèmes d'information concernant les feux de forêt mais dans les faits aucun projet n'est concerné fin 2010 (rapport intermédiaire de la Commission au Parlement et au Conseil, 2010).

Le risque incendie, dans le cadre de *Forest Focus*, est défini comme un risque environnemental, ce qui a invalidé les procédures ayant conduit aux règlements 2158/92 et 308/97. En parallèle au *LIFE+*, c'est le Fonds européen agricole pour le développement rural FEADER (2007-2013) qui devient le principal instrument de financement des mesures forestières. Il prévoit toute une série de dispositions en ce qui concerne le cofinancement des activités de boisement, les paiements destinés aux zones relevant de Natura 2000, la prévention et la restauration et les autres mesures environnementales forestières, ainsi qu'un large éventail d'investissements dans la gestion forestière et dans la transformation du bois (axes 1 « Améliorer la compétitivité des secteurs agricole et forestier » et 2 « Améliorer

l'environnement » dans lequel entrent les mesures de prévention). La prévention des feux de forêt participe du domaine de l'axe 2. Les mesures forestières du FEADER peuvent alors concerner la prévention des risques naturels (mise en place de schémas de prévention), la restauration des potentiels productifs des forêts abîmées par des catastrophes naturelles. Parce que les forêts contribuent à la protection des sols, à l'atténuation du changement climatique, le rapport de la DG agri stipule que le FEADER doit intégrer des mesures de prévention des feux pour les zones à moyen et haut risque. Selon ce rapport (2009 : 30) concernant la mise en œuvre des mesures forestières dans le cadre du FEADER, « 1553 millions d'euros ont été dépensés par l'UE pour restaurer le potentiel forestier et introduire des mesures de prévention, ce qui constitue 1,7% du budget de FEADER (presque 4% dans l'axe 2). Du point de vue des dépenses, la 1^{ère} afforestation de terres agricoles [jachères], la restauration du potentiel forestier et l'introduction de mesures de prévention sont les plus importantes mesures forestières, lesquelles représentent 10% de l'ensemble des ressources allouées sous l'Axe 2 ». C'est notamment dans le cadre du Réseau Natura 2000 que 120000 actions de restauration sur 2 millions d'ha de forêts (pour une moyenne de 16,9 ha par action) (DG Agri, 2009 : 3) qui ont été financées, principalement dans les régions méditerranéennes où le risque incendie s'accroît avec les scénarii de changement climatique, de croissance urbaine (notamment avec une interface urbain/rural à risque en progression) et la déprise agricole (abandon des terres, non gestion des forêts augmentant la présence et la densité de matériel inflammable). Le Fonds européen de développement régional intègre donc la question du risque.

La gestion du risque incendie en cours est également dédiée à la Protection civile qui a des missions d'information, de surveillance, de disposition préventive et de coordination des moyens de lutte. La Protection civile est une structure communautaire permettant de coordonner des moyens d'assistance mutuelle pour gérer des catastrophes naturelles et accidents d'origines humaines (Conseil 2007/779/EC). Son instrument financier est le Fonds de solidarité ((CE) No 2012/2002) qui vise à couvrir les efforts et coûts immédiats de la lutte mais non pas le financement de mesures préventives. Le soutien financier de la Protection civile provient également du règlement du Conseil 2007/162 mais lui aussi ne vise que les mesures de lutte et exclut les mesures de prévention. En 2008, 3,5 millions € auront été alloués par le Parlement européen.

Le traitement du risque incendie, la prévention et la restauration participent donc de multiples fonds qui s'interpénètrent et créent des tensions entre acteurs, autant au sein des Institutions que face à elles. Le FEADER est défini par les Institutions comme l'instrument principal dans

le domaine de la prévention mais ces dernières rappellent que le LIFE+ peut être activé pour ce qui est de l'information. Or, celui-ci est dénoncé par la DG Env (2008) comme un outil peu pertinent au regard des résultats de cet instrument pour l'aménagement des forêts. Ainsi, la DG Env présente-t-elle le LIFE+ comme un instrument inefficace dans le domaine des feux de forêt qui ne peut, à lui seul, compenser l'absence de stratégie de prévention du risque incendie. Qui plus est, la DG Env dénonce une histoire européenne de prévention chaotique et non clairement définie. Pour sa part, le Parlement européen (2007) qualifie d'inopérants les instruments existants (FEADER, LIFE +) dans la gestion et la prévention du risque incendie en forêt. Puis, c'est la Cour des comptes européenne qui, en 2004, dénonce l'opacité de ces financements et de dépenses dont le versement n'est pas suivi de contrôle. Le retrait du règlement 2158/92 du Conseil a en effet conduit à décentraliser la prévention de la protection des forêts. Cette décentralisation de la prévention se manifeste à double titre : tout d'abord, c'est l'absence d'instrument dédié à la prévention avec pour seul substitut pertinent le FEADER qui traite de la forêt parmi plusieurs chapitres mais sans viser explicitement la prévention du risque feu. D'autre part, la sylviculture ne figure plus comme secteur cible dans la politique européenne de gestion des risques et notamment de leur prévention et ce, pour viser la forêt comme espace naturel ou dégradé à restaurer.

Au total, l'agenda communautaire sur la protection des forêts apparaît de plus en plus déssectorisé au sens où le risque n'est plus sylvicole mais environnemental et humain. Plus exactement, la protection des forêts contre le risque incendie n'est plus formulé en termes sylvicoles de protection d'une capacité productive pour, au contraire, être formulé en termes de protection des sols et de restauration depuis le FEADER, en termes d'information sur les écosystèmes dans le cadre du LIFE+ ou de préservation des écosystèmes avec Natura 2000. Enfin, la gestion des feux est formulée comme un problème de sécurité civile qui vise en premier lieu la protection des biens et des personnes. La gestion du risque prend donc une dimension multisectorielle de plus en plus affirmée dans la définition du problème au sein de la Commission et du Conseil. Elle rend compte d'une territorialisation des politiques publiques dans laquelle les forestiers reculent face aux autres acteurs. En effet, les forestiers sont face à des acteurs qui s'inscrivent dans les axes prioritaires des politiques communautaires. Leur examen permet de comprendre le défi posé aux forestiers autant dans la prévention des feux que dans la lutte. La gestion de ce risque incendie concerne trois objets de politiques publiques : l'aménagement du territoire pour contrôler la conversion des terres boisées, la protection des sols contre l'érosion et enfin la sylviculture (encadré 32). Ainsi, le Livre vert de la DG Environnement (2010) expose notamment la nécessité de prendre en

compte le risque incendie en contexte de changement climatique, de déprise rurale et d'augmentation des interfaces rurales urbaines et de réduire les feux et les dommages aux biens, aux personnes et à l'environnement afin de protéger la multifonctionnalité des forêts.

« *La protection des forêts dans l'UE doit consister à garantir que les forêts continuent, à l'avenir, de remplir les fonctions socio-économiques, écologiques et de production qui sont les leurs* » (Livre vert, 2010 : 2).

Encadré 32 : Les composantes sectorielles de la prévention des feux

Les rapports de la DG Environnement (2008) et de la protection civile (2008) insistent sur la dimension multisectorielle de la gestion du risque incendie. Ainsi, le rapport revient sur ce qu'impliquerait de l'UE la prise en compte de chacune de ces trois dimensions :

- L'aménagement du territoire est une composante indépassable de la prise en charge du risque et apparaît prendre une place de plus en plus importante dans les processus de décision communautaire. Cependant, la compétence reste du domaine des Etats membres et toute décision en la matière au niveau communautaire requiert l'unanimité des Etats membres. Aussi, les rapports recommandent que les instruments financiers et les fonds européens soient une part importante des politiques d'aménagement du territoire.
- Une récente proposition pour une directive européenne sur la protection des sols visent à poursuivre une stratégie communautaire pour la protection et l'utilisation durable des sols basée sur l'intégration de problématique multisectorielle, la multifonctionnalité des sols et leur protection contre les menaces. Cette directive n'a pas été adoptée et la compétence reste donc du domaine des Etats membres.
- Dans le domaine forestier, l'UE n'a pas de compétence commune. Donc, toute politique de prévention reste du domaine des Etats membres. Le règlement Forest Focus (CE2152/2003) de 2003 à 2006 a eu pour objectif de soutenir l'information forestière. Son principal apport a été la création du Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS). L'objectif final de l'UE en matière forestière est d'injecter toute les composantes forestières dans les autres politiques sectorielles.

Or, c'est cette diffusion des enjeux sylvicoles parmi d'autres questions sectorielles que dénonce l'USSE comme une carence de l'action communautaire. Pour se faire, l'USSE s'est progressivement légitimée comme acteur de la construction collective des politiques publiques par son territoire forestier. C'est face à cette instrumentation communautaire floue et qualifiée de peu opérante que l'USSE se mobilise. Selon les représentants de l'organisation, c'est tout autant la prévention des feux qui est un problème public pour l'UE que l'inefficacité de ses instruments. D'une part, en étant différemment problématisés (prévention pour l'agriculture et pour l'environnement, sécurité civile), les contours de l'action communautaire apparaissent plutôt flous. D'autre part, l'inefficacité dénoncée par la DG Env ou la Cour des comptes sont des arguments supplémentaires pour les représentants de l'USSE. Autrement dit, leur objectif est de resectorialiser le problème de la prévention des feux de forêt au sein de la sylviculture. En politisant plusieurs arguments en termes industriels, l'USSE veut montrer qu'en soutenant la sylviculture dans ses aménagements préventifs, le secteur sert le bien commun poursuivi par les Institutions communautaires.

2. Le travail politique de l'USSE pour faire de la prévention une politique publique européenne

L'objectif de cette section est de montrer comment des membres de l'USSE développent un travail politique pour valoriser, auprès des institutions européennes, un modèle de protection des forêts contre le risque incendie. L'objectif poursuivi est l'établissement par le Conseil d'un instrument de financement direct de la prévention de ce risque. Dans le cadre de notre mission au sein de l'USSE, nous avons ainsi pu observer deux tendances : D'une part, la construction d'un argumentaire transnational destiné aux Institutions communautaires *via* la DG Environnement et les ministères nationaux et, d'autre part, la valorisation du modèle de prévention des feux issu de l'expérience d'un des membres de l'USSE : le Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest. L'argumentation de l'USSE est la suivante : Dans un contexte où la prévention des risques apparaît diluée dans nombre d'instruments communautaires, il apparaît nécessaire de mettre en place un nouveau règlement dédié aux actions de prévention en forêt. Cet instrument va non seulement dans le sens de la mission régaliennne de la protection des biens de production d'un secteur mais il est également relié au gain qu'y trouve la communauté (aménagement des territoires, gains économiques pour les finances publiques et privées, emploi, clarification du droit communautaire, performance de secteurs européens territorialisés) et au bien public (contribution de la sylviculture à la gestion des espaces naturels, atténuation du changement climatique). Ce travail politique s'appuie lui-même sur la légitimation de l'USSE comme groupe d'intérêt représentant un réseau de producteurs forestiers sud européens fondé sur un territoire, lui-même construit par les membres. Aussi, la participation de l'USSE à la construction collective d'une politique européenne de la gestion du risque incendie apparaît comme la valorisation d'un système de représentation (Hassenteufel, 2008 : 109) au sein duquel l'USSE articule sa représentation de ses intérêts avec un contexte légal européen qu'elle juge insuffisant.

Il nous faut désormais examiner le travail politique de l'USSE depuis sa légitimation en tant qu'acteur. Ensuite, nous nous arrêtons sur les arguments que l'organisation avance pour problématiser sa représentation du problème européen de gestion du risque incendie par les aménagements forestiers de prévention. Dans un troisième temps, nous précisons la politisation que l'USSE fait de ses arguments à travers les échelles de gouvernement.

2.1 L'USSE : Un acteur légitimé par son territoire

Face à la multiplication des objectifs publics assignés à l'aménagement forestier et des acteurs participant à la mise sur agenda des enjeux, l'USSE a dû prouver sa légitimité à participer à la régulation des enjeux forestiers européens. De par son histoire et une expérience sur un massif forestier mixte, morcelé et transfrontalier, l'organisation se présente comme un acteur incontournable de l'aménagement du territoire sud européen tant par les perturbations sur l'activité que généreraient de nouvelles régulations que par leur participation à la production d'un bien commun. Elle tente ainsi de politiser ses objectifs face aux problématiques locales, nationales et européennes des enjeux forestiers. L'enjeu est pour elle de résister à la déssectorisation de l'objet « forêt », ou du moins de s'y insérer, tout en imposant sa problématique des enjeux face aux différentes configurations d'acteurs cherchant à reproblématiser l'action forestière. Pour examiner cette légitimation, l'USSE valorise un territoire forestier sur lequel elle appuie son travail politique dans la construction de l'action collective.

2.1.1 Légitimation de l'USSE comme acteur de politique publique

Dans le contexte de textes communautaires et européens d'orientations forestières, d'une part, et de déssectorisation de l'objet « forêt », d'autre part, l'USSE cherche à faire valoir les intérêts d'une profession géographiquement définie et économiquement en proie à une concurrence tant globalisée qu'intra européenne. Elle est également face aux objectifs du développement rural et de politiques intersectorielles activant la forêt comme écosystème naturel et non plus comme secteur productif. L'alliance de sylviculteurs s'inscrit dans une stratégie tout autant appuyée sur la territorialisation de l'USSE que sur une dépendance des territoires aux forestiers. Ce faisant, elle légitime son rôle tant au niveau infra national qu'au niveau supranational.

Pour ce faire, elle s'appuie sur la légitimité territoriale construite par la mise en valeur de ressources collectives d'action publique variées en provenance de ses membres. L'USSE est en effet une alliance de 12 associations de propriétaires forestiers du sud de l'Europe (Sud Ouest de la France, Espagne, Portugal et Grèce) représentant un total de 2,5 millions de propriétaires forestiers (figure 11). Le siège de l'USSE est basé en Espagne. Son objet est de représenter l'identité forestière du sud de l'Europe au sein des sphères nationales, européennes et mondiales de discussion et de décision. En procédant à ce travail politique, c'est-à-dire la construction d'alliances, de préférences et d'argumentaires, l'USSE incarne les sylviculteurs du sud de l'Europe au sein d'une mobilisation d'acteurs pluriels pour participer à la problématisation des enjeux publics, à leur politisation/dépolitisation, et au choix des instruments d'action publique et collective les mieux à même de structurer les conduites publiques et individuelles à différentes échelles de territoires (Lascoumes et Le Galès, 2004). En représentant une position commune dans le débat sur les forêts, son objet premier est donc de participer à la construction de toute politique publique qui pourra impacter les propriétaires individuellement, les associations membres ou encore le secteur entier. Cette organisation est inédite au moment de sa création dans un secteur et un agenda politique jusque-là dominés par les Etats et les firmes scandinaves du papier. Comme interface dédiée depuis 1989 à la construction collective de l'action publique, l'USSE constitue alors une ressource temporelle pour ses membres répartis parmi 5 Etats membres.

Figure 12 : Les 12 associations membres de l'USSE (USSE, 2009)



En outre, l'USSE met en avant ses ressources matérielles liées aux surfaces forestières (17,7 millions d'hectares en 2009 dont 73% de propriété privée), à l'emploi direct et indirect (331000 emplois directs en 2009) et les volumes produits (40 mm³ face au 56 de la Finlande ou au 77 de la Suède). Qui plus est, ses ressources matérielles sont augmentées par la contribution à la croissance des régions par les revenus d'activité et les taxes liées, les investissements d'aménagement du territoire. Ces ressources d'action publique sont également à associer à la reconnaissance des fonctions de la forêt et au rôle des membres de l'USSE dans l'aménagement durable. Ceci dote l'USSE de ressources sociales lui permettant de s'appuyer sur des réseaux relationnels parmi les autorités publiques locales et nationales. Ce sont enfin des ressources de savoir que l'USSE construit dans le but d'apparaître comme un expert auprès des autres acteurs. Ces ressources de savoir prennent différentes formes : travail en réseau, partage d'expérience et recherche scientifique. L'objet n'est pas seulement de développer techniquement des processus de production forestière sous-régionaux mais aussi de valoriser et généraliser cette recherche auprès de l'ensemble des membres et du secteur. Ainsi, elle a participé à la création, en 2004, de l'Institut Européen de la Forêt Cultivée (IEFC), un réseau de recherche scientifique sur la gestion durable des forêts atlantiques. L'IEFC est une association regroupant des organismes de recherche, des Universités, des organismes de transfert et des organisations professionnelles. Il a pour mission de coordonner les programmes de recherche portant sur les aspects scientifiques et socio économiques de la gestion durable des forêts atlantiques. Ses travaux sur la prévention des incendies de forêts (programme CEDRE), sur les incidences du changement climatique (programme REINFORCE) ou encore pour le développement des critères et indicateurs de la gestion durable des forêts atlantiques (programme FORSEE) s'inscrivent dans une perspective européenne et pas seulement sous régionale. Le travail de recherche et d'expertise porte la focale sur les forêts du sud de l'Europe mais ses objectifs répondent aux attentes et problématiques communautaires. Les Institutions communautaires peuvent financer ces opérations de recherche. Ainsi, en cherchant à se donner un rôle d'expert, l'USSE développe un premier volet de légitimation communautaire. En outre, ce centre de recherche permet aux acteurs de l'USSE d'obtenir des résultats indépendants issus de protocoles de recherche ciblés sur les forêts atlantiques. Ce travail scientifique permet de connaître l'état du massif sud européen dans son ensemble mais fournit également des résultats issus d'études comparatives et prospectives menées sur différents terrains. Cette connaissance permet une meilleure représentation politique des intérêts en se situant scientifiquement parmi les conflits entre

communautés de savoir. En questionnant ou en explorant des variables jusque-là ignorées, écartées ou émergeant avec les changements globaux, l'USSE présente un positionnement à la fois objectivé de la gestion forestière durable des forêts atlantiques et socialement construit face à d'autres positionnements eux-mêmes tout autant objectivés et s'appuyant sur la mise en scène de la gestion des ressources naturelles. Ainsi, l'USSE tente de représenter la gestion durable et gestion multifonctionnelle des ressources forestières et des écosystèmes liés aux forêts du sud de l'Europe au sein des différentes sphères d'influence et de décision. Son éligibilité n'est pas issue d'une seule association de membres mais d'un véritable travail d'envergure visant la connaissance du territoire lui-même pour définir les intérêts. C'est cette connaissance combinée à une représentation de la réalité et des intérêts qui va structurer la représentation politique de l'objet forêt.

Cette représentation objectivée et ce rôle d'expert vient se cumuler à deux types de légitimation cumulatifs. Tout d'abord, une légitimation fonctionnaliste qui renvoie aux gains issus de la sylviculture pour les territoires administratifs associés aux massifs forestiers (emplois, taxes et impôts, investissements dans l'aménagement du territoire, vitalité de la filière de transformation du bois). Ensuite, c'est une légitimation symbolique issue de l'histoire de la sylviculture dans le sud de l'Europe. C'est donc la problématisation et la politisation de ces arguments techniques, économiques et culturels mobilisés par ce groupe d'intérêt qu'il nous faut désormais examiner, et ce, afin d'envisager comment ils viennent servir la politisation de l'objet « forêt » par l'USSE. Au total, notre enquête nous met face à un système de représentation permettant à l'USSE de décoder et recoder le réel. Ce système de représentation repose sur l'articulation entre des principes généraux d'orientation, une grille d'interprétation de la réalité (décodage) et des raisonnements et argumentaires (recodage) qui légitiment l'orientation souhaitée de l'action publique (Hassenteufel, 2008 : 109). La mobilisation de ses ressources par l'USSE lui permet de porter son système de représentation parmi ceux contribuant à la construction de l'action publique mobilisant argumentaires rationnels et ressources sociales avec lesquels elle entre en concurrence. Il s'agit d'examiner maintenant le travail politique de l'USSE.

2.1.2 L'USSE dans la problématisation et politisation de l'objet « forêt »

En effet, cette légitimation de l'USSE n'a pas pour unique fonction de légitimer un ordre politique territorial endogène mais également celle de participer à la construction de l'objet politique « forêt » et à la définition du cadre organisant sa gestion durable au sein d'un système d'acteurs européens et mondiaux. Ces acteurs, tant publics que privés, sont porteurs de représentations différentes, si ce n'est divergentes, sur le sens que doit prendre la régulation de l'économie-politique européenne et mondiale des forêts. Ce travail politique, auprès des ordres industriels institutionnalisés et des Institutions communautaires et mondiales, est développé sur la base d'une approche transversale de coordination transrégionale. L'objectif d'un tel rapport au territoire est de donner sens à l'action de l'USSE en la resituant parmi les arguments présentés au nom de l'intérêt général (Carter et Smith, 2008) (biodiversité, protection des personnes) et de contrecarrer les logiques d'appropriation sectorielle (March et Olsen, 1989) (marginalisation de la forêt dans les politiques d'aménagement du territoire, marginalisation des forestiers face aux experts et autres acteurs de la prévention et de la lutte). En outre, une telle légitimation sert l'USSE lorsque celle-ci intègre des organisations internationales des questions forestières européennes (CMPFE), mondiales (FAO, COFO, FNUF) et industrielles (CEPI, CEI-bois) ou encore d'experts (IEF). Au sein de l'UE, la relation entre le territoire et le secteur territorialisé affecte en permanence les processus d'action publique car leurs logiques respectives doivent systématiquement être conciliées (Lascoumes et Le Galès, 2004). En se structurant au sein d'une alliance, les propriétaires forestiers du sud de l'Europe ont donc pu pénétrer les arènes de dialogue et d'influence instrumentalisées et dominées par les industries scandinaves et germaniques de la forêt, du bois et du papier. L'USSE participe alors aux stratégies de politisation et de dépolitisation de l'objet forêt et de la gestion durable participant dès lors à un véritable transcodage (Lascoumes, 1996) de leurs intérêts sectoriels. Si la légitimité correspond à une stabilisation politique du secteur pour le sud de l'Europe alors la stabilisation de l'ordre institutionnalisé est elle-même rendue possible par la construction d'un regard commun sur une situation (représentation sociale de la réalité) (Hall, 1986). De ce regard émerge la formulation des intérêts des membres de l'USSE. Cette représentation sociale de la réalité et la construction des intérêts dépend du processus continu de construction de la décision selon

lequel le traitement des problèmes publics et l'adoption des instruments dépendront de l'état de construction et de stabilisation du secteur (Rocheffort et Cobb, 1994). La légitimité territoriale de l'USSE a fondé sa légitimité politique et sa participation au dialogue européen, lesquelles contribuent à la stabilisation institutionnelle de l'ordre forêt-bois-papier européen. En découlent les stratégies d'alliance de l'USSE mais également celles des autres acteurs avec l'USSE. Une telle représentativité permet de valoriser ses propres intérêts, de participer aux coalitions sectorielles et de s'affranchir des intérêts extra sectoriels. Une telle coalition d'intérêts vient aider à mettre en question les systèmes de représentation concurrents de définition de la gestion des forêts, lesquels se pensent en dehors de leur propre territoire et du secteur et ce, pour une resectorisation des problèmes publics. L'adaptation au changement climatique, la prévention contre les incendies ou encore les critères et indicateurs des systèmes de certification de la gestion des forêts, participant de programmes de recherche de l'IEFC, en sont autant d'exemples. L'apprentissage de la régulation européenne des forêts a conduit l'USSE à mettre en place une représentation permanente à Bruxelles en janvier 2010. Aussi, au-delà de la montée à Bruxelles pour les réunions du groupe consultatif « Forêt, y compris liège » ; la représentation permanente permet une présence à toute les rencontres communautaires et européenne sur les forêts et participe du rôle que l'USSE cherche à tenir face aux autres parties prenantes et aux acteurs communautaires.

Aussi, si l'on se réfère à la classification des réseaux (Le Galès et Thatcher, 1995), il nous apparaît que l'USSE n'est ni un réseau de producteurs (les intérêts partagés vont au-delà de la mise sur le marché du bois) ni un réseau sectoriel (l'USSE n'est pas organisée selon une structure hiérarchisée mais en tant qu'union des associations locales de propriétaires forestiers). La structure de l'USSE, les objectifs poursuivis et son travail politique nous conduisent plutôt à l'envisager comme un groupe d'intérêt tourné vers la définition des politiques publiques impactant la gestion des forêts et cela, en étant fondée sur son territoire, et des intérêts nés de l'interdépendance horizontale de ses membres autour de la même ressource pour s'assurer que les orientations communautaires intègrent les contraintes spécifiques à leurs massifs forestiers. C'est en cela que nous sont apparues pertinentes et stimulantes les hypothèses de Cairríona Carter et Andy Smith (2008) quant au territoire institutionnalisé pour situer l'entité USSE, son action politique et ses ressources pour analyser le travail politique de l'USSE dans la mise sur agenda européen de la prévention. Il apparaît que le travail politique de l'USSE s'inscrit dans l'agenda communautaire depuis les premières rencontres européennes et mondiales portant sur la question des feux. Il nous faut désormais nous attacher à examiner comment cet acteur a su mobiliser ses ressources d'action publique

et son apprentissage du gouvernement de l'UE pour réinscrire ce problème sectoriel sur l'agenda communautaire. En s'intéressant plus particulièrement à la politisation de la prévention des feux de forêt, nous avons pu « faire tourner notre grille d'analyse » sur un objet historiquement ancré dans la mobilisation des membres de l'USSE¹. Pour envisager cette politisation, il nous faut tout d'abord revenir sur les arguments mobilisés par l'USSE face à des systèmes de représentation différents, autant en externe qu'ils ne témoignent de fractures au sein de l'organisation.

2.2 La problématisation par l'USSE de la prévention du risque incendie : la production d'un savoir légitime

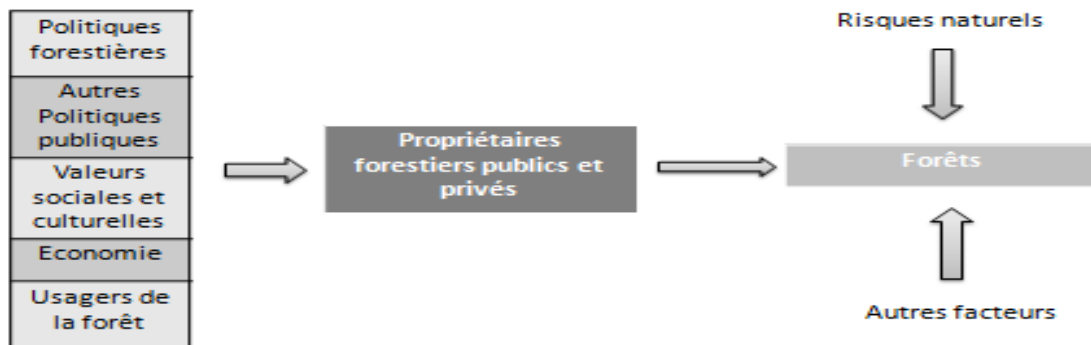
Outre la mobilisation des ressources politiques issues de sa territorialisation, l'USSE mobilise une série d'arguments techniques et politiques dans le but d'imposer la prévention des feux en problème public européen central fondé sur une production de savoir légitime (Roger, 2010). Son travail politique repose sur quatre arguments : premièrement, l'action européenne et ses instruments sont atomisés et coûteux. Deuxièmement, il faut protéger la propriété et la compétitivité du secteur sylvicole des coûts induits par la destruction de son infrastructure productive. Troisièmement, la prévention est une solution économiquement plus efficace que la lutte seule. Quatrièmement, elle s'appuie sur l'expérience de prévention réussie de l'un de ses membres : le Syndicat des sylviculteurs du sud ouest de la France (SSSO). Notre enquête de terrain et l'examen de ces arguments révèlent progressivement le rôle moteur joué par ce dernier membre dans le travail politique de l'USSE visant un retour d'un règlement type 2158/92.

¹ Comme nous l'avions déjà abordé dans notre partie méthodologie, nous avons été engagés par l'USSE durant le 1^{er} semestre 2010 pour travailler avec eux la préparation de l'atelier de travail international sur la prévention des feux de forêts et les innovations *bottom up*. Cela a donc été un terrain d'observation participante d'une grande richesse en ce qu'il nous a permis de travailler avec des interlocuteurs au sein des différents gouvernements, associations, OIG et EU participants à ce colloque. Nous avons pu conduire une telle mission grâce aux connaissances acquises tout au long de nos recherches universitaires sur la régulation des enjeux forestiers et le fonctionnement de l'UE. En retour, cette mission nous a permis d'observer et de participer aux échanges, de nouer des contacts et notre analyse que nous avons pu continuer à mobiliser à l'issue de notre mission.

2.2.1 La dénonciation de financements dispersés et hors du domaine de la prévention

La première série d'arguments vise l'état des financements européens eux-mêmes que ce soient les financements visant les multiples objectifs assignés à l'aménagement des forêts multifonctionnelles dans leur ensemble ou ceux concernant précisément la protection des forêts (figure 12).

Figure 13 : Les propriétaires forestiers : entre contraintes économiques et risques sur les forêts



Source : d'après Schmithüsen, Bisang, Zimmermann, 2001.

Pour ce qui concerne la protection des forêts contre le risque incendie, l'USSE prend acte des différents rapports des Institutions communautaires en provenance des DG, de la Cour des comptes ou encore des échanges et présentations ayant lieu au cours des réunions des groupes consultatifs mais aussi durant les échanges informels pour pointer l'absence de financements dédiés et l'inadéquation des financements de substitution. Ainsi, en réaction au rapport de la DG Agri quant à la faisabilité des moyens de lutte contre le dépérissement forestier (2007), Christian Pinaudeau (Secrétaire de l'USSE et du SSSO) publie un rapport en 2009 présentant l'état de ces financements. Le rapport dénonce avant tout une dégradation des montants alloués au secteur et à l'aménagement forestier de prévention en faveur du financement européen de recherches sur la prévision et le comportement des feux. Ce rapport a été envoyé à la DG Environnement.

Tout d'abord, c'est la dégradation des financements pour les aménagements de prévention que l'USSE dénonce. Non seulement, elle met en avant une érosion des sommes allouées mais également, en reprenant les rapports des DG Env et Agri ou encore de la Cour des comptes, l'opacité de l'affectation de celles-ci. Cette opacité concerne tout autant les destinations que les montants. Ainsi, les soutiens aux mesures forestières du FEADER s'élèveraient à 3 milliards d'euros mais concernent autant le boisement des terres en jachères que la restauration des forêts dégradées ou détruites, et ce, pour toute cause confondue (feu mais aussi inondation, tempête). Aussi, les investissements de prévention pour les forêts vulnérables ou le soutien aux investissements privés n'existent pas. Quand nous recoupons ces informations avec le rapport sur le financement des mesures forestières sous le FEADER (DG Agri, 2009), nous constatons que les comptes d'affectation ne prennent pas en compte les investissements de prévention eux-mêmes mais visent l'afforestation et la restauration des forêts, les investissements de prévention étant eux-mêmes pris en compte, mais sans précision, dans le cadre des mesures de restauration.

D'autre part, ce sont les financements des groupes d'experts et communautés de savoir que l'USSE dénonce, dans le cadre de nos entretiens de recherche ou dans des rapports adressés aux autorités publiques. Premièrement, elle attaque le financement de recherche d'information et de cartographie du comportement des feux. Plus précisément, si elle reconnaît l'utilité de ces études pour l'aménagement forestier et la lutte, elle rappelle que ces études sont réitérées à l'identique depuis 20 à 30 ans, sur les mêmes massifs et donnent lieu à la répétition de rapports tous construits de la même manière (constat de l'augmentation des feux, causes humaines et naturelles, comportement du feu selon les conditions climatiques). Au cours de notre propre inventaire bibliographique, nous avons pu constater cette répétition des thématiques et conclusions des travaux conduits et publiés. Tous les rapports successifs (FAO, 2006 ; Dimitrakopoulos et Mitsopoulos – FAO, 2006 ; EFI-BEH, 2007 ; Birot – FAO, 2009 ; JRC, 2009 ; Morgera et Cirelli – FAO, 2009 ; Sande Silva *et al.* – EFI, 2010) des centres de recherches et OI, par pays et par région suivent en effet le même plan en rappelant systématiquement l'enjeu qu'est le feu, les causes d'aggravation du risque, la prévention par l'information et la loi et enfin la lutte. Nous avons pu constater que la prévention y est régulièrement assimilée à l'information et à la disposition préventive des moyens de lutte. Cette répétition est autant due à la publication de rapports annuels qu'à celle d'ouvrages revenant de manière générale sur la gestion du feu. D'autre part, ce sont les recherches elles-mêmes sur l'action publique en matière de politique de protection et de terrain sur les

instruments d'action que l'USSE met en question. Par exemple, l'USSE met en question le financement du *Joint Research Center*¹ :

« Et les 2700000 € votés par le Parlement Européen et versés au JRC l'ont été pour un *Projet Pilote de 40 mois dont nous n'avons pas encore entendu parler !* » (Pinaudeau-USSE, 2009 : 6).

Ce sont encore des Universités qui intègrent les problématiques de protection des forêts via des appels à projet lancés par les DG qui sont visées par la dénonciation des membres de l'USSE. Par exemple, l'appel d'offre lancé par la DG Environnement associa finalement le *European Forest Institute* à un laboratoire allemand de Hambourg (BFH) pour réaliser une étude sur les feux de forêt en 2007. Ceci nous permet aussi de comprendre que c'est par l'absence de candidatures que le laboratoire allemand a obtenu le projet :

« *Cet appel d'offre a fait l'objet seulement de deux candidatures des Laboratoires Universitaires de Hollande et d'Allemagne dont les compétences notamment dans les domaines des feux de forêt étaient sans doute très connues... ! Finalement c'est le laboratoire Allemand BFH de Hambourg associé à l'EFI qui réalisa l'étude ; elle fut rendue en décembre 2007 [...]* » (Pinaudeau-USSE, 2009 : 6).

Ce rapport dénonce également le projet européen *Fire Paradox*. Coordonné par des centres de recherche espagnols, français et portugais, *Fire Paradox* est un projet pilote encadré par l'EFI, et financé par l'UE. Il vise à étudier les possibilités d'utiliser le feu comme moyen de lutte². Le projet poursuit donc l'amélioration du comportement du feu sur les massifs forestiers et a pour objectif de définir le feu comme un moyen opérationnel en en réduisant l'aléa. Le programme *Fire Paradox* est ainsi attaqué pour deux raisons : En premier lieu, il apparaît comme la réitération d'une étude « déjà maintes fois menée » sur l'utilisation du feu pour nettoyer et contrer les feux de forêt. En second lieu, l'utilisation du feu comme moyen de prévention et de lutte est pour le membre français une rupture de valeur, de croyance et de référentiel sectoriel pour une profession qui a construit son identité par l'aménagement

¹ Laboratoire de recherche pluridisciplinaire de la Commission européenne créé en 1957 dans le cadre du Traité Euratom.

² Les contre feux utilisés comme moyen de prévention ou de lutte sont des feux déclenchés artificiellement, sont encadrés par les services de pompier et visent à brûler le combustible présent au sol afin de limiter la vulnérabilité des aires concernées ou priver les feux en cours de combustibles et ainsi freiner ou bloquer leur progressions.

forestier contre le feu, plus exactement en conduisant une sylviculture qui ne permette pas au feu d'entrer et de se diffuser sur les parcelles¹.

Au total, l'USSE dénonce dans son rapport, et le rappelle lors de nos entretiens de recherche ou nos réunions de travail, que l'affectation de ces fonds se fait au détriment du secteur et des financements des aménagements ayant fait leur preuve par l'expérience elle-même et ce, pour conduire à des études d'information forestière et de prévisions réitérées régulièrement depuis trente ans et dont les rapports ne servent pas. Donc non seulement l'USSE dénonce des financements portant sur des phénomènes qu'elle estime déjà connus du fait des nombreuses recherches antérieures qui ont pu être menées mais elle dénonce de surcroît des financements à des acteurs dont elle ne reconnaît pas nécessairement l'expertise dans le domaine des feux de forêt. Par exemple, dans son analyse critique de l'Etude de faisabilité de la lutte contre le dépérissement des forêts (DG Env, 2007), l'USSE (2009) attaque la démarche de la DG Env qui, pour remplacer le règlement *Forest Focus* arrivé à échéance en décembre 2006, lance des appels d'offre pour étudier diverses options de substitution.

Au total, la foresterie préventive (découpage des massifs, pare feu, surveillance, route forestière, mosaïque) que promeut ce membre apparaît de manière marginale. Aussi, l'USSE se positionne tout autant en rupture avec la politique européenne de protection des forêts que dans une controverse scientifique avec les experts européens du secteur. A chaque fois cette rupture est interprétée comme une déssectorisation de l'enjeu et la production de savoir non légitimes (Roger 2010) sur la protection des forêts contre le feu.

En mettant ainsi en relief l'atomisation des financements touchant à la prévention des feux parmi de multiples centres d'expertise scientifique, la reproduction à l'identique de rapports d'études sur le comportement du feu et en mettant en valeur une absence de réglementation préparée par les DG, l'USSE dresse un bilan très critique de l'état des politiques publiques européennes de protection des forêts. L'USSE insiste ainsi dans son argumentation sur une triangulation de la politique européenne de protection des forêts entre DG Env, DG Agri et experts des causes et de la lutte, le tout au détriment de la prévention du risque et donc amélioration de la protection des forêts. Ceci nous amène au deuxième registre de la problématisation de la prévention que fait l'USSE. Elle présente moins les forêts – qui sont en majorité de la propriété privées chez ses membres – comme des écosystèmes

¹ De la même manière, le recours aux troupeaux ovins et caprins pour débroussailler les sous bois et prévenir la diffusion des feux rompt avec une pratique historique d'aménagement forestier dans le sud ouest qui a consisté à faire sortir toute les activités économiques de la forêt pour dédier ces espaces à la seule sylviculture.

multifonctionnels que comme des biens de production industriels de propriété privée dont la protection incombe à l'Etat parmi ses missions régaliennes face à un risque tant naturel que humain. Cet argument central vise à souligner la menace qui pèse sur la propriété privée du fait de l'absence d'encadrement et de cohérence des autres politiques publiques sectorielles.

2.2.2 Soutenir la sylviculture face à un risque exogène

Le feu de forêt peut avoir plusieurs causes naturelles (foudre) ou humaines que ce soit par malveillance (criminalité et pyromanie) ou accident suite à une négligence (cigarettes, feux et écobuages non surveillés et non contrôlés, circulation, chantiers, *etc.*). Ces deux types de causes ne se produisent pas nécessairement en forêt. Plus précisément, les forêts européennes se situent de plus en plus dans des espaces fragmentés et des interfaces urbaines/rurales en expansion ; lesquelles sont ponctuées de zones naturelles ou aménagées et de zones urbaines avec des aires résidentielles ou d'activités industrielles, en friche ou en travaux et traversées par les routes. Ces interfaces représentent une augmentation des risques exogènes pour la propriété sylvicole ; risque lui-même accru par le changement climatique et la déprise rurale (exode rural, faillite et abandon des exploitations agricoles et forestières dans le contexte de compétition internationale). De surcroît, si un feu survient, l'étalement urbain fera que les moyens de lutte seront en priorité affectés à la protection des biens et des personnes, les feux en forêt étant eux-mêmes alors combattus à la marge (alors que la forêt est elle-même un bien immobilier de propriété publique ou privée). Deux arguments sont alors développés par l'USSE pour financer la prévention mais également pour la coordonner avec les politiques publiques territoriales dans leur ensemble :

Le premier argument renvoie chaque Etat face à ses missions régaliennes au motif que, quels que soient les efforts de l'exploitant forestier/propriétaire forestier pour gérer de manière préventive le risque feu, il ne peut contrôler ce qui se passe à l'échelle du massif. Les autorités publiques doivent donc contribuer activement à la protection de la propriété forestière au même titre qu'il prévoit et engage des moyens pour protéger les zones urbanisées. Ainsi, selon le membre de l'USSE, la loi ne doit pas seulement être promulguée pour montrer une prise de conscience de l'Etat après l'occurrence du risque. La loi doit non seulement prévoir l'information aux personnes quant au risque induit par les négligences et

les actes de pyromanie ainsi que les sanctions liées mais elle doit également être opérationnelle dans l'enquête suite à la destruction des biens et sanctionner l'auteur du dommage pour la destruction et les coûts liés à la lutte. Ensuite, les plans d'aménagement du territoire, en particulier les plans locaux d'urbanisme, sont d'autres variables sur lesquelles l'Etat doit prévoir la mosaïque induite par les interfaces ville/forêt. Par exemple, un représentant de l'USSE de constater que, partout en Europe, et notamment au Portugal, malgré un renforcement des lois forestières et des lois sanctionnant les actes de négligence et de pyromanie, il demeure la question de leur effectivité quant à leur application et à leur applicabilité du fait d'interrogations quant aux moyens pour les mettre en œuvre.

« Suite aux grands feux en Espagne ou au Portugal, ils ont pris de nouvelles mesures et lois mais sont-elles opérationnelles ? Quels moyens sont alloués pour protéger les forêts, faire de la prévention, enquêter sur les causes des feux et leurs auteurs ? C'est facile de se présenter en annonçant qu'une nouvelle loi est prise pour rassurer l'UE et le pays mais elle doit être suivie d'effets et être opérationnelle »¹.

Ainsi, la gestion des forêts privées se retrouve confrontée, d'une part, à l'étalement démographique et aux conflits d'usage pour les sols et, d'autre part, à un écart entre les dispositions des textes légaux et leur application. Les propriétaires forestiers se tournent donc vers les autorités publiques nationales et européennes pour qu'elles assument entièrement leurs responsabilités dans la protection des biens et des propriétés privés et ainsi sécurisent une forêt privée qui reste un investissement à la base de la filière de la transformation du bois et ce, au moment où l'UE affiche des objectifs de développement rural, d'emploi, de compétitivité industrielle et de préférence pour l'environnement.

Le second argument de l'USSE est que la sylviculture reste le meilleur moyen de prévention du risque incendie. En conséquence, les financements européens de protection des forêts doivent viser les propriétaires forestiers. Une forêt exploitée et bien gérée voit de fait son risque incendie diminuer puisque c'est le matériel au sol, les branches basses et les buissons qui favorisent la diffusion des incendies. Au fur et à mesure des cycles d'exploitation tout ce matériel est retiré, privant dès lors le feu potentiel du matériau combustible. Ainsi, les statistiques montrent que les grands feux du Portugal et de Grèce ont eu lieu dans un contexte de déprise sylvicole avérée ayant favorisé l'accumulation au sol et aux étages inférieurs des arbres d'un combustible dense et sec. Le facteur d'aggravation de la présence de matériel au sol est l'absence de routes forestières que tracent et entretiennent les exploitants pour gérer les

¹ Entretien avec un membre de l'USSE, mars 2010.

forêts et sortir le bois. En l'absence d'exploitation, ces routes d'accès sont elles-mêmes encombrées par le matériel qui empêchera alors la progression des moyens de lutte et mettra les pompiers en danger en freinant leur capacité à s'extraire des massifs lorsqu'ils ne peuvent maîtriser le feu. L'actualité donne ici raison à cet argument. Par exemple, en Espagne et en Grèce, deux pays face au problème de déprise sylvicole et rural, cette situation tue. En 2005, en Espagne, 17 pompiers ont trouvé la mort durant les interventions. En 2007, en Grèce, 11 pompiers et 69 civils ont été tués durant la lutte contre les feux.

Donc, par l'entrée qu'est le risque incendie, l'USSE milite pour une meilleure coordination des politiques publiques, laquelle va dans le sens de l'aménagement durable des territoires, de l'environnement et enfin de la protection des biens et des personnes. En cela, elle avance que les sylviculteurs sont des acteurs incontournables de toute politique de protection et que soutenir leur action de prévention va dans le sens d'une diminution du risque pour la collectivité et les biens privés. En effet, en soutenant les actions de prévention sylvicole, l'UE permettrait de neutraliser le risque sur les surfaces forestières exploitées et aménagées. Aussi, en cas de feu, les moyens de lutte peuvent se concentrer sur la protection des zones d'habitation et lorsqu'ils doivent rentrer en forêt, leur accessibilité est facilitée, de même que leur capacité à s'extraire des zones devenues dangereuses. Le soutien à la sylviculture dans ses aménagements de prévention est donc présenté comme un facilitateur d'aménagement et de protection des territoires et des personnes tout en facilitant la lutte. Ceci nous conduit à un troisième argument de l'USSE : la prévention, en réduisant le risque en amont et en facilitant la lutte, conduit à réduire le coût total de la lutte contre les feux, que ce soit en termes des moyens à mobiliser qu'en termes d'indemnisation et de restauration.

2.2.3 La prévention comme solution économiquement efficace

Face au coût du désastre, tant de la lutte contre le feu que dans les dégradations causées aux forêts, la prévention est présentée comme une solution économiquement efficace. Par exemple, les feux de forêt au Portugal ont créé des dommages directs de 1.3 milliards d'euros entre 2002 et 2005, ceux de 2007 en Grèce ont coûté, selon les autorités grecques, 4 milliards d'euros. Aussi, l'USSE présente le soutien aux actions de prévention des forestiers comme un moyen de réduire le coût induit par la lutte tout en mettant en avant que le coût de la

prévention est inférieur à celui de la lutte. En outre, les feux de forêt détruisent les exploitations et les infrastructures de production provoquant des coûts de restauration et d'indemnisation, des pertes de revenus pour les entreprises. En conséquence, l'USSE demande à ce que l'UE soutienne les activités de prévention des propriétaires, c'est-à-dire toute action en forêt qui vise à réduire la gravité du risque une fois le risque survenu. L'USSE présente cette solution comme un choix rationnel pour les Etats-membres et les Institutions communautaires né du savoir légitime de certains membres de l'USSE.

Pour valoriser cette argumentation, l'USSE, et notamment le siège de l'USSE (Espagne) et le membre français, mettent en place, en prévision de l'atelier de travail de mai 2010, une méthodologie d'enquête par questionnaire auprès des autorités publiques, administrations et services en charge la lutte contre les feux, ainsi qu'auprès des acteurs privés¹. Dans le cadre de notre mission, l'objectif de ces tableaux était triple :

Tout d'abord, il fallait faire visualiser aux autorités, services publics et acteurs privés en charge de la défense des forêts contre le feu la non efficacité économique de la lutte elle-même par la comparaison des budgets alloués à la prévention avec ceux mobilisés au moment de la lutte et ensuite pour la restauration. D'autre part, il fallait faire apparaître la dispersion des moyens de prévention en dehors des activités de sylviculture préventive. Plus précisément, l'USSE distingue pour la gestion du risque, en amont de la prévention, l'information et la communication au public du risque mais qui, selon elle, n'aura qu'un faible impact sur le nombre de départs de feu (pour cause de négligence et criminalité, pyromanie) et la réglementation qui sanctionne les actes de négligence ou les pyromanes. En aval de la suppression, l'USSE sépare les moyens de lutte eux-mêmes des moyens de lutte prépositionnés (hommes en veille, matériels et réserves d'eau). Enfin, il fallait insister sur une définition de la prévention qui consiste uniquement en l'aménagement des forêts défini pour freiner et bloquer les feux sur les parcelles de départ et ce, en vue de faciliter l'accès et la suppression sur la zone même de départ de feu, c'est-à-dire avant que le feu ne s'étende à d'autres parcelles et ne devienne incontrôlable. A l'aide des questionnaires, notre interlocuteur voulait faire marquer par les autorités publiques et les parties prenantes elles-

¹ Dans le cadre de la préparation à l'atelier international sur la prévention des feux de forêts (Rhodes, 2010), ces tableaux ont été produits dans le cadre de questionnaires qui m'ont été commandés par l'USSE. Ils ont été, par la suite, produits auprès des autorités publiques et des services en charge de la prévention et de la lutte contre les feux de forêt dans les zones à haut risque (Espagne, France, Grèce, Italie). De plus, Chypre, la Pologne, la Roumanie ainsi que la Croatie et la Turquie ont également répondu à ces questionnaires. En-dehors du Portugal, les autorités nationales ont, à chaque fois, répondu. En revanche, les questionnaires auprès des autorités locales et acteurs privés, envoyés afin de cibler davantage les données locales, n'ont jamais eu de réponses, sauf de la part de la DFCI Aquitaine.

mêmes une distinction entre ce que l'USSE définit comme étant de la prévention du risque qu'il faut financer par un instrument communautaire dédié et les moyens pour lutter contre le feu. Selon l'USSE, communiquer, prépositionner des hommes, du matériel, des points d'eau n'entrent pas dans la prévention mais dans les moyens pour éviter les accidents et contrôler au mieux leur occurrence. Toujours selon l'USSE, nettoyer et aménager les forêts entrent en revanche dans la prévention elle-même. Si le feu est provoqué, que ce soit pour des raisons naturelles ou humaines, il ne trouvera pas de matériel combustible, et la lutte par les éléments prépositionnés sera facilitée par les infrastructures sylvicoles mises en place par les propriétaires (routes forestières, pare feu, aménagement forestier, choix des essences résistant mieux au feu pour le ralentir mais non destinées à la production sylvicole). Au total, le feu sera plus vite circonscrit aux parcelles de départ, la faiblesse du feu permettant alors de ne pas exposer les hommes, la propriété et les infrastructures à des risques graves et de ne pas mobiliser des moyens humains et matériels (aériens notamment) supplémentaires et coûteux. C'est cette variété des aspects que veulent mettre en valeur le siège espagnol et le membre français.

« En distinguant information, prévention, lutte et restauration et en faisant remplir les questionnaires, les responsables se rendront compte du coût de chaque poste et de qui finance cela. Il faut les orienter vers le constat de l'état des financements européens et du déséquilibre des coûts entre prévention et lutte »¹.

Ou encore :

« Avec cet atelier, il faut montrer le rôle permanent qu'ont les propriétaires forestiers dans l'aménagement et la protection des forêts »².

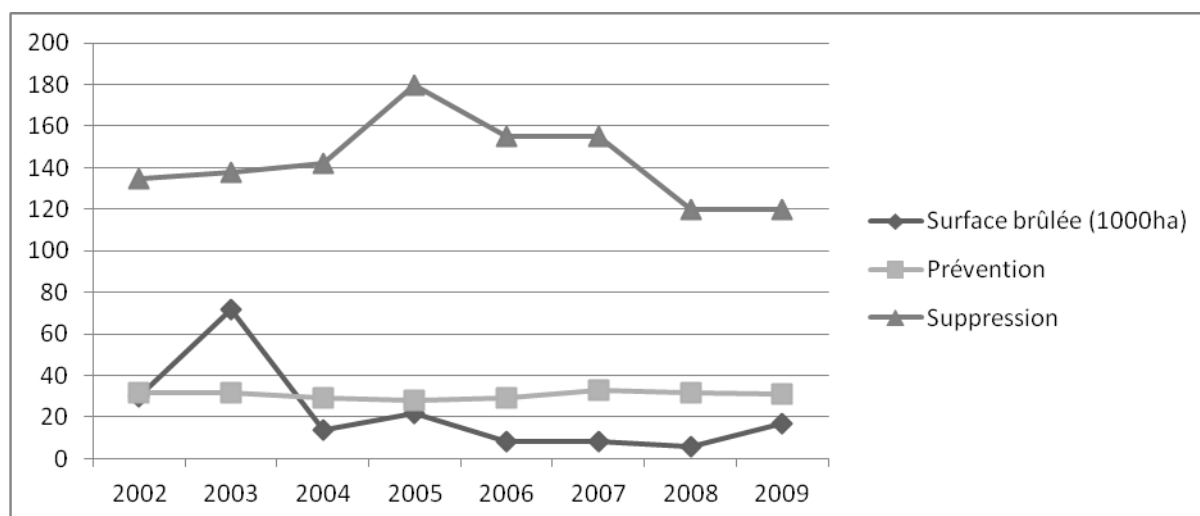
Parmi, les différentes réponses reçues à cette enquête par questionnaire, nous produisons ici les résultats de la France, la Grèce et l'Espagne car ce sont des pays développant des systèmes de défense différents. Ce sont en outre des pays différemment touchés par les incendies de forêts au cours des 10 dernières années³. L'examen des réponses est apparu très stimulant à la préparation de la rencontre en ce que les résultats corroborent le positionnement de l'USSE pour le retour d'un instrument communautaire dédié.

¹ Entretien avec un membre de l'USSE, Bordeaux, mars 2010.

² Entretien avec un membre de l'USSE, Bilbao, janvier 2010.

³ Il aurait également pu être intéressant de produire les résultats pour le Portugal, qui a été durement touché par les feux de forêt depuis 2003 et qui multiplie les déclarations allant dans le sens d'un durcissement des lois et une multiplication des moyens de prévention et de lutte mais nous ne disposons pas des données à l'issue de notre mission.

Figure 14 : Evolution des surfaces brûlées et des financements engagés dans la prévention et des coûts de la lutte en France (2002-2009)



En France, la figure 14 a été utilisée pour montrer que lorsque la surface brûlée augmente, les moyens de suppression sont augmentés de manière conjoncturelle sur les périodes suivantes tandis que les moyens destinés à la prévention restent inchangés. Effectivement, les surfaces brûlées diminuent mais au prix d'une suppression de plus en plus coûteuse, auquel il faut ajouter le coût des dommages eux-mêmes, les pertes et le coût des réparations. La conséquence de ce type d'affectation est que les surfaces brûlée repartent à la hausse dès que les moyens de lutte sont diminués.

Tableau 15 : Tableau récapitulatif des financements par affectation pour la France sur la période 2002-2009 (USSE, 2010) en million€

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Surface brûlée (1000ha)	30	72	14	22	8	8,5	6	17
Communication								
Prévention*	32	32	29	28	29	33	32	31
Suppression**	135	138	142	180	155	155	120	120
Restauration	0	0	0	2	0	0	0	0
Budget total	167	170	171	210	184	188	152	151

*La prévention désigne les aménagements forestiers eux-mêmes ainsi que l'entretien des forêts (nettoyage des sous bois, suppression des combustibles etc.)

** La suppression désigne, d'une part, la lutte contre le feu et, d'autre part, les moyens prépositionnés pour lutter contre le feu.

Cette distinction vaut pour les deux tableaux de données suivants (Grèce et Espagne).

Tableau 16 : Tableau récapitulatif de l'origine des financements pour la France sur la période 1999-2010 (USSE, 2010) en million€

	Budget	Source	Destination
1999-2002	n. a.	Regulation 2158 – 92 FEOGA (2000-03)	Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI)
2003-2006	n. a.	FEOGA	PDRN / DFCI
2007-2010	3, 2 en 2009 n. a. n. a.	FEADER FEADER FEDER	PDRH / DFCI PDRC, PDRR PO Corse

Les tableaux 14 et 15 ont été mis en avant pour montrer que les autorités françaises et les administrations en charge de la gestion des feux, si elles connaissent les financements mobilisés et l'origine des budgets, elles n'ont pu indiquer les montants des budgets alloués. Soit cela renvoie à une absence d'archives nationales facilement activables soit cela nous renvoie au constat d'opacité et de non vérification fait par la Cour des comptes en 2004, rappelé par la DG Env en 2008 et l'USSE en 2009. La situation française reprend donc la triple argumentation des effets négatifs de l'absence de prévention sur la protection des forêts : Opacité des fonds, coût en hausse de la suppression pour réduire les surfaces brûlées et enfin, destruction du capital productif.

En examinant maintenant la situation grecque, nous pouvons observer la même tendance générale d'absence de sylviculture préventive et d'augmentation des surfaces brûlées. Cependant, l'argumentation de l'USSE trouve une nouvelle validation avec l'épisode des grands feux de 2007. Cette année-là, des feux de forêts – du fait de la déprise agricole, de massifs forestiers non entretenus, de zones montagneuses difficiles d'accès et des conditions climatiques sèches et venteuses particulièrement propices au feu – ont dégénéré en grands feux incontrôlables¹ et particulièrement destructeurs pour les forêts¹. La conséquence est la

¹ Aux Etats Unis, ces feux de forêt sont désignés comme « *wild fires* ». Si le phénomène est connu outre atlantique et accompagné par une politique de *let it burn*, le phénomène n'avait été jusqu'à jamais rencontré en Europe, rarement en Russie. Du fait des surfaces concernées, de leur isolement et des difficultés d'accès, le *let it burn* est une méthode de lutte qui vise à projeter les pompiers par hélicoptère et avion pour accompagner le feu, en l'orientant par des contre feux et la percée de pare feu mais ils ne cherchent pas à l'éteindre par de smoyens de suppression. Une telle politique découle donc, d'une part, d'une gestion du risque sur des territoires montagneux et sauvages (tout au long des Rocheuses) inaccessibles par moyens roulants et éloignés de tout centre d'habitation. D'autre part, le *let it burn* correspond à la prise en compte du rôle du feu dans certains écosystèmes forestiers. Le feu, en apparaissant naturellement du fait des grandes chaleurs et de la foudre, brûle régulièrement les végétations au sol et les basses branches entretenant naturellement les sous bois et permettant une régénération par germination et élimination des bois morts et végétaux. Aussi, les feux restent courants et de basses intensité, n'endommageant jamais les arbres. Dans les années 80, c'est une politique de suppression

diminution de régénération naturelle des écosystèmes forestiers et un risque d'érosion des sols arables qui limitera d'autant la régénération, qu'elle soit naturelle ou artificielle.

Tableau 17 : Tableau récapitulatif des financements par affectation pour la Grèce sur la période 2002-2009 (USSE, 2010) en million€

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Surfaces brûlées (1000 ha)*	13	10	8,7	5,5	12	196	24	26
Communication	0,09	0,095	0,09	1	1	2,1	1,3	
Prévention	11	7	8	5	6	10	10	
Suppression								
Restauration	4,5	4	4,1	3,2	2,1	1,1	1	
Total	15	11	12	8	7	12	13	NA

* Champ resté vide à l'issue du questionnaire. Les données ont été obtenues par nos soins, et après la fin de notre mission, grâce aux statistiques du *European Forest Fire Information System (EFFIS)* (2007). Il nous faut également noter que les rapports de l'EFFIS ne distinguent les surfaces forestières brûlées des surfaces brûlées non forestières qu'à partir de 2004. Ce constat laisse donc en suspens la question de la représentativité des chiffres affichés sur la période 2002-2003 car les surfaces non forestières peuvent être très importantes. Ainsi, en 2007, à côté des 196 262 ha de forêts brûlées nous trouvons 117563 ha de terres non forestières brûlées, soit un total de 313825 ha brûlés.

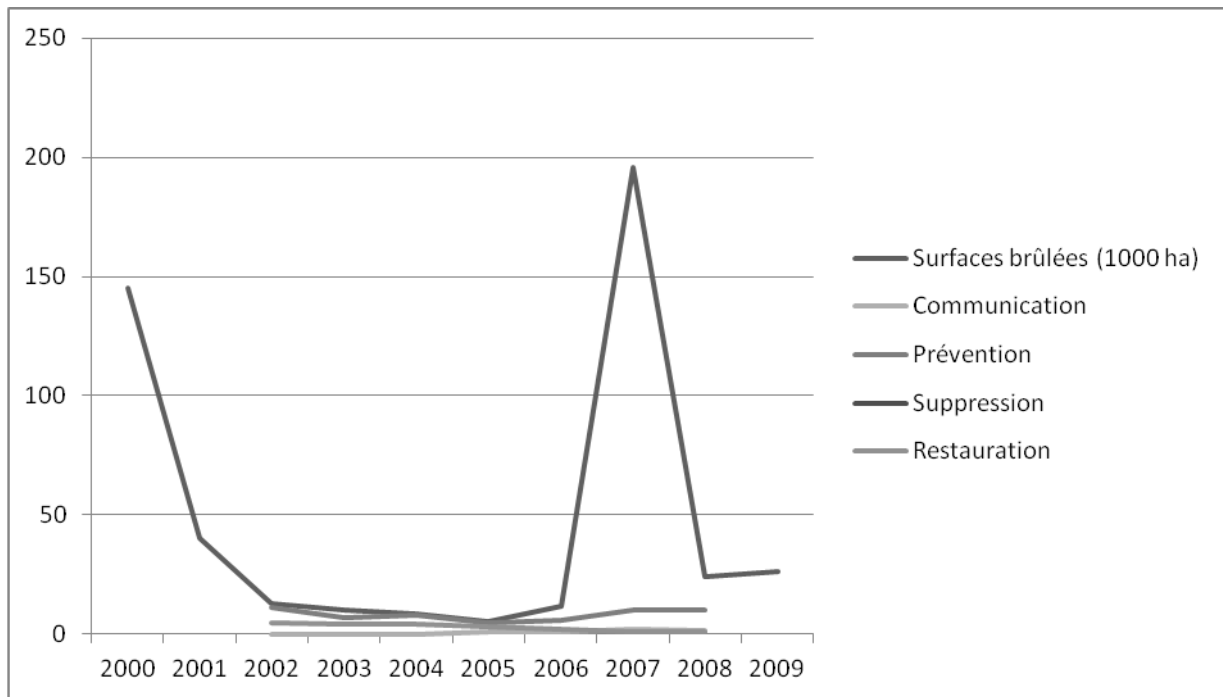
Tableau 18 : Tableau récapitulatif de l'origine des financements pour la Grèce sur la période 1999-2010 (USSE, 2010) en million€

	Budget	Source	Destination
1999-2002	13.943.288	- Regional Operational Programmes - Reg. 2158/1992	Forest fire protection - Local forest services
2003-2006	16.767.412	- Regional Operational Programmes - Reg. 2158/1992	Forest fire protection - Local forest services
2007-2010	18.064.321	- Regional Operational Programmes - Forest focus	for public awareness - Local forest services - Central Forest Service / General Directorate for Development and Protection of Forests and Natural Environment

Figure 15 : Evolution des surfaces brûlées et des financements engagés dans la prévention et des coûts de la lutte en Grèce (2000-2009)

systématique qui a été entreprise, mais sans action de prévention, ce qui a conduit à la densification des végétations de sous bois ce qui a progressivement favoriser les feux, jusqu'à devenir incontrôlables.

¹ Avec les grands feux, la terre brûle en profondeur et que les arbres, mêmes les plus gros ne résiste plus à la chaleur.



Dans le cas de la Grèce (tableaux 16 et 17 ; figure 14), l'USSE voulait faire constater à ses interlocuteurs que les grands feux de 2007 (196262 ha) demeurent aujourd'hui une période exceptionnelle malgré les facteurs de risques tels que nous avons pu les inventorier pour un pays méditerranéen en augmentation. L'été 2007 reste donc exceptionnel même si on rappelle les surfaces brûlées en 2000 (145033 ha) et 2001 (40252 ha). La tendance globale reste une progression des surfaces forestières brûlées. L'absence de données quant à la suppression est également gênant en ce que non seulement les moyens grecs ont été mobilisés mais le mécanisme de coordination de la Protection civile européenne articulé par la DG Environnement a également été activé, mobilisant les moyens aériens des Etats voisins. Selon l'USSE, ce sont autant de coûts globaux à prendre en compte au moment de prendre la décision quant à un règlement dédié au financement de la seule prévention.

Quant à l'Espagne, il est intéressant de remarquer ici que le Service en charge des feux de forêt distingue (tableaux 18 et 19 ; figure 15) la prévention elle-même (prévention 1) de la prévention fondée sur la gestion même du combustible présent en forêt (prévention 2). Les coûts pour les assurances et ceux découlant de la coopération internationale (mécanisme de Protection civile européenne) sont également présentés.

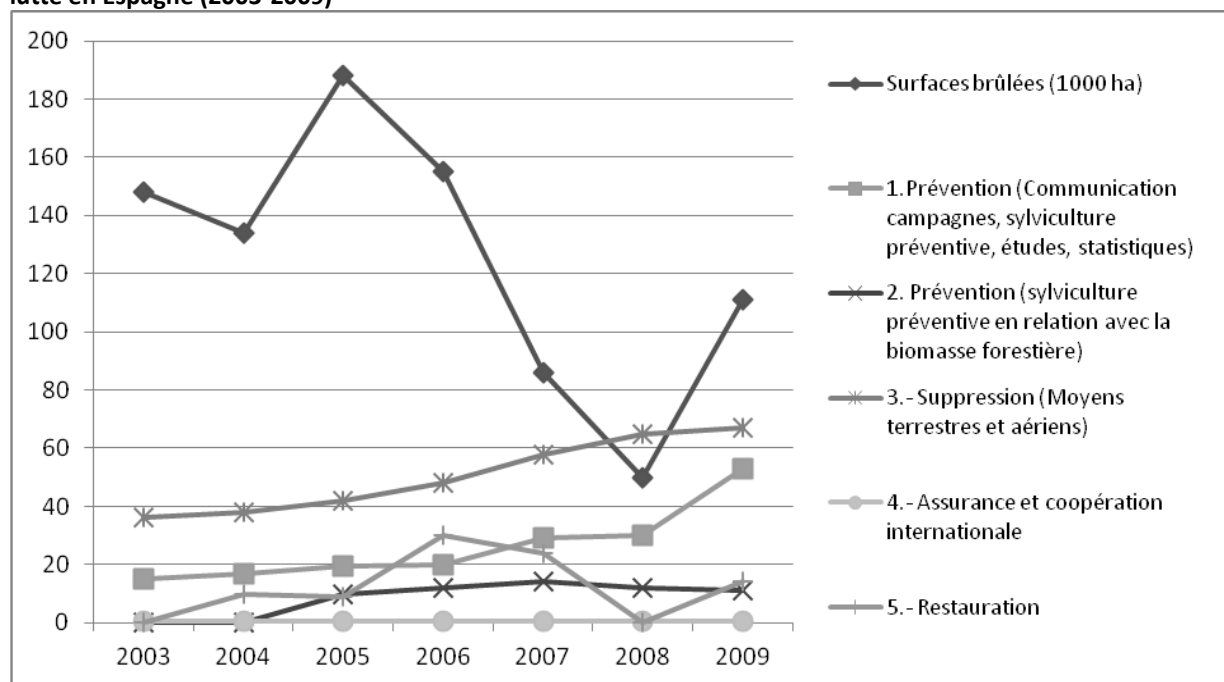
Tableau 19 : Tableau récapitulatif des financements par affectation pour l'Espagne (2002-2009) (USSE, 2010) en million€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Surfaces brûlées (1000 ha)	148	134	189	155	86	50	111
1.- Prévention (Communication, sylviculture préventive, études statistiques)	15	17	19,5	20	29	30	53*
2. Prévention (sylviculture préventive en relation avec la biomasse forestière)	0	0	10	12	14	12	11
3.- Suppression (Moyens terrestres et aériens)	36	38	42	48	58	65	67
4.- Assurance et coopération internationale	0,5	0,5	0,6	0,61	0,5	0,7	0,4
5.- Restauration	0	10	9	30	24	0	14

Tableau 20 : Tableau récapitulatif de l'origine des financements pour l'Espagne (1999-2010) (USSE, 2010) en million€

	Budget (€)	Source	Destination
1999-2002	2,5	Forest Focus	Communication
2003-2006	-	-	-
2007-2010	-	-	-

Figure 16 : Evolution des surfaces brûlées et des financements engagés dans la prévention et des coûts de la lutte en Espagne (2003-2009)



Ainsi, et c'est déjà ce que pouvaient nous montrer les graphiques quant à l'évolution des surfaces brûlées et des budgets même s'il les budgets de la prévention apparaissent augmenter, les surfaces brûlées progressent elles aussi. L'explication principale, selon l'USSE, tient justement en ce « retard » pris dans l'entretien des forêts, voire dans la majorité des cas du fait de l'abandon des forêts dans un contexte d'étalement démographique et d'une interface ville/forêt en progression. Ainsi, les feux en forêt non entretenues voient des feux dégénérer en grands feux (Portugal, 2003 et 2007 ; Grèce, 2007 ; Espagne, 2003, 2004, 2005,

2009) sous l'effet des conditions climatiques, de la biomasse combustible au sol mais aussi du fait du manque de moyens matériels pour faire face à de tels feux dans des contextes où il faut en priorité protéger les personnes et les biens. Les moyens de lutte sont affectés en priorité à la défense des habitations présentes en forêt (maisons individuelles construites en forêt aux abords des villes), phénomène d'occupation des sols en très forte progression depuis 20 ans et qui apparaît non réglementé dans une perspective de risque feu de forêt.

Il faut également noter ici que la coopération internationale et la coordination des moyens de lutte vise à rassembler sur les points de feu les moyens matériels (terrestres et aériens) et humains que peuvent mettre à disposition les autres Etats membres. L'USSE met ici en avant que le coût seul d'intervention des canadiens, et de leur maintenance, lequel est augmenté par le déplacement vers d'autres Etats membres, dépasse sans commune mesure le coût de la prévention. Ainsi, pour corroborer cet argument de l'USSE, nous pouvons prendre appui pour notre travail de recherche sur un audit de 2006 auprès du Ministère français de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire. Le rapport met en avant un coût annuel moyen de maintenance des avions s'élevant à 31 millions d'euros entre 2002 et 2005. Le rapport met pour sa part en avant le coût de la maintenance, qui représente plus de 60% du coût total de la flotte : « *La maintenance des 25 avions est entièrement externalisée et fait l'objet d'un contrat en trois lots (moteurs 20 %, cellules canadien et tracker 75 %, cellules avions de liaison 5 %). Le coût annuel de la maintenance est de l'ordre de 30 M€ et près de 50% du coût complet des avions. Les coûts de maintenance sont liés à des facteurs structurels (faiblesse des heures de vols, dimensionnement de la flotte établie pour des années de feux exceptionnelles, corrosion des avions)* » (Boston Consulting Group, 2006 : 1). Ainsi, l'audit montre que l'heure de vol d'un canadien coûte 15,8K€. Ceci fournit un exemple chiffré important à l'argumentation de l'USSE pour illustrer la disproportion du coût de la lutte au regard du coût de la prévention.

Pour conclure sur cet argument du coût de la lutte, nous pouvons relever quelques chiffres dans les rapports du *Joint Research Center* (2003, 2005 et 2007) pour chacun de nos trois pays en prenant à chaque fois l'année où les surfaces brûlées ont été les plus importantes. En France, en 2003, 72000 ha ont brûlé nécessitant l'intervention de 1500 sapeurs pompiers pour 730 heures d'intervention auxquels s'ajoutent 520 heures pour les canadiens (pour un coût de 8,2 millions d'euros si l'on reprend les chiffres du Boston Consulting Group) et 770 heures de surveillance en hélicoptères. 9000 heures pour 25 avions, dont 11 Canadiens, de la Protection civile, comparées avec les 4300 heures de mobilisation moyenne sur la période 1998-2002. A cela s'ajoutent en renfort deux bombardiers d'eau lourds russes et 1 Canadien qui a été loué au

Canada. En Grèce, en 2007, 196000 ha ont brûlé. Pour notre étude cette année-là reste exceptionnelle pour la Grèce et l'ensemble de l'UE illustrant ainsi les pires scénarii quant aux effets du changement climatique et de la déprise agricole. Ont ainsi été mobilisés sur les feux de forêt, 14 500 pompiers grecs (dont 9500 professionnels et 5500 saisonniers embauchés pour la saison estivale uniquement), 200 volontaires chez les pompiers, 3000 soldats, des milliers de volontaires civils. Pour ce qui est du matériel, ce sont 43 avions qui ont été mobilisés, dont 21 Canadair, et 24 hélicoptères, dont 19 pour combattre le feu. 2 pilotes, 9 pompiers saisonniers et 69 civils ont été tués. En Espagne, durant 2005, 188697,5 ha de forêts ont brûlé tuant 17 pompiers dont 4 pompiers tués dans des accidents d'avions d'intervention sur les feux et 13 pompiers durant leur intervention sur le feu.

En somme, une telle méthodologie de travail pour la préparation de l'atelier international avait donc pour objectif de faire problématiser par les acteurs nationaux eux-mêmes les liens entre les modes de prévention du risque, l'évolution des surfaces détruites chaque année et le coût sur de la lutte. Cette problématisation et cette méthodologie de préparation de la rencontre sont renforcées par l'illustration avec les résultats de la politique de protection des forêts contre les feux du SSSO ; laquelle repose sur une politique de prévention.

2.2.4 La valorisation du modèle aquitain

Sur la base de cette série d'arguments quant aux coûts de destruction et de suppression, de la dispersion des moyens financiers européens et des controverses scientifiques, l'USSE poursuit son travail de problématisation de la protection des forêts en valorisant le modèle de prévention en œuvre dans le sud ouest de la France . Le Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest (SSSO) a progressivement mis en place avec les services de pompiers un mécanisme de défense des forêts contre les incendies (DFCI) associant prévention et accès rapide des moyens de lutte sur les zones de départ des feux. La forêt des Landes y est à 92% privée et couvre 1,2 million d'ha, contribue à 34000 emplois pour un chiffre d'affaire de 2,6 milliards d'euros (soit autant que le vin en Aquitaine). Un tel mécanisme a été mis en place du fait d'un risque incendie élevé ayant eu par le passé des conséquences dramatiques, notamment en 1947 et 1949. Afin de protéger la forêt et son potentiel productif, et parce que la protection des forêts privées est de la responsabilité du propriétaire, le SSSO et les associations locales

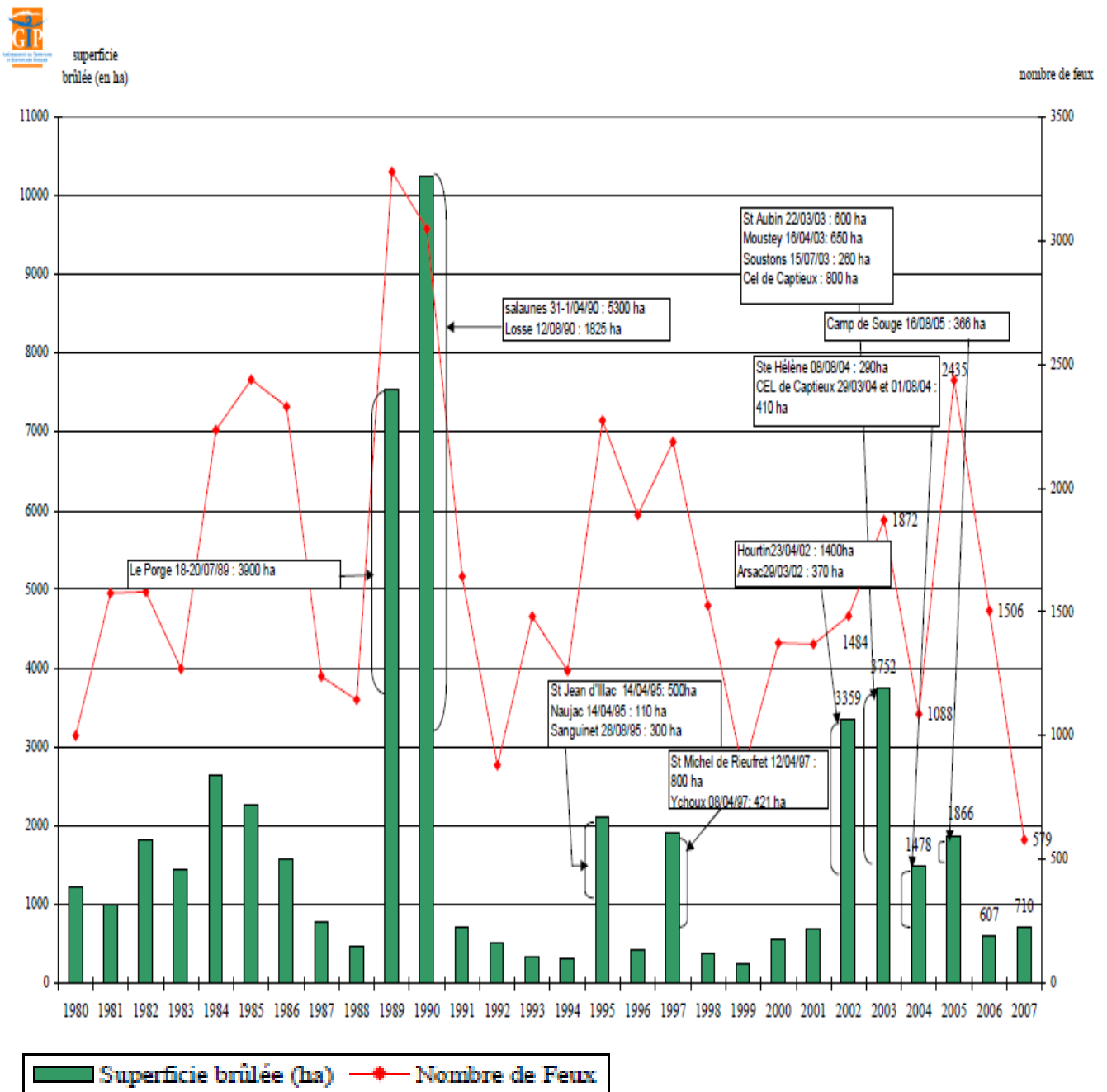
de défense des forêts contre les incendies (DFCI) ont mis en place une politique de prévention fondée sur le compartimentage de la forêt (pare feu, route d'accès aux moyens de lutte) qui aujourd'hui coûte 4€/ ha/an soit 4,2 millions d'euros/an. Ce modèle de prévention est financé par une cotisation obligatoire des propriétaires forestiers à l'association DFCI dont ils dépendent, laquelle s'élevait à 2,3 €/ha en 2010 pour un total de 2,76 millions d'euros. Historiquement, les associations de DFCI ont été mises en place par les propriétaires forestiers à la fin du 19^{ème} siècle et aujourd'hui encore animée et gérée par les sylviculteurs. Jusqu'en 1945, en l'absence de corps de sapeurs pompiers, ces associations de DFCI assuraient également la lutte contre le feu. *« L'ordonnance du 28 Avril 1945 rend ces associations de DFCI obligatoires dans tout le périmètre des Landes de Gascogne. En 1946, avec le concours des propriétaires et de tous les usagers de la forêt, elles mettent en place les moyens financiers spécifiques (Caisse de Prévoyance des Landes de Gascogne, Fond Forestier National) qui permettront les travaux de prévention, d'aménagement et de cloisonnement de la forêt. Après les grands incendies de 1947 et 1949, devant l'urgence et l'importance de l'effort à fournir pour sauver ce qui était intact et reconstituer les forêts détruites, les rôles sont séparés : aux associations de DFCI les travaux de prévention, et la mise en valeur du territoire, aux sapeurs-pompiers la lutte active. [...] Les corps départementaux des sapeurs-pompiers forestiers sont créés par le décret du 25 Mai 1947, ils sont chargés de la lutte contre les incendies et de la surveillance du massif »* (site internet de la DFCI Aquitaine).

La DFCI coordonne les actions de prévention, d'aménagement, de cartographie des massifs forestiers. Au sein de chaque commune des propriétaires-sociétaires sont nommés, et reconnus par la Mairie, pour coordonner l'action de la DFCI. L'action de la DFCI dans le domaine de la prévention consiste à compartimenter les forêts, c'est à dire en l'aménagement des paires feux¹, des points d'eau et des routes d'accès aux pompiers. Ce type d'équipement ne se limite pas une installation en forêt ou un chemin permettant le passage des véhicules d'intervention des pompiers. L'USSE et la DFCI soulignent ici que les installations doivent permettre une *« pénétration rapide en tout point »* tout en étant sécurisées et permettre un travail limitant le risque pour les pompiers. Ce sont donc des installations autour desquelles

¹ Les paires feux ne sont pas une fin en soi. S'ils coupent le feu au sol, cela n'est que temporaire. En effet, avec le vent, si le feu se développe dans les branchages alors le feu sautera le pare feu. L'USSE et la DFCI soulignent ici qu'il est fréquent de voir lorsque ces conditions sont réunies de voir les feux franchir les autoroutes par exemple. Ils peuvent soit prendre la forme d'une bande sans végétation ni arbres ou au contraire être plantés d'arbres connus pour leur capacité à freiner le feu par leur résistance au feu qui auront également pour fonction d'empêcher à la végétation du sol de se développer trop rapidement.

les forêts sont nettoyées, les arbres coupés sur des bandes très larges. Il faut également prévoir le franchissement des cours d'eau et fossés. Ainsi, en Aquitaine, la densité des pistes principales ou secondaires et tertiaires représente « *un maillage voisin de 3 à 4 km pour 100 ha, soit 42000 km de pistes existantes entretenues par fauchage mais nécessitent parfois des travaux de reprofilage, assainissement, mise aux normes* ». Cependant, la DFCI (2011) note que « *le réseau de desserte, voies principales stabilisées est encore insuffisant ; sa densité optimale est de 50 km pour 10000 ha* ». A ce travail de prévention de la DFCI, s'ajoute celui de la prévision des risques avec un important travail de cartographie du massif et de son évolution. Enfin, les sapeurs pompiers exercent une mission de surveillance des forêts (40 tours de surveillance réparties sur le massif des Landes) et de lutte contre le feu lui-même. Il s'agit pour l'USSE, le Syndicat des propriétaires du sud ouest et les associations de DFCI de marquer trois étapes prévention-prévision-lutte distinctes et ordonnées dans la défense contre le feu et ce, pour sécuriser l'investissement. Un tel mécanisme ne peut s'apparenter à un transfert de politique publique (Hassenteufel, 2008). En effet, si les services de pompier sont associés à la mise en œuvre de la protection des forêts par les propriétaires privés, ce transfert n'est pas celui de la compétence puisque la protection de la propriété privée incombe à son propriétaire et il n'y est pas non plus associé de financements de la part des autorités publiques. Au total, cet exemple renvoie davantage à la réussite d'un réseau d'acteurs privés associant producteurs et experts de la prévention, de l'aménagement et de la lutte.

Figure 17 : Rapport départs de feu/surface brûlée en Aquitaine (1980-2007)



Source : DFCI Aquitaine, 2011.

D’après les statistiques de l’évolution du nombre de départ et des surfaces brûlées (figure 16), un tel modèle de prévention des feux de forêts montre que grâce à l’aménagement forestier il est possible de sortir du lien de dépendance entre le nombre de départ et les surfaces brûlées et ainsi de limiter les destructions pour des causes naturelles ou du fait des négligences et des actes de pyromanies. Il nous faut également remarquer que les pics correspondent à des années de très grands feux (Le Porge, 1989 avec 3900 ha, Salaunes, 1991 avec 5300 ha ou

encore Lause la même année avec 1875ha), les autres pics correspondant à des feux beaucoup moins importants (Hourtin, 2002, 1400 ha ou Cel de captieux, 2003, 800ha) et de nombreux départs, correspondant pour partie aux reprises de feu. Qui plus est, cet exemple réussi de l'action des propriétaires forestiers eux-mêmes dans le sud ouest de la France s'inscrit dans un contexte de risque incendie en hausse avec une forte croissance démographique (+1%/an depuis 1999) (INSEE, 2009), une concurrence de plus en plus forte pour l'utilisation des sols, notamment forestier pour ce qui est des Landes (Rodriguez et Sergent, 2009), et des interfaces ville-campagne en progression notamment dans les zones littorales.

Selon le rapport de la DRAF Aquitaine (Ministère de l'Agriculture) (2008 : 77) quant à la politique française de prévention du risque incendie en Aquitaine, les dépenses publiques pour la gestion du risque incendie ont pu être complétées de façon substantielle par les fonds ouverts par le R2158/92. Entre 1998 et 2003, les dépenses totales pour l'Aquitaine s'élèvent à hauteur de 15,6 millions d'euros et proviennent de trois budgets distincts : dans le cadre du financement par le R2158/92, 8,9 m€, dont 4,3m€ du seul R2158/92 (48% de la dépense totale sur les 50% prévu par le règlement) (tableau 8), 6,1 m€ du Plan de Développement Rural National (PDRN) et 300000 € du Conseil régional d'Aquitaine. En moyenne, le R2158/92 a permis une dépense annuelle moyenne de 1,3 m€/an. Sur la période précédente (1992-1997), le règlement avait permis de débloquer un investissement annuel moyen de 2,6 m€/an. Cette diminution se constate sur la figure 6 où nous voyons une érosion de la part des financements européens par rapport au PDRN. Ainsi, de 1998 à 2000, le R2158/92 a permis de financer 100% des investissements publics de prévention en Aquitaine (figure 17 et tableau 20). Par la suite, nous pouvons voir que la part des financements européens diminue et ce sont les financements issus du PDRN qui prennent progressivement le relais du financement des dépenses publiques des aménagements de prévention. En synthèse, 12% de ces fonds bénéficient directement aux propriétaires privés en plus de leur propre autofinancement et 66% des dépenses sont engagées, conformément au règlement 2158/92 dans des aménagements de prévention en forêt.

Avec le *Forest Focus* (Règlement (CE) N°2152/2003), pour la période 2003-2006, ces financements n'ont été remplacés que marginalement et avant tout pour développer l'information sur les forêts pour assurer la protection de cet écosystème. Ce n'est donc plus la sylviculture qui est en question mais la protection des écosystèmes forestiers. Le rapport d'évaluation de la Commission concernant *Forest Focus* (2010) fait état de fonds alloués aux activités de prévention à hauteur de 9,3 millions d'euros, dont seulement 5 ont été payés aux

Etats membres (Commission, 2010 : 2), soit 3 millions d'euros par an contre les douze du R2158/92. Un tel recul du soutien aux aménagements de prévention en forêt, constatée par la Commission elle-même, fournit un exemple supplémentaire à l'USSE pour valoriser les apports d'un règlement type R2158/92.

Figure 18 : Répartition des financements de prévention entre 1997 et 2004 (DRAAF Aquitaine, 2008)

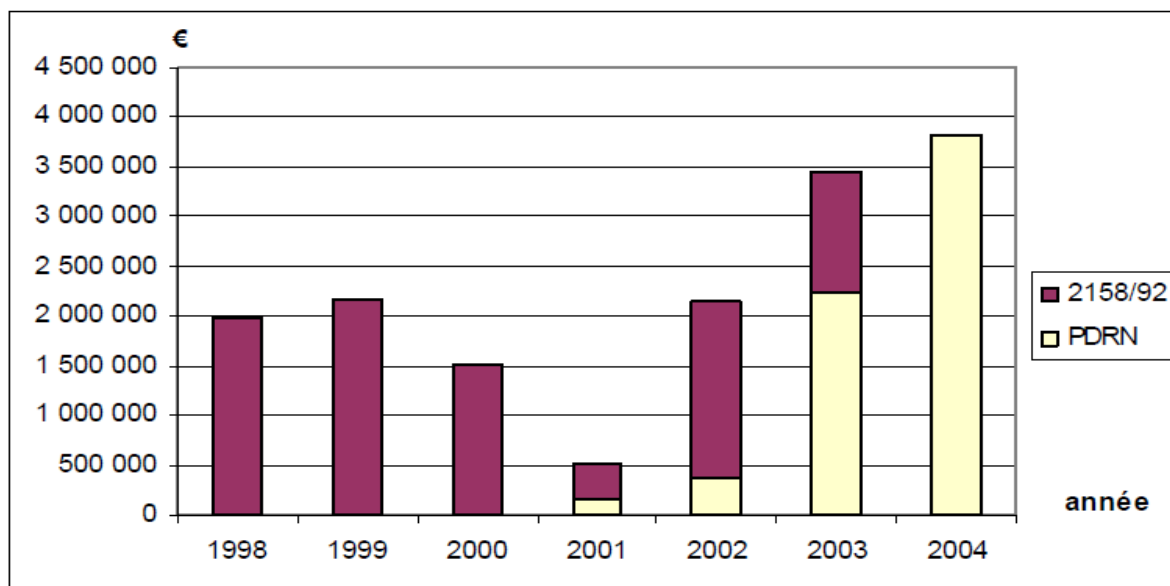


Tableau 21 : Récapitulatif des investissements sous le R2158/92 de 1998 à 2003 (DRAAF Aquitaine, 2008)

Organisme	Montant des financements (en €)	Montant des financements (en F)	%
Union Européenne	4 358 653 €	28 592 763 F	48%
Etat	956 917 €	6 277 374 F	11%
Région	895 292 €	5 873 116 F	10%
Autres (Conseil Général 33 et autofinancement)	2 778 187 €	18 224 904 F	31%
Total	8 989 048 €	58 968 157 F	100%

Avec cette quadruple argumentation et son expérience réussie dans la protection de son massif forestier, l'USSE tente depuis 1997, et l'annulation du règlement 2158/92, de repolitiser la défense des forêts contre les feux au sein des Institutions communautaires et en particulier de

réinstitutionnaliser le rôle des propriétaires forestiers eux-mêmes qui a été délaissé au profit des organismes de recherche. Pour cela, elle cherche à réinscrire la prévention des feux de forêt sur l'agenda politique communautaire. En activant, en tant qu'acteur de politique publique et sylvicole, un réseau de production, de défense contre le feu et d'acteurs publics en amont de la tenue de la rencontre elle-même, l'USSE poursuit son travail d'entrepreneur de cause pour maintenir la question des feux de forêt sur l'agenda public européen. Ainsi fondée sur son système de représentation (idées, des croyances et des intérêts) et des savoirs légitimes face à l'action européenne, l'USSE poursuit tout autant des intérêts sectoriels (financements européens des aménagements de prévention en forêt) que liés à leur identité sectorielle face à la déssectorisation des enjeux forestiers. Aussi, pour aller au bout du travail politique de l'USSE, il nous faut désormais examiner comment elle politisa sa problématisation de la protection des forêts contre les feux.

2.3 La politisation par l'USSE de la prévention : l'apprentissage du gouvernement multiscalair de l'UE

En 2010, sur la base de sa quadruple argumentation, l'USSE demande à que soit à nouveau mis en place une réglementation communautaire dédiée au cofinancement de la prévention des feux de forêt sur le modèle de l'ancien règlement 2158/92. Selon l'USSE, protéger l'industrie forestière des feux de forêt et de leurs conséquences sur l'industrie est un enjeu stratégique pour l'UE. Partant, et toujours selon l'USSE, l'UE doit engager un triple mouvement allant dans le sens de la prévention engageant la responsabilité des propriétaires eux-mêmes, de l'Etat et de son administration, définissant le statut des victimes des feux de forêt et enfin, engager des moyens financiers dédiés à la prévention elle-même et non plus rattacher les activités de prévention à des mesures environnementales (LIFE+) et agricoles (FEADER) plus larges qui ont pour conséquence de diluer les questions forestières dans une série de contraintes réduisant les disponibilités pour les forêts. En s'engageant sur une telle trajectoire, toujours selon les représentants de l'USSE, l'UE s'affranchirait des difficultés liées à la coordination des instruments et des moyens disponibles au sein de chaque instrument financier tout en rencontrant ses objectifs de multifonctionnalité des forêts, de développement des territoires ruraux et de lutte contre le changement climatique. Enfin,

comme l'affirme Jean-Louis Martres (Président du directoire de l'USSE) à la conférence internationale sur les feux de forêt de 2006 et tenue à Bordeaux, « *en s'engageant dans la prévention des feux de forêt, l'UE affirmerait alors un choix de ne plus indemniser la destruction des forêts mais celui de valoriser l'héritage forestier européen* ».

Partant, ce travail politique correspond à une histoire particulière de la sylviculture privée du sud ouest de la France face à d'autres massifs forestiers, tel le sud est où la structure DFCI n'apparaît pas aussi intégrée notamment du fait de la multiplication des autorités compétentes sur les différents massifs de propriété publique. Comment également mettre en place un tel modèle dans d'autres pays marqués par la déprise agricole, le recul du secteur forestier dans l'économie et aux facteurs de risques en progression ? Ce ne sont pas des questions auxquelles nous pouvons répondre ici mais ce qui est intéressant c'est le travail de repolitisation de l'USSE, et notamment de la part de son membre du sud ouest de la France et du siège de Bilbao, vise à générer un soutien financier public pour un modèle spécifique de prévention. Or, pour adresser sa demande, pour repolitiser le problème sectoriel de la prévention du risque incendie, l'USSE se heurte à la répartition des compétences parmi les Institutions communautaires et aux instruments financiers et de coordination déjà en place. Si étudier l'USSE nous offre un cas d'école pour s'inscrire dans la grille du territoire institutionnalisé (Carter et Smith, 2008) et envisager la régulation d'un enjeu forestier communautaire en termes de gouvernement d'une industrie (Jullien et Smith, 2008 ; Smith, 2010) et de savoir légitime (Roger, 2010), étudier le travail politique de l'USSE pour politiser la prévention en tant que problème public est un autre cas d'école intéressant. D'une part, l'USSE institutionnalise son territoire, problématise et politise ses enjeux sectoriels au sein même des Institutions communautaires. Fondé sur ses arguments sectoriels (problématisation), les représentants de l'USSE vont chercher en en faire un problème public qui appelle l'intervention de l'Etat. A cette fin, l'USSE contourne l'Etat qui ne leur apparaît pas comme la cible pertinente pour des raisons de compétence sur les instruments existants. D'autre part, l'USSE intervient directement auprès des Institutions européennes, et notamment auprès de la DG Environnement, parce que le problème public de la prévention apparaît être instrumenté pour les Institutions (DG Agri, 2009 ; Conseil de l'Europe, février 2010 ; Conseil des ministres de l'Agriculture, avril 2010). Face à l'instrumentation existante de la protection des forêts, l'USSE tente non pas de construire en problème public sa représentation de la prévention mais de reconstruire la représentation publique de la bonne réponse au problème, c'est à dire réinstitutionnaliser la réponse publique. Face à l'ensemble des réponses non satisfaisantes pour l'USSE, celle-ci cherche à construire le problème qu'elle

veut voir inscrire sur l'agenda communautaire, d'où son argumentaire et la référence à son territoire. En cela, le rôle de Christian Pinaudeau (Secrétaire général du Syndicat des sylviculteurs du sud ouest et Secrétaire de l'USSE) apparaît ici déterminant dans le maintien de cette question dans les discussions et négociations autour de la défense contre les feux selon des moyens de prévention éprouvés dans le sud ouest de la France.

Au travers de ses demandes adressées aux institutions communautaires par la correspondance, un discours répété à l'occasion des ateliers de travail et de colloques internationaux sur les feux de forêts auxquels l'USSE participe en tant que coorganisatrice à Bordeaux en 2002, à Barcelone en 2005, à Bordeaux en 2006 et enfin à Rhodes, 2010. Inazio Martinez de Arano (Président exécutif) et Christian Pinaudeau (Secrétaire général) représentent l'USSE aux différentes rencontres des parties prenantes et experts instigués par la DG Environnement. Les membres de l'USSE assiste et participe également aux rencontres du Groupe informel de travail des experts de la prévention des feux de forêts en 2004, 2005 et 2007 où la position de deux représentants rappellent leur position face à l'action communautaire. La mise en problème publique passe également par l'interpellation directe des responsables forestiers, des institutions et autres industries de la filière forêt au sein du groupe consultatif « forêt y compris liège ». Sur la base de son rôle dans la prise en compte enjeux environnementaux dans les différentes politiques impactant la forêt, sur la base du Livre vert sur la protection des forêts face au changement climatique (2010) rédigé par la DG Env et enfin fondée sur le rôle de pilote et le financement lié à différents projets de protection contre le feu, les représentants de l'USSE vise spécifiquement la DG Environnement comme l'interlocuteur clef du travail politique auprès de la Commission pour définir un nouveau règlement dédié à la prévention. A cette fin, la DG Environnement est sollicitée via la correspondance, notamment en provenance du membre français, pour rappeler l'enjeu que le feu est pour les sylviculteurs et le maintenir parmi les priorités de la DG Environnement et de la Commission. Ce rôle d'entrepreneur pour l'USSE se manifeste par la préoccupation d'être visible aux côtés de la DG Environnement lors des manifestations. Ainsi, lors de la tenue de l'atelier à Rhodes, et où le responsable des questions forestières pour la DG Environnement était invité à assister aux échanges entre les parties prenantes et à présenter l'état de la politique européenne de protection des forêts, notamment dans son volet prévention, il était important que l'USSE et la DG Environnement soient identifiées par l'ensemble des participants, et des parties prenantes à l'issue de la rencontre *via* les rapports et photos, comme travaillant ensemble. Ce travail politique met donc la DG Environnement a centre de l'agenda. Or, si la mobilisation de financements pour des appels à projets ou des recherches pilotes reste possible pour cette DG,

l'initiative et la définition d'un tel règlement sortent de sa compétence. Celle-ci revient, en effet, au Conseil et au Parlement qu'il faut activer pour impulser ce changement. Or, et de l'aveu de la DG Environnement, la définition d'un règlement européen est limitée par des Etats membres réticents au renforcement de la compétence communautaire dans le domaine forestier, que ce soit du fait des intérêts économiques portés par les groupes d'intérêts privés face à l'UE ou du fait des projets convention (le *Legally Binding Agreement*) porté par Forest Europe.

Au total, l'USSE, par ses ressources collectives de légitimité, conduit une politisation fondée sur une problématisation de l'enjeu par son expertise de l'action européenne et de ses objectifs. L'objectif de participer à la construction de l'action européenne se manifeste également par des tentatives de négociation et des prises de positions publiques pour une inscription sur l'agenda communautaire de la prévention comme objet central de politique publique. Si l'USSE, en tant que groupes d'intérêt européen représentant des associations nationales poursuit ses objectifs, ce travail politique de représentation du problème sectoriel apparaît normatif. D'une part, il est conduit face à un éventail d'instruments existants. D'autre part, il se déroule en concurrence d'autres représentations et intérêts, d'autres problématizations et politisations de la gestion du risque. Cependant, à la veille de la tenue de l'atelier de travail de Rhodes en mai 2010, le Conseil de l'UE (avril 2010) rappelait qu'en matière de prévention et protection, des instruments financiers communautaires existaient déjà et enjoignaient les Etats membres de renforcer leur politique de protection et de mieux mobiliser les instruments existants. Il s'agit alors pour nous non pas de s'arrêter sur l'ensemble de ces systèmes de représentations en examinant ces systèmes alternatifs mais de les envisager comme des facteurs de résistance au changement de politique publique que tente d'impulser l'USSE.

3. Les obstacles au changement : La dépendance aux instruments de financement existants

Le travail politique de l'USSE dénonce une action européenne insuffisante dans le domaine de la prévention des feux de forêt. Fondée sur son système de représentation, elle cherche à impulser une dynamique pour la mise en place d'un nouveau règlement prévoyant la

définition d'un nouvel instrument financier dédié aux investissements de prévention. Le travail politique de l'USSE se construit donc face à l'action européenne dans le domaine de la politique forestière et vise plus particulièrement le Conseil via la Commission. Examiner le travail politique de l'USSE pour le changement de politique publique de protection des forêts, nous conduit également à mettre en question les obstacles qu'il rencontre. L'USSE poursuit en effet le défi majeur de réinstitutionnaliser l'action européenne en redéfinissant les contours d'une politique de prévention. Elle pénètre ainsi un domaine d'action publique pour lequel les Institutions n'ont pas de compétence communautaire et évoquant la question d'un nouveau règlement, l'USSE cherche à rompre avec les instruments existants opérant comme un sentier de dépendance. Le travail politique de l'USSE se construit face aux mécanismes de financement de l'expertise elle-même. Le contexte réglementaire face auquel se mobilise l'USSE apparaît en effet particulièrement inerte, tant du fait des instruments existants et intégrant le problème de la prévention que du fait de l'absence de compétence communautaire sur les questions forestières. En abordant dans une perspective multisectorielle un tel problème de protection, ce sont des expertises multiples qui sont mobilisées face aux forestiers et en concurrence de leur expérience de terrain. Ainsi, l'obstacle au changement auquel doit faire face l'USSE, tend à s'affirmer dans sa dimension identitaire, la question du financement devenant secondaire. Pour examiner cette dépendance au sentier à laquelle doit faire face l'USSE, nous revenons, dans un premier temps, sur le travail politique de l'USSE qui bute sur un argumentaire juridique activé par les Etats membres invités par la Présidence du Conseil à faire des propositions sur l'état des financements pour la protection des forêts. Ces derniers estiment que les financements pour la protection des forêts sont suffisants. Dans un second temps, nous examinons le conflit d'experts qui tend à s'affirmer face au secteur.

3.1 La dépendance au sentier légal européen

Chacune des trois Institutions communautaires marquent des résistances au changement que ce soit par les compétences communautaires ou par le rappel des instruments existants. Le Parlement européen apparaît comme un pôle de ce travail politique de l'USSE mais en apparence moins mobilisé directement que ne peut l'être la DG Environnement. Cependant, le rôle des Députés européens ou du Chef de la Division de l'Agriculture, de la Pêche, des Forêts

et du Développement rural à la Direction générale des Etudes du Parlement apparaissent peu exploités. Aussi, la compétence du Parlement à faire des demandes à la Commission quant à l'état de la prévention des feux est sous exploitée. Deux séries d'explications peuvent contribuer à comprendre ce sous investissement du Parlement européen par les représentants de l'USSE : La première tient en ce que la demande même de l'USSE pour un retour à un règlement type 2158/92 vient de l'annulation dudit règlement au motif qu'il avait été pris en l'absence de toute consultation du Parlement créant alors une confrontation avec l'USSE. La seconde vient de ce que la Commission a prévu une interface d'échanges dynamique mettant l'USSE directement en contact avec les DG Agriculture et Environnement, chacune en charge de la question de la prévention contre les feux ; la DG Agri parce que la prévention des feux et la restauration tient au titre 226 de l'Axe 2 du Feader et la DG Env parce que protéger les forêts contre les feux tient à la protection de la biodiversité avec le LIFE+. Cependant, en 2010, les questions au Conseil quant à la place de la protection des forêts dans le domaine concerné par le Fonds de solidarité de l'UE, le Conseil de l'UE prenait une résolution quelque peu équivoque. D'une part, elle estime non nécessaire de créer un nouvel instrument financier dédié aux aménagements forestiers de prévention tout en considérant que des catastrophes naturelles comme les incendies de forêt sont de plus en plus fréquents dans le sud de l'Europe. Au regard des demandes du Parlement pour qu'une décision sur un nouveau règlement du Fonds de solidarité, depuis l'adoption de sa position en mai 2006, le Conseil se tourne vers la Commission afin qu'elle lui présente une proposition relative à une stratégie européenne de lutte contre les catastrophes naturelles, englobant une approche contraignante de la prévention des risques. Donc face à un risque accru, le Conseil s'appuie sur les instruments financiers non dédiés mais intégrant la question de protection des forêts mais se prononce pour la définition d'un instrument renforcé en matière de lutte et de restauration. Une telle décision est donc totalement opposée aux attentes de l'USSE, notamment de ses deux représentants principaux, de la protection des forêts contre la destruction. Le Conseil de l'UE reconnaît néanmoins les données du problème que porte l'USSE, et les experts dans leur ensemble, en reconnaissant les facteurs aggravant le risque que sont l'abandon des forêts, la déprise agricole, les actes de pyromanies, les interfaces ville/campagne, les mosaïques rurales. Mais une telle résolution implique également pour l'USSE de poursuivre sa politisation de la prévention. En effet, les activités de prévention sont mises à côté des activités de préparation et de luttés parce que, dans cette résolution, les incendies de forêt sont assimilés à la catégorie plus large des catastrophes naturelles (tempête, tremblements de terre) et envisagés en référence au rapport Barnier du 9 mai 2006 intitulé « *Pour une force de protection civile*

européenne: europe aid ». Ce rapport a été demandé évaluer la capacité de réaction communautaire face aux catastrophes humanitaires à l'international plus que dans le sens de la gestion des risques naturels au sein de l'UE, et notamment de prévention des feux. A nouveau, la réaction du Conseil consiste à intégrer le problème forestier parmi un ensemble plus large existant (Protection civile) duquel doit découler le faisceau de solutions à activer. Toujours est-il que le ton de la résolution du Parlement nous montre que le problème des feux de forêt gagne en intensité, ciblent très précisément les problèmes soulevés par les feux de forêt autant dans leurs causes que dans leurs effets pour l'UE et ses Etats membres : *« rappelle que, ces dernières années, les conséquences des incendies de forêts et des sécheresses dans certaines régions de l'Union européenne se sont progressivement aggravées, entraînant la perte de vies humaines et de biens, y compris en termes de patrimoine culturel et naturel, la destruction d'infrastructures économiques et sociales, ainsi que des dommages pour l'environnement; [...] constate que, en raison des changements climatiques et de facteurs socioéconomiques et culturels, la fréquence et l'intensité accrues des incendies sont susceptibles d'aggraver la situation [...] rappelle que les analyses réalisées par les Nations unies et d'autres organisations internationales ont montré une vulnérabilité croissante face à ces situations »*

L'atelier de Rhodes de mai 2010 s'est donc tenu dans ces contextes réglementaires et politiques. Renvoyée aux instruments existants, à la lutte, à la restauration et à des mesures extra sectorielles, les sylviculteurs restent donc dans un statu quo non souhaité et sans parvenir à le ré-institutionnaliser. Des marqueurs d'isolement peuvent apparaître. Ainsi, lors de la réunion de préparation de Rhodes entre coorganisateur, l'objectif de l'USSE était mal identifié par les coorganisateur même de l'atelier que ce soient par les représentants des gouvernements des Etats membres ou du COFO. Dans ce travail politique, l'USSE n'est pas non plus isolée du secteur. Si les alliances n'existent pas, le travail politique s'inscrit dans les demandes fréquemment répétées par les acteurs (propriétaires forestiers, responsables, administrations ou représentants d'autres industries de la protection des forêts) à travers leurs rapports et leurs différentes interventions. Ainsi, l'USSE voit notamment à l'occasion du colloque organisé à Bordeaux en 2006 (siège du membre du sud ouest de la France) son argumentaire repris par les services de lutte, par les associations DFCI et les pompiers des Etats membres notamment, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de l'agriculture, le Préfet de la zone sud ouest quant à la nécessité de la prévention dans un contexte de financements européens dispersés. Ou encore d'entendre à l'occasion d'autres rencontres internationales des représentants des propriétaires forestiers pointaient le danger que représentent les zones

forestières abandonnées (Barcelone, 2005), les pertes potentielles d'emplois (ONF, 1998), l'intérêt pour les politiques liées au changement climatique de prendre en compte la forêt et le carbone relâché lors des incendies alors que le changement climatique lui-même est une cause de la hausse du risque.

3.2 L'USSE face aux (nouveaux) savoirs institués

Le travail politique de l'USSE, tel que nous l'avons abordé en envisageant les programmes concurrents, s'inscrit dans une politisation par différentes parties prenantes. Ainsi, l'USSE qui valorise une prévention fondée sur son modèle sylvicole se trouve en concurrence avec des modèles envisageant le feu comme moyen de prévention et de lutte. Nous avons pu voir que l'USSE était en mise en concurrence par les appels à projet de la DG Env et que les représentants de l'USSE dénonçaient autant les appels que le choix des candidats. Au-delà de ces travaux d'expertise ponctuels, l'USSE est en également en compétition avec des centres de recherche européens, que ce soit le *Joint Research Center* ou le *European Forest Institute*. Institutionnalisés au niveau communautaire, ils représentent un obstacle important pour le savoir légitime du membre français et pour les attentes de l'USSE dans son ensemble qui cherche à valoriser les pratiques des forestiers eux-mêmes.

La compétition pour l'expertise se matérialise de différentes manières. Ainsi, avec le *Joint Research Center*, l'USSE fait face à la publication de rapports annuels sur la situation des feux. Ce laboratoire coordonne avant tout les données apportées par les Etats membres pour fournir des statistiques au niveau européen de la situation de la gestion de ce risque à travers les Etats membres. En revanche, la compétition d'experts est beaucoup plus vive avec l'*European Forest Institute*. C'est notamment le programme *Fire Paradox* qui avait les tensions avec l'USSE. Ce programme reçoit un soutien financier et politique de l'UE, de la DG Env, et s'inscrit dans les recherches du *Joint Research Center*. Ce programme de recherche semble lui-même s'inscrire dans une représentation particulière de la prévention et de la gestion de la biomasse générant un risque pour les forêts. Toujours est-il que ce programme-ci apparaît aujourd'hui beaucoup plus institutionnalisé que le modèle présenté par l'USSE. La concurrence ne se réduit alors pas à l'attribution de fonds mais à la façon même d'envisager la prévention et les retours d'expérience sur la prévention. En effet, le modèle

présenté par l'USSE reste avant tout un modèle né de l'expérimentation professionnelle des propriétaires et sylviculteurs et légitimé localement. Ce modèle qui trouve ses racines dans une expérience sylvicole qui a débuté au 19^{ème} siècle dans le sud ouest de la France est en concurrence avec des projets de recherche parfaitement intégrés dans les Institutions communautaires et leurs programmes de financement. Donc, l'USSE se retrouve face à des études qu'elle n'accepte pas (feu comme outil de prévention, dénonciation par son représentant français de la multiplication à l'infinie des rapports et études financées sur le comportement des feux sans que soit jamais pris en compte les rapports déjà existants) et des conclusions qu'elle ne veut pas voir s'appliquer à son propre massif, la crainte de voir le débat quant à la prévention des feux maintenus à l'écart de ses intérêts¹. Or, un tel regard sur l'utilisation du feu n'est pas nécessairement partagé par le reste des membres de l'USSE ou du moins ne disposent pas des mêmes capacités à critiquer ce projet du fait de leur proximité avec les porteurs du projet (qui sont eux-mêmes des universitaires ibériques ou gestionnaires de forêts pour partie) et leur participation nécessaire directe ou indirecte pour conduire les expérimentations sur le terrain (notamment en Espagne). Aussi, cette expertise se légitime tout autant par le haut en étant porté par les centres de recherches et financements européens que par le bas en travaillant avec les acteurs locaux pour faire tester et améliorer cette méthode de lutte. Cette expérimentation locale se légitime d'autant plus auprès des acteurs locaux qu'elle s'inscrit dans le contexte favorisant les feux. En effet, le programme *Fire Paradox* est testé dans des situations forestières de déprise rurale et d'abandon des exploitations, situation commune à l'ensemble des pays du sud de l'Europe. Or, le membre français de l'USSE ne se situe absolument pas dans ce contexte de déprise sylvicole alors que les membres ibériques et grecs font face à ce problème. La situation forestière chez les membres peut rendre tout à fait opérationnelle les mesures visant la prévention tel qu'un règlement sur le modèle du R2158/92 le prévoirait mais que faire dans les situations où les forêts sont délaissées ? L'argument du SSSO dénonçant la répétition d'études sur des situations déjà connues porte à plein ici aussi : des financements doivent être trouvés pour aménager les forêts en espaces maîtrisés et donc soutenir les sylviculteurs là où il y en a et impulser des politiques publiques nationales de substitution pour contrôler ce risque.

¹ Nous portons ici la focale sur la prévention par le feu parce qu'elle fait l'objet de programmes de recherche européens mais nous pouvons également prendre exemple les propositions pour multiplier la présence des troupeaux d'ovins et caprinés pour contribuer au débroussaillage permanent des sous-bois, non acceptés par les français du fait d'une tradition sylvicole qui a consisté à faire sortir des forêts les troupeaux qui détérioraient sous bois et arbres (destruction des branchages, pousses, arbres jeunes).

Une conséquence inattendue du positionnement du membre français de l'USSE sur la place prioritaire à accorder aux aménagements de prévention dans la protection des forêts est de toucher les ONGE. Ainsi, les tensions que l'on peut observer entre ONGE et ces associations de propriétaires forestiers, dont l'activité première est l'exploitation forestière, semble s'apaiser sur la question de la prévention. En effet, le modèle valorisé réduit les dégâts sur les écosystèmes forestiers et la libération de gaz à effet de serre. Ainsi, l'observation de l'atelier international de Rhodes semble-t-elle montrer que le membre SSSO touche par ses arguments sur la prévention pour mieux protéger les espaces boisés contre la destruction par le feu la représentante de Greenpeace.

Au total, l'USSE malgré son rôle ancien dans la politisation des enjeux de la prévention apparaît comme un acteur dont l'expertise ne parvient pas à s'imposer face aux nouveaux savoirs communautaires institués. Ces centres de recherche européens semblent en effet opérer dans une sphère autonome. Ceci pourrait expliquer l'absence de prise en compte par le Conseil de l'UE et de la Commission des apports de leurs recherches pour, au contraire, maintenir la gestion du risque incendie dans les sphères de la Protection civile et de l'urgence humanitaire. Il faut désormais se demander si cette résistance institutionnelle et cette compétition avec les autres sources de savoirs conduisent à conclure à l'échec du travail politique de l'USSE.

Conclusion : L'échec du travail politique de l'USSE ?

Les résultats du travail politique de l'USSE, pour ce qui est de l'action communautaire dans le domaine de la prévention des risques incendies, peut s'apprécier avec cette résolution du Conseil de l'UE du 26 avril 2010 qui invite la Commission à « *identifier et évaluer les possibilités de mieux intégrer la prévention des incendies de forêts dans les instruments de financement de l'UE à l'appui d'une gestion forestière durable, du boisement et de la remise en état des forêts après des incendies, comme la présence dans les instruments de financement d'une disposition imposant d'intégrer des mesures de prévention dans les programmes financés* ». La question en suspens pour l'USSE tient en l'incertitude quant à la place que pourra prendre la prévention telle que les représentants de l'organisation l'envisagent face aux études de prévisibilité, de comportements des feux, de préparation, de lutte mais aussi face

aux attentes exprimées par le Conseil et le Parlement quant au mécanisme de protection civile et au fonds de solidarité de l'UE, qui pour l'USSE ne font pas partie des réponses souhaitées. A travers le cas de la protection des forêts contre les feux, nous pouvons en effet illustrer l'impact de l'absence d'une politique forestière communautaire. En termes sylvicoles, les impacts tiennent en la difficulté à garantir l'intégrité des massifs face au risque. Or, le risque augmente avec le non aménagement des forêts. Aussi, la variété des situations forestières rendent compte d'attentes différentes des acteurs. Alors même que le système de prévention du membre français marque un bon seuil d'efficacité, il ne parvient pas pour autant à optimiser son système de prévention et laisse une grande partie de son massif exposée en période de risque élevé. Pour ce qui est des massifs forestiers non aménagés ni occupés – avec un risque accru en régions méditerranéennes montagneuses – l'enjeu est de maîtriser le combustible lui-même en situation d'accès difficile puisqu'une politique d'aménagement des forêts demanderait du temps et des moyens considérables, un enjeu sectoriel aucunement publicisé aujourd'hui à l'échelle européenne. En termes de gouvernement de l'UE, nous avons bien sûr ici un cas d'école très stimulant à analyser : stimulant parce que contemporain dans son traitement politique et dans ses enjeux industriels et environnementaux, stimulant également parce que ce cas ne peut nous offrir, en 2011, que des résultats partiels sur des rapports de force autour d'un seul enjeu sectoriel politisé. Toujours est-il que ce cas illustre le gouvernement d'une industrie, non pas selon l'absence d'une politique publique mais selon l'atomisation de l'intervention publique et une multitude de mesures isolées jusqu'à intégrer des instruments financiers (LIFE+) absolument pas définis pour financer la prévention des feux. Dans ce domaine de politique publique plutôt flou, nous avons ainsi pu observer une tentative du Parlement européen pour saisir un domaine de politique publique hors de ses attributions, la réaction du Conseil et depuis l'apprentissage du politique, des Institutions européennes et du gouvernement de l'UE par un membre de l'OI. L'USSE constitue ainsi un réseau sectoriel, institutionnalisant son territoire au-delà de la seule donnée forestière, légitimant son argumentaire pour pousser à une régulation tendant vers sa représentation de l'aménagement forestier et des enjeux pour son industrie.

Au total, une telle étude de cas nous a permis de montrer comment une analyse cognitive et stratégique étaient à articuler pour saisir la participation d'un acteur constitué en groupe d'intérêt européen pour défendre tout autant un intérêt matériel (obtention d'un soutien financier sectoriel) que pour défendre l'identité d'acteurs territorialisés. En cela, notre approche par notre tryptique acteur-territoire-instrument est à cumuler et à articuler avec les approches de Pierre Muller (2000, 2005) mettant en avant la construction sociale et politique

des intérêts présentée par Patrick Hassenteufel (2008) pour comprendre ce travail politique à travers les systèmes de représentation. Cette étude de cas a également permis de saisir un conflit d'experts pour légitimer leur savoir auprès des arènes de décision ou en marge des arènes de décision. Ce faisant, nous avons montré que la légitimation de l'expertise est elle-même multiscalaire tant au sein de l'espace communautaire qu'à l'international avec les réunions internationales d'experts sous l'égide de la FAO par exemple. De plus, les experts institués par les Institutions communautaires, s'ils ne dominent pas la décision ont un avantage sur les experts des membres de l'ordre institutionnalisé pour diffuser leur savoir et le légitimer auprès des destinataires. Nous avons enfin montré que l'apprentissage par l'USSE du gouvernement de l'UE depuis sa légitimation par son territoire institutionnalisé comme ressource d'action publique. Ce faisant, notre approche du travail politique de l'USSE apparaît renforcée par la problématisation de l'enjeu de prévention du risque incendie construite en opposant son système de représentation sectoriel à un contexte légal de référence. Au final, elle n'impacte pas la redéfinition du problème public de protection des forêts.

Chapitre 3 L'UE, l'industrie papetière et le bois énergie : le cas du sud ouest de la France

Dans les contextes globaux des politiques de lutte contre le changement climatique et des négociations sur l'après Kyoto ou d'indépendance énergétique, les politiques de l'UE visent non seulement à atténuer et à s'adapter au changement climatique mais également à réduire sa dépendance énergétique extérieure, notamment aux énergies fossiles. Une telle orientation passe par la valorisation des énergies renouvelables dans le « mix énergétique européen ». Parmi les sources d'énergie renouvelable, la biomasse forestière est une source d'énergie ancienne, notamment pour la production de chaleur domestique, et les Institutions communautaires, par l'adoption du « Paquet Energie Climat », visent désormais à développer son potentiel industriel, que ce soit pour la production de chaleur ou celle d'électricité. Au sein du secteur forestier et de la filière de transformation, les firmes papetières¹ peuvent apparaître à double titre comme un acteur stratégique de cette orientation. D'une part, par leurs importants volumes d'approvisionnements en bois, les firmes papetières figurent comme des unités expérimentées dans la mobilisation de biomasse. D'autre part, ce sont des firmes intenses en énergie, notamment en pétrole et en gaz. Aussi, en plus de constituer une source de coûts importants dans le contexte global de renchérissement des prix des énergies fossiles, la régulation européenne des quotas d'émission de GES a déjà conduit ces firmes à entrer sur un sentier industriel de substitution des énergies renouvelables aux énergies fossiles, et en premier lieu par la biomasse forestière, dont une partie n'était pas consommée dans la production de pâte à papier. Aussi, le Paquet Energie Climat semble s'inscrire dans le prolongement de la stratégie de la firme.

L'objectif de ce chapitre est de présenter une étude de la mise en œuvre en France de la politique européenne de valorisation du bois énergie. A cette fin, et comme le souligne Paul Sabatier (1986), il nous faut décentrer notre approche en nous écartant de la seule décision européenne de 2008, « Le Paquet Energie-Climat », pour saisir le rôle d'acteurs territorialisés

¹ De manière très simplifiée, à partir des fibres de bois, les firmes fabriquent de la pâte destinée à faire du papier et du carton de différentes qualités et destinés à différents usages. Ce seront, par exemple, les supports d'impression, ou des emballages pour l'alimentation ou encore des produits destinés à l'hygiène ou de la pâte destinée à l'industrie chimique. Les écorces n'entrent pas dans le process mais elles peuvent être brûlées dans des chaudières spécialement équipées pour réduire les émissions de cendres. Aussi, les bois sont grattés et elles figurent comme déchets. Sont également extraites du bois des liqueurs noires destinées à l'industrie chimique.

(Muller, 2005) dans la mise en œuvre de cette politique publique européenne. Cette étude ne se fera donc pas selon une approche *top down* de l'europanisation des politiques publiques s'arrêtant aux contours de la politique communautaire mais selon une approche *bottom up* qui vise à comprendre le travail politique des acteurs, notamment celui des firmes papetières pour internaliser le changement. Aussi, nous n'étudions pas la mise en œuvre selon une logique séquentielle de la prise en charge post parlementaire de la décision par les administrations mais depuis les interactions des acteurs qui interviennent tout autant en amont de la décision que dans sa concrétisation (Hassenteufel, 2000 : 85 et 100). Nous montrerons ainsi que s'il y a europanisation, c'est par les buts et selon les moyens fixés par la Commission et adoptés par le Conseil de l'UE. En revanche, les modalités de mise en œuvre apparaissent, dans notre cas, renégociées entre les Etats membres et les firmes visées.

La focale est ici portée sur le travail politique de deux firmes du sud-ouest de la France – Tembec (Tartas) et Smurfit-Kappa Cellulose du Pin (Facture) – pour internaliser un changement induit par la mise en œuvre de cette politique publique et qui peut aboutir à une compétition pour l'approvisionnement en bois parce qu'elle incite de nouveaux opérateurs à intégrer cette filière. Le travail politique des deux firmes ne vise pas tant la réaffirmation du bois énergie comme une cible des politiques publiques mais ses cadres réglementaires et les aides à l'investissement prévus par l'appel à projet du Comité de régulation de l'énergie (CRE). En effet, une telle politique publique conduit à ce que le bois n'est plus un produit intermédiaire que peut seul valoriser le secteur mais s'ouvre à l'industrie énergétique¹. Ce faisant, le bois énergie devient un nouveau produit de marché qui sort de sa filière de transformation traditionnelle et pour lequel les investissements sont protégés par un prix d'achat de l'électricité garanti par l'Etat. Cette politique de valorisation des produits forestiers n'est, au départ, pas destinée à soutenir les acteurs historiques de la filière forêt-bois-papier dans cette nouvelle transformation du bois mais vise à mobiliser plus largement les investissements privés pour la valorisation d'une énergie renouvelable. Non sectorialisée, cette politique publique apparaît donc à l'industrie du papier comme un choc exogène capable de déstabiliser un secteur historiquement défini par la proximité géographique entre

¹ Jusque-là, en France, les énergies renouvelables subissent la concurrence avec le nucléaire et l'hydraulique qui sont des sources d'énergie dans lesquelles l'Etat et EDF ont énormément investi et qui permettent aujourd'hui la production d'une électricité à faible prix, lequel disqualifie les investissements dans les nouvelles énergies renouvelables.

production forestière et première transformation¹. En somme, la mise en œuvre de cette politique européenne de l'énergie en France met en question la dimension sectorielle de la gestion des forêts. Si de prime abord, une telle politique valorise l'expérience de mobilisation de bois par les acteurs historiques du secteur au sein de la relation d'approvisionnement, la garantie des prix de rachat de l'électricité crée une opportunité pour les acteurs du secteur énergétique expérimentés dans la production et la distribution d'énergie. La nécessité de mobiliser de plus grands volumes de bois en forêt et la compétition trans-industrielle mettent alors les forestiers du sud-ouest face à un double défi :

- Tout d'abord, une telle politique de valorisation des énergies renouvelables met en question des itinéraires sylvicoles de long terme pensés pour le bois d'œuvre, et ce, parce que la production de bois énergie peut s'inscrire dans des rotations courtes.
- Ensuite, la valorisation industrielle de la biomasse comme source d'énergie pour les réseaux publics d'électricité et de chaleur nécessite des investissements technologiques importants au moment même où les firmes de transformation du bois sont sous la tension de la compétition internationale.

Du point de vue des acteurs concernés, les questions sont donc nombreuses. Les forestiers ont-ils la capacité de sortir davantage de bois ? Les firmes de premières transformations peuvent-elles investir dans les technologies de valorisation énergétique à destination des réseaux publics ? Cette politique publique est-elle un signal positif pour l'ordre institutionnalisé forestier ? Favorise-t-elle, au contraire, les nouveaux entrants, issus du secteur de l'énergie par exemple ? Du point de vue de la recherche, en descendant alors au niveau micro, nous pouvons ici mieux éclairer l'articulation macro-méso, c'est-à-dire mieux éclairer la régulation européenne d'une industrie en prenant en compte le rôle de ses membres face aux Institutions communautaires et à des problèmes publics européens. Pour se faire, une approche par l'économie politique apparaît comme une ressource analytique indissociable de ce questionnement afin de mieux saisir le rôle des firmes dans la mise en œuvre d'une politique publique ; en particulier leur participation à l'institutionnalisation de la régulation. L'objectif de chapitre est d'envisager le processus politique de changement induit par une politique énergétique et climatique européenne sur ce que nous avons conceptualisé dans le chapitre 3 de la Partie 1 comme le « rapport institutionnalisé » d'approvisionnement à une

¹ Nous tenons ici à remercier tout particulièrement Arnaud Sergent (Ingénieur Irstea Bordeaux-Doctorant IEP Bordeaux – Centre Emile Durkheim) sans qui le travail de terrain et d'analyse des acteurs locaux n'aurait pu avoir lieu.

ressource bois territorialisée. La question de Science politique étant : comment les acteurs de cette industrie ont-ils développé un travail politique pour problématiser l'approvisionnement et politiser les craintes nées de cette nouvelle concurrence intra sectorielle ? Pour envisager ces questionnements, et surtout les mobiliser par rapport à la problématique de notre thèse, l'institutionnalisation de la relation au territoire forestier comme ressource d'action publique, nous raisonnons en deux temps : Dans une première section, nous dressons les contours de l'action communautaire et les questions d'analyse qu'ils posent en termes de régulation politique et d'interpénétration des firmes avec leur environnement social. Ce faisant, nous fixons les modalités pour questionner, dans une seconde section, les effets d'une européanisation de la politique énergétique française sur l'ordre institutionnalisé forestier du sud-ouest de la France et le travail politique sur la mise en œuvre pour internaliser le changement.

1. La politique communautaire des énergies renouvelables et l'industrie papetière française

L'UE fait face aussi bien à des défis importants en matière de durabilité et d'émission de gaz à effet de serre qu'à des défis concernant la sécurité d'approvisionnement, la dépendance en énergies fossiles, la compétitivité et la technologie. Ce sont encore des défis liés à la mise en place d'un marché communautaire de l'énergie¹. La capacité communautaire à produire de l'énergie à partir de sources alternatives et renouvelables est identifiée par la Commission comme un moyen de progresser face à ces défis. Afin d'augmenter la part des ces énergies renouvelables à 20% du mix énergétique européen, le paquet Energie Climat de 2008 fixe les objectifs par Etat membre. Sont aussi prévues les modalités par lesquelles chaque Etat membre peut accompagner les efforts du secteur pour développer sa capacité productive. En France, c'est par un mécanisme d'appel d'offre et de prix de rachat garanti que la mise en œuvre du Paquet Energie Climat est prévue. Cependant, ce type de régulation communautaire n'est pas sans conséquences sur les firmes du secteur qui doivent faire face à ce changement alors que l'ordre institutionnalisé forêt-bois-papier dans son ensemble apparaît déjà fortement

¹ COM (2007)1 *An Energy Policy for Europe*, COM (2007)2 *Limiting Global Climate Change to 2 degree Celcius-The way ahead for 2020 and beyond*, COM (2008)848 *Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future*.

encadré dans la prise en compte de son impact environnemental. Pour étudier les effets de l'action communautaire, nous procédons en deux temps : Tout d'abord, nous déclinons l'action communautaire selon la problématique industrielle inhérente au bois énergie (sous section 1.1) pour ensuite envisager l'impact de la régulation environnementale sur les firmes étudiées (sous section 1.2).

1.1 Des politiques communautaires des énergies renouvelables territorialisées

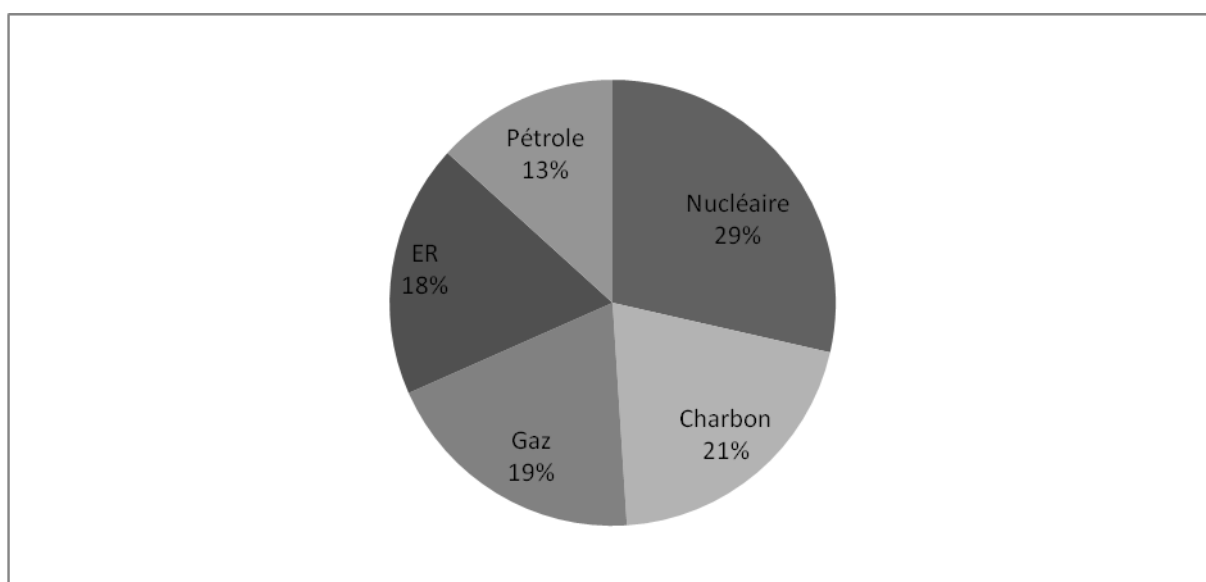
Le Paquet Energie Climat marque une action communautaire engagée vers la valorisation des énergies renouvelables. L'objectif communautaire est tout autant de lutter contre le changement climatique par la production d'une énergie décarbonée que de réduire sa dépendance aux énergies fossiles. Parmi les sources d'énergie renouvelable (hydraulique, éolien, biomasse, solaire), nous nous concentrons ici sur la valorisation de la biomasse forestière. Pour la mise en œuvre de cette politique énergétique, la Commission a fixé un objectif global de 20% d'énergie renouvelable dans le mix énergétique et des objectifs par Etat membre. En outre, elle prévoit plusieurs modalités d'application marquant ainsi la prise en compte des différences nationales parmi les objectifs globaux fixés par la Commission aux Etats membres. Notre focale sur la France nous permet d'étudier la mise en œuvre de cette politique énergétique européenne au-delà des échanges entre la DG Energie et les administrations françaises chargées de l'inventaire forestier et de celui du potentiel énergétique des forêts françaises. En France, les modalités de valorisation de la biomasse forestière passent par des appels à projets industriels et la garantie des prix de rachat par l'opérateur central. La mise en œuvre met donc en question le rôle des membres de l'OI dans la régulation du secteur. Afin de cerner les effets sur l'OI de ce nouveau contexte réglementaire communautaire, nous revenons tout d'abord sur ses contours puis, dans un second temps, nous précisons les modalités qu'elles prennent en France.

1.1.1 La politique communautaire des énergies renouvelables

Notre objectif est ici de préciser le contenu du mix énergétique européen concernant la production d'électricité. Il s'agit tout autant de montrer les progrès réalisés depuis les années 1990 que de permettre de visualiser la part de la biomasse forestière parmi les énergies renouvelables valorisées en Europe.

En 2009, les énergies renouvelables représentaient 18% de la production d'électricité contre 7% en 1990 et 9 % de la consommation de l'UE des 27 contre 4% en 1990 (Eurostat, 2011) (figure 18).

Figure 19 : 2009 : Part des énergies dans production totale de l'UE (%) (Eurostat, 2011)



Le bois et les déchets de bois sont les catégories de biomasse principalement utilisées pour la production d'énergie renouvelable dans 22 des 27 pays de l'UE. Cette situation est particulièrement visible dans les Etats Scandinaves et Baltes, en Roumanie, en Bulgarie et en France (Eurostat, 2006). La biomasse entre pour 18% dans la production totale d'énergie à partir des sources renouvelables (figure 19). En représentant 68% de l'énergie renouvelable consommée en UE, elle est la première source devant l'hydraulique (18% de la consommation) (figure 20). Au total, « en 2010, la production d'énergie primaire issue de la biomasse solide est estimée à 80,1 Mtep, soit une croissance de 9,1% par rapport à 2009 (4%

entre 2008 et 2009). C'est la deuxième plus forte croissance enregistrée sur la décennie depuis 2003-2004 » (Europ'Observer, 2011 : 79).

Figure 20 : 2009 : Part des énergies renouvelables dans la production d'électricité renouvelable de l'UE (%) (Eurostat, 2011)

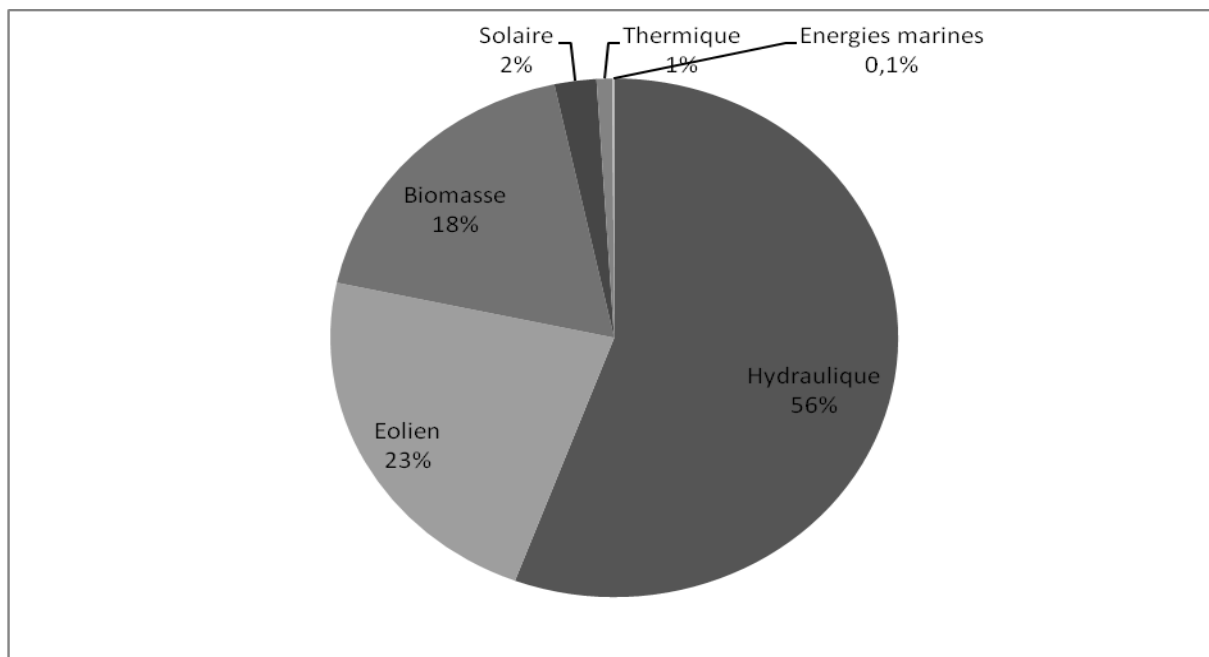
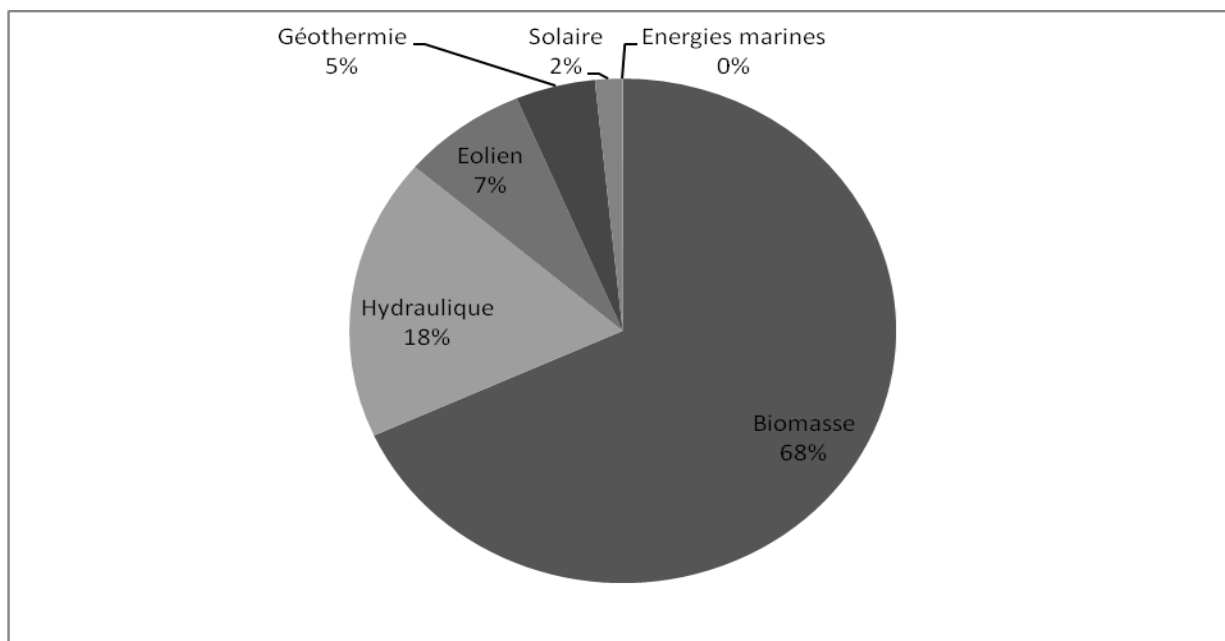
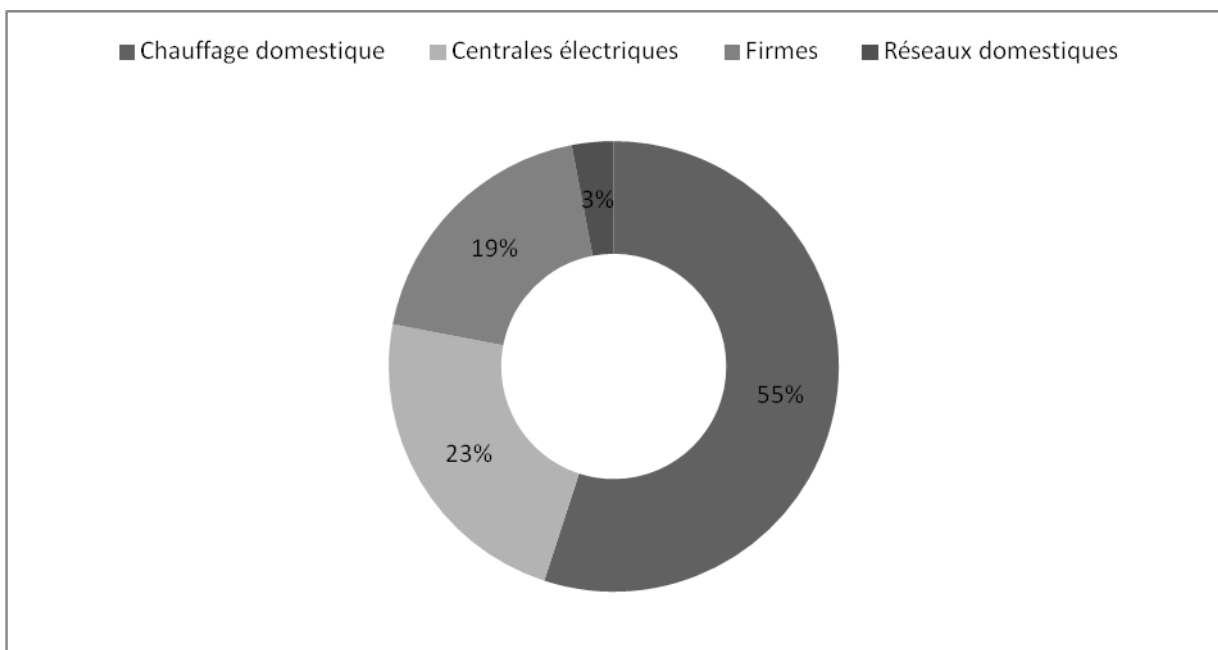


Figure 21 : 2009 : Part des énergies renouvelables dans consommation des énergies renouvelables en UE (%) (Eurostat, 2011)



Plus précisément, il existe quelques rares données sur la structure de la consommation du bois énergie. Nous voyons ainsi, grâce à une étude privée, qu'en 1997, le chauffage domestique est la principale utilisation de bois comme source d'énergie. Viennent ensuite les centrales électriques et les firmes, celles fonctionnant sur la base d'un système de cogénération principalement (Figure 4). Le bois énergie est donc une ressource déjà très largement consommée dans les réseaux domestiques et le chauffage individuel mais encore très peu valorisée industriellement. La Commission, par la DG Energie, pousse alors à la valorisation industrielle de la biomasse dans le mix énergétique. Ceci implique de développer une filière biomasse forestière mais aussi de protéger la ressource elle-même. Plus précisément atteindre des objectifs pour une énergie décarbonée ne doit pas se faire au détriment de la ressource, point que défend la DG Env et rappelé par le Parlement européen.

Figure 22 : Usages du bois énergie en Europe (VTT Energy, 1997)



Rétrospectivement, la politique énergétique de l'UE remonte à 1997 et au Livre blanc de la Commission intitulé « Energie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables ». Présenté par la Commission en novembre 1996, c'est-à-dire à la veille du Sommet de Kyoto, le Livre blanc cible avant tout la dépendance énergétique extérieure de l'UE. Sa réduction par la valorisation des énergies renouvelables est présentée selon les effets induits attendus en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et d'emploi, dans les domaines de la recherche, de la production et de la distribution.

« Les sources d'énergie renouvelables peuvent contribuer à réduire la dépendance vis-à-vis des importations et à accroître la sécurité de l'approvisionnement. Des conséquences positives sont également prévisibles en termes d'émission de CO2 et d'emploi. Or, la part actuelle des sources d'énergie renouvelables dans le total de la consommation intérieure brute d'énergie de l'Union est de 6%. L'objectif fixé par l'Union est de doubler cette part d'ici 2010 ».

Le Livre blanc établit ainsi une stratégie et un plan d'action communautaires fixant à l'UE l'objectif d'augmenter la part d'énergies renouvelables à 12% de la consommation totale d'énergie d'ici 2010. Face à l'agenda international sur le changement climatique et à l'élargissement à 24 de l'UE, le Parlement européen et le Conseil adoptent, en 2001, la directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables (2001/77/CE) qui fixe comme nouvel objectif d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la production électrique à 21% d'ici 2010¹.

En 2007, le Parlement européen se prononce dans son ensemble en faveur d'un nouveau relèvement des objectifs à 25% d'ici 2020 et à 50% de la consommation énergétique d'ici à 2050. La même année, la Commission présente une « Feuille de route pour les sources d'énergies renouvelables » (COM(2006) 848 final) dans le cadre de son paquet "énergie-changement climatique". C'est aussi sa communication « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius - Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà » (COM(2007) 2 final) qui présente une position en faveur du renforcement de la part des énergies renouvelables dans la production énergétique totale. Proposé par la Commission, le Paquet Energie Climat, est alors adopté en décembre 2008 par le Conseil et le Parlement. Il s'agit de mettre en place une politique commune de l'énergie et de lutter contre le changement climatique selon un objectif de réduction des gaz à effet de serre de 20% par rapport au niveau de 1990, d'une amélioration de 20% en matière d'efficacité énergétique et enfin augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie à 20% d'ici 2020. La promotion de l'utilisation des énergies renouvelables (directive 2009/26/EC) conduit à amender la première directive de 2001 de promotion de l'électricité issue des énergies renouvelables (2001/77/EC) sur le marché communautaire de l'électricité. Le Traité d'adhésion (2003) fixe des objectifs nationaux indicatifs de la proportion d'électricité issue des énergies renouvelables, soit une part de 21 % pour l'UE à 25 en 2020.

¹ En 2003: Le Parlement européen et le Conseil adoptent la directive (2003/30/CE) sur les biocarburants laquelle fixe des valeurs de référence à 2% des parts du marché des biocarburants en 2005 et 5,75% en 2010.

Afin d'encourager la mise en œuvre d'une telle transition vers la production d'électricité issue des énergies renouvelables, l'UE a mis en place une série d'outils d'aide publique (COM (2005) 627). Tout d'abord, l'UE permet le rachat d'électricité à un prix subventionné (*feed-in tariffs*). Un tel tarif est fixé pour une période allant normalement jusqu'à sept ans et il devra être payé par les compagnies centrales de production d'électricité (en France, le prix de rachat est garanti pour 20 ans). Les certificats verts (en Suède, Royaume Uni, Belgique et Pologne) sont le deuxième instrument validé par l'UE. Afin de stimuler la production d'électricité issue de sources renouvelables d'énergie, le consommateur paiera des certificats garantissant l'origine de l'électricité aux producteurs selon un quota rapporté à la production totale d'électricité. Le système des appels d'offre (*tendering system*) permet pour sa part à l'Etat (en France et en Irlande) de lancer un appel à projet de fourniture d'électricité issue de sources renouvelables. Cette électricité sera revendue au prix du marché, la différence étant prise en charge par le consommateur final. Enfin, les taxes sont également un système qui sanctionne les autres sources d'électricité (Malte et Finlande). Les Etats membres doivent, en outre, garantir l'origine de l'électricité (COM (2008) 19) afin d'attester que l'électricité est produite à partir de sources renouvelables. Ces garanties d'origine visent tout autant à identifier la part dans la production nationale de ces sources, de préciser au consommateur le type d'électricité qu'il consomme, notamment lorsqu'il paye le prix de cette énergie et enfin ils servent à suivre l'électricité lorsque les Etats membres se l'échangent¹.

Pour ce qui concerne précisément la biomasse, elle couvre aujourd'hui 4% des besoins énergétiques européens, soit 69 million de tep. L'objectif du Paquet Energie Climat est de la faire passer à 150 Mtep en 2010. Les gains attendus sont la diversification du mix énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 209 mt, favoriser l'emploi de 250 à 300 000 personnes et potentiellement de faire baisser le prix du pétrole par une baisse de la demande. Un tel objectif n'est cependant pas atteint. En 2010, les statistiques Euro'Observer (2011) montrent que ce niveau n'est pas atteint à l'aide de la seule biomasse

¹ « Les États membres doivent garantir l'origine de l'électricité et l'énergie de chauffage et de refroidissement produites par des installations de production d'une capacité de 5 MWth ou plus, en réponse à une demande du producteur d'énergie. [...] Les États membres doivent désigner un organisme chargé notamment de l'émission et de l'annulation des garanties d'origine, et de tenir un registre national. [...] Les garanties d'origine soumises pour annulation peuvent, sous certaines conditions, être transférées de l'État membre dont elles sont originaires à un autre État membre ; elles sont alors annulées par l'organisme compétent de l'État membre qui les reçoit. [...] En cas d'annulation d'une garantie d'origine par un État membre dont la garantie n'est pas issue, la quantité d'énergie renouvelable correspondante est déduite de la quantité totale produite durant l'année par l'État d'origine et ajoutée à la quantité totale produite durant l'année par l'État d'annulation » (COM (2008) 19), site internet Europa (http://europa.eu/legislation_summaries/other/127083_fr.htm).

(80,1 Mtep) mais par l'ensemble du mix des énergies renouvelables (155 Mtep en 2009 puis 172,5 en 2010). Cette politique de mobilisation de la biomasse vise tout autant la production que la filière amont et les sylviculteurs. La mobilisation de la biomasse devient alors un enjeu sectoriel fort pour les forestiers européens. Relayés par *Forest Europe*, de tels questionnements quant à une foresterie de production de bois énergie sont intégrés aux réunions interministérielles et sont traduits par des objectifs de mobilisation (encadré 33). La question demeure quant à la capacité des forestiers à fournir ce bois supplémentaire.

Encadré 33 : Des objectifs de production d'énergie par la biomasse relayé par Forest Europe

La politique communautaire de valorisation du bois énergie s'inscrit, outre les objectifs économiques et politiques internationaux, dans le processus paneuropéen Forest Europe. Ainsi, la Résolution de Varsovie (2007) fixe aux membres des objectifs en matière de mobilisation (B2 et B4) dans la limite de l'évaluation de la ressource et de la gestion durable des forêts, notamment pour ce qui est de la récolte raisonnée des rémanents en forêt pour garantir la fertilité des sols. Là où la ressource n'est pas limitée, la résolution énonce des objectifs politiques pour inciter à la vente de bois tous les propriétaires forestiers, qu'ils se regroupent en associations de mobilisation et de vente et enfin pour améliorer l'accès aux forêts et à la ressource. L'objectif global est d'améliorer la part du secteur forestier dans le secteur de la production d'énergie.

Les objectifs fixés aux Etats membres s'inscrivent également dans des négociations internationales difficiles pour fixer des objectifs de réduction des émissions des gaz à effet de serre à la communauté internationale. Malgré les difficultés inhérentes (crise économique, compétition internationale) à ce multilatéralisme climatique, à l'échec du Sommet de Copenhague de 2009 et des avancées difficiles des Conférences des parties qui ont suivi, la Commission (COM(2010) 265 final) réaffirme ses objectifs mais soumet celui de 30% à une politique internationale de baisse des émissions :

« L'UE a donc décidé de prendre, en plus de son engagement unilatéral de réduire de 20 % ses émissions, l'engagement de porter cette réduction à 30 % dans le cadre d'un véritable effort consenti au niveau mondial, et elle s'en tient actuellement à cette position. ».

Au total, les objectifs communautaires depuis 1990 sont suivis de résultats tangibles atteignant les objectifs globaux de production d'électricité par les sources renouvelables. Cependant, pour ce qui est de la biomasse, le résultat n'est pas atteint. Au-delà des résultats, ce sont également des modalités que prévoit la Commission pour accompagner une meilleure mobilisation du bois énergie dans le mix énergétique. Or, comme nous avons pu le voir, augmenter la part de la biomasse forestière ne concerne pas uniquement la production et la distribution mais impacte en premier lieu la filière amont. Afin de prendre en compte

l'ensemble des variables pour analyser l'institutionnalisation de la régulation de l'OI, il apparaît dès lors nécessaire de s'intéresser aux modalités de mise en œuvre en France, tant en termes d'objectifs que de moyens.

1.1.2 La mise en œuvre en France : les appels à projets industriels avec prix de rachat garantis

Dans ce contexte de valorisation européenne de la biomasse dans le mix énergétique, la France apparaît comme le mauvais élève. Pour 2020, l'objectif assigné à la France par la Commission est d'augmenter à 23% (contre 10,3% en 2008) la part des énergies produites à partir de sources renouvelables (COM(2008) 30 final : annexe 1), dont la moitié de l'effort est dédiée à la biomasse. Ainsi, la production d'énergie (chaleur, électricité, carburant) à partir de biomasse doit être pratiquement multipliée par deux (de 9,5 Mtep en 2009 à 17,9 en 2020) (Comité opérationnel n°10).

Appuyée sur une infrastructure de production d'électricité à partir de l'hydraulique ainsi que sur une autoconsommation domestique de bois de chauffage, les politiques de valorisation des énergies renouvelables apparaissent peu dynamiques. Cependant, l'agenda public français de valorisation de la biomasse marque des positions fortes. Aussi, deux plans bois-énergie se sont succédés (1994-1999 et 2000-2006). L'objectif était d'atteindre une production de 450000 tep, soit une consommation de bois de 2mt/an. Le programme bois énergie pour la période 2007-2010 affiche un objectif de 290000 tep. En France, en 2009, 30 mm³ de bois étaient dédiés à la production d'énergie, principalement au chauffage domestique et à la réutilisation en interne par les firmes (cogénération). En décembre 2007, les objectifs communautaires sont intégrés au Grenelle de l'environnement. Inscrit dans les orientations communautaires avec les garanties d'origine et les certificats verts (décret 2006/1118), l'appel d'offre du Comité de régulation de l'Energie CRE 2, en 2008, vise à atteindre une production d'électricité de 250 MW par la biomasse. Cet appel d'offre s'adresse aux entreprises et prévoit un mécanisme de soutien des projets de production d'électricité à partir de la biomasse et garantit un prix de rachat par EDF. Autour de deux tranches de production, supérieure et inférieure à 9 MW, l'appel d'offre CRE2 (décret 2002-1434) a généré 54 propositions représentant 692 MW. 22 ont été acceptées représentant 314,4 MW (CRE, 2008). Le premier

appel d'offre CRE 1 avait, pour sa part, échoué en raison d'un prix de rachat garanti estimé trop faible par les entreprises. Notre enquête nous révélait alors que les firmes n'avaient en effet pas osé proposer un prix le leur permettant¹.

Un tel appel d'offre place *a priori* en position de force les firmes papetières². En effet, les firmes papetières ont, pour la plupart, développé un savoir-faire technologique en matière de cogénération d'électricité et de chaleur à partir de la biomasse forestière. Dans un contexte légal de régulation des émissions (quotas ETS) et économique de compétition internationale, l'objectif initial et de réduire la dépendance aux énergies fossiles et leur vulnérabilité aux fluctuations des prix. Cependant, ces efforts restent limités à l'autoconsommation du site et les firmes « brident » en quelque sorte leur capacité de génération d'électricité à leur besoin. Cette industrie apparaît donc idéalement positionnée alors que l'UE cherche à valoriser le bois énergie dans la production d'électricité et de chaleur dans le cadre d'appels à projet selon les modalités du *tendering systems*. Nous centrons notre travail sur deux firmes papetières – Smurfit-Kappa Cellulose du pin Facture et Tembec Tartas, deux papeteries des Landes de Gascogne, forêt d'un million d'hectares plantée de pins maritimes – parce que ce sont deux opérateurs majeurs sur le massif forestier qui entretiennent déjà une relation de forte interdépendance avec, d'une part, les sylviculteurs de la région et aussi, d'autre part, avec les autorités publiques régionales par les différents objectifs de développement rural qu'elles permettent d'atteindre (emploi, VA, taxes, investissements). Qui plus est, ces deux firmes ont proposé les deux projets les plus ambitieux de l'appel CRE 2 : Smurfit Kappa a présenté un projet de production d'électricité de 69,4 MW et Tembec un projet de 14 MW. Afin d'atteindre ces niveaux de production, chacune des firmes doit mobiliser des ressources financières et des matières premières supplémentaires. Ainsi, Smurfit Kappa Facture s'associe avec Dalkia Energie, laquelle assurera le financement du projet, le premier fournissant la capacité de mobilisation de la biomasse forestière. En revanche, Tembec Tartas autofinance le projet (tableaux 21 et 22). Ces deux exemples nous permettent de visualiser les données d'une tension sectorielle quant à la mise en œuvre d'une politique publique extra sectorielle. Plus exactement, comment les membres de l'OI vont-ils internaliser ce changement ? Notre objectif est ici d'analyser l'impact sur l'OI forêt-bois-papier d'une politique de valorisation de la biomasse. Il s'agit moins pour nous d'analyser le montage financier et réglementaire d'un

¹ En 2010, le CRE 3 a été lancé et des projets acceptés en 2011.

² L'industrie papetière a déjà développé des processus de cogénération utilisant le bois comme matière première assoyant sa production sur une autoconsommation du site en électricité et en chaleur pour le séchage du papier avec de la vapeur elle aussi produite à l'aide de la combustion des déchets de bois issus du processus.

tel projet que d'analyser la formulation d'une telle politique, la participation des différentes parties prenantes et enfin les implications d'une telle politique sur la gestion des forêts, et ce, pour comprendre les réactions des parties prenantes. Plus précisément, nous voulons analyser l'impact de cette variable sur la relation instituée entre forestiers et papetiers. Ces deux études de cas nous permettent alors d'activer notre approche théorique des industries et des territoires et, surtout, d'envisager, par une entrée méso-économique et sociologique, la question de l'europanisation des secteurs.

Tableau 22 : Smurfit Kappa Facture et Tembec Tartas: quelques chiffres

	Matières 1ères (tonnes de bois)	Emplois directs	Production (tonnes de papier)	Déchets (tonnes)
Smurfit Kappa Facture	1.5 million	450	520 000	250 000 (écorces)
Tembec Tartas	750 000	300	165 000	45 000 (écorces)

Tableau 23 : Les projets de cogénération de Smurfit Kappa Facture and Tembec Tartas: quelques chiffres (2009)

	Investissements (m€)	Emplois directs supplémentaires (+indirect)	MW produits	Matières premières (tonnes)
Dalkia* (+Smurfit Kappa Facture)	135 (+5,5)	20 (+71)	69.6	500 000 (écorces, biomasse, déchets verts, ...)**/****
Tembec Tartas	48	0	14	250 000(écorces)***

*Emplois créés avec le projet de cogénération.

**250 000 tonnes d'écorces + 200 000 de déchets verts + 50 000 restant à définir

***45 000 autoconsommés +130 000 déjà approvisionnés avec l'ancien système de cogénération + 50 000 avec la nouvelle turbine

****Les déchets verts constituent un apport incontournable dans un tel projet nécessitant un besoin supplémentaire de 100 000 tonnes.

Source : Montouroy et Sergent, 2009

L'analyse de la mise en œuvre française des objectifs assignés par la Commission montre un premier échec attribué à la faiblesse du prix garanti. Le relèvement de ce prix a permis de générer 54 projets à travers les France, tous secteurs confondus. Le relèvement de ce prix ne peut être décrit que selon une approche rationnelle de la décision et du choix des firmes. Au contraire, ce relèvement du prix garanti découle du travail politique de firmes qui ont cherché à transformer une orientation communautaire en opportunité industrielle. Pour étudier un tel

travail politique, il nous faut situer les firmes étudiées parmi l'ordre industriel tel qu'il s'est progressivement institutionnalisé dans la régulation des enjeux environnementaux.

1.2 Une industrie papetière face au défi des enjeux environnementaux et de la compétition internationale

L'industrie papetière européenne est face à plusieurs défis parmi lesquels nous retenons la globalisation et les enjeux environnementaux. Face à la globalisation, l'industrie papetière européenne apparaît puissante, concentrée et développant une activité de R&D de pointe pour se positionner sur de nouveaux marchés de niche (chimie ou encore papier de haute qualité). Face aux enjeux environnementaux, en tant qu'industrie intense en énergie, en matières premières et en externalités négatives, elle apparaît déjà fortement régulée par des dispositifs communautaires et nationaux. Elle intègre progressivement ces contraintes et régulations avec l'objectif de les tourner en opportunités industrielles dans la compétition internationale, que ce soit en se positionnant sur des marchés de niche à forte valeur ajoutée ou en bénéficiant de leviers publics de financement. Aussi, questionner l'impact de la régulation sur le secteur renvoie à des questionnements quant à la capacité des acteurs à internaliser le changement de politique publique de l'énergie, à le problématiser et à le politiser au sein de réseaux collectifs locaux, nationaux et européens. Aussi, il importe de préciser notre cadre réglementaire appliqué à la firme en situation de compétition internationale avant de revenir sur trois réglementations environnementales qu'elle a dû intégrer à son process.

1.2.1 Politique climatique et gouvernement de l'industrie papetière

Engagées dans des stratégies de compétition globale, les firmes doivent donc conjuguer avec les instruments de régulation, soit en les subissant en contrainte soit en les internalisant comme une opportunité. Si, dans un premier temps, ces instruments impliquent des ajustements technologiques des processus industriels, ils peuvent également impacter

l'ensemble du système d'acteurs sectorialisés (Sedjo, 1997) en concernant des variables d'approvisionnement ou de débouchés commerciaux. Ces instruments de régulation peuvent alors être décrits de deux manières. Tout d'abord, ils le sont selon l'implication technologique – perturbation ou maintien – induite par le changement. Ensuite, ils sont saisis selon leur capacité économique à stimuler le changement, notamment leur capacité à rendre les nouvelles sources d'énergie alternatives compétitives avec les sources d'énergie fossiles ou traditionnelles (Jehlickova & Morris, 2007; Menanteau *et al*, 2003; Wang, 2006). En cela, l'instrumentation publique peut être une cause de perturbation de l'ordre institué. L'effet de l'instrument pour les deux entreprises étudiées est de leur permettre d'ancrer un peu plus leur activité dans la responsabilité sociétale de l'entreprise, c'est-à-dire qu'elles continuent de « verdir » leur activité en substituant le bois au pétrole. Néanmoins, la cogénération visant une production décentralisée d'électricité implique, d'une part, des investissements technologiques et humains (savoir-faire) et, d'autre part, une hausse de l'approvisionnement avec un risque de renchérissement des prix du bois, ces firmes ne peuvent « accepter » puisqu'elles sont déjà sous la tension de la compétition internationale.

Comme nous l'a confié un responsable à Smurfit Kappa, « *le danger pour nous est de réduire la capacité d'approvisionnement en bois. Aujourd'hui la ressource est abondante, surtout depuis la tempête, mais si l'on n'y prend pas garde, on appauvrira la ressource et posera des problèmes dans un futur proche, que ce soit pour les volumes ou pour les prix* »¹.

Enfin, la garantie des prix, si elle peut apparaître comme une sécurisation des investissements pour les acteurs traditionnels des filières bois et énergie, encourage également de nouveaux acteurs à entrer sur ce marché. Là encore la stabilité des prix du bois est en jeu, et ce, jusqu'à fausser ces prix du fait de la garantie des prix de rachat de l'électricité mais c'est aussi la question des volumes disponibles qui est posée. Une déssectorisation de la régulation cumulée à des prix fixés en dehors du marché crée des tensions entre les acteurs mêmes du secteur (entre forestiers et papetiers) et avec les nouveaux entrants qui voudront bénéficier de cette incitation à l'investissement. Ce sont alors des stratégies politiques, et en particulier un travail politique fondé sur la perception des intérêts et les valeurs des acteurs, qui sont activées à travers les réseaux professionnels et des politiques publiques.

De nombreuses études ont ainsi comparé les différents instruments européens visant une réduction des émissions de GES par la régulation des secteurs. Certaines considèrent ainsi que la transition énergétique est conduite selon une inspiration néo-classique faisant émerger un

¹ Entretien avec un représentant de Smurfit Kappa Factice, Factice, juillet 2009.

gouvernement de l'environnement (Toke et Lauber, 2007) avec le développement d'instruments de régulation (Hasselknippe, 2003) par les institutions européennes (Woerdman et Couwenberg, 2007). D'autres, au contraire, témoignent d'une non-homogénéisation des politiques de régulation et que la globalisation des enjeux environnementaux aboutit à une variété de réponses et d'innovations dans la régulation de ces enjeux. La globalisation environnementale renforcerait alors une « variété des capitalismes » (Hall et Soskice, 2001). Ainsi, l'économie politique analyse-t-elle cette variété de deux manières. Tout d'abord, les néoinstitutionnalistes historiques et du choix rationnel soulignent que toute adaptation au changement climatique, partant des instruments en découlant, est confrontée aux barrières institutionnelles des politiques publiques et du droit des Etats visés, lesquelles limitent les effets du changement politique en opérant comme écran institutionnel. Aussi, les orientations globales ou communautaires sont refondues dans les objectifs nationaux (Andersen, 2001; Laird et Stefes, 2009) et les contraintes locales. Les politiques communautaires sont donc confrontées aux chemins de dépendance institutionnelle (North, 1990). Ces approches soulignent alors que tout changement institutionnel est contraint par des phénomènes d'enfermement à l'intérieur de l'Etat (*locked-in*) ou à l'extérieur de ce dernier (*locked-out*). Aussi, chaque changement dépend de l'efficacité des institutions économiques et politiques (Woerdman, 2004). Partant, le processus de changement institutionnel et la mise en place de politique climatique sont perçus comme une contrainte extérieure au secteur pour lesquels l'échelon national reste le plus pertinent pour réguler une industrie (Wilson, 2003). L'enjeu se formule alors depuis les firmes en termes de désavantage dans la compétition internationale. S'inscrivant dans cette perspective, l'hypothèse des « havres de pollution » trouve une pertinence – en permettant de saisir la variété des politiques nationales – mais également une ambiguïté – car, d'une part, le rôle des ressources naturelles et l'accumulation du capital semblent encore être des éléments importants de la stratégie industrielle et, d'autre part, les incitations à délocaliser et le relatif faible coût du transport international des biens n'opèrent pas. Ici, les études économétriques ne parviennent pas à établir un lien de causalité strict entre taxation environnementale et migrations des industries polluantes et/ou dépendantes des ressources naturelles (Copeland et Taylor, 2004). La sévérité de la politique environnementale ne peut affecter la localisation de la production et les flux commerciaux que lorsque la différence entre les dotations capitalistiques entre deux pays est faible. En ce sens, lorsque les dotations de facteurs et les régulations environnementales sont différentes, les divergences technologiques et les dotations en capital ou en travail qualifié semblent davantage peser dans le choix que les divergences de fiscalité pour expliquer les flux commerciaux et

l'investissement direct étranger. Au total, si la firme est dépendante d'une ressource localisée, elle est plus vulnérable au renforcement de la régulation publique.

D'autres études, que nous rejoignons avec notre cadre régulationniste, considère la globalisation comme l'opportunité pour les industries de développer de nouvelles stratégies (Fligstein et Stone Sweet, 2002). Ici, les institutions deviennent le lieu du compromis résultant des conflits sociaux issus de l'hétérogénéité des intérêts (Amable, 2003). Ainsi les relations sont institutionnalisées non pas selon leur efficacité économique mais selon leur durabilité perçue par l'ensemble des acteurs que regroupent les industries (Jullien et Smith, 2008). Selon cette approche, les politiques climatiques ne sont plus seulement des produits d'une logique de décision par le haut contraignant une activité économique (*top-down logic*) mais elles résultent également des mécanismes politiques d'échanges entre institutions et acteurs qui conduisent à produire un réarrangement institutionnel et de nouvelles configurations pour la compétitivité de chaque industrie concernée (*bottom-up logic*). La diversité des contextes nationaux ne serait alors plus une explication satisfaisante du changement et de la diversité institutionnelle. De plus, le travail politique des acteurs en présence vise à formuler et reformuler des enjeux de politiques publiques en problématiques sectorielles. Partant, la question qui se pose à nous est de savoir comment saisir ce travail politique d'acteurs européens évoluant au sein d'un système institutionnel communautaire et national ? Comment saisir le multipositionnement parmi plusieurs échelles de régulation ? Pour cette raison, étudier la mise en place d'un instrument tel que le CRE implique de prendre en compte conjointement le marché et la politique, d'une part, et la firme et les autorités publiques (le politique), d'autre part, lesquelles interviennent parmi de multiples arènes de définition des règles et de prise de décision interdépendantes et coproduites (Levi-Faur, 2005).

1.2.2 Les dimensions environnementales de la régulation de l'industrie du papier

Parmi les régulations frappant aujourd'hui l'industrie du papier, nous pouvons plus particulièrement en présenter trois, et ce, à l'aide du cas français. L'analyse selon une logique *top down* de la mise en œuvre d'une politique énergétique est à mettre en perspective avec la capacité des firmes et de l'industrie à internaliser ce changement. Toujours est-il que les

externalités négatives de l'industrie européenne du papier sur l'environnement ont progressivement été encadrées par de nombreuses dispositions européennes et françaises. Si les entreprises de cette industrie se sont engagées dans une démarche volontaire de responsabilisation et de communication sous la pression politique et sociétale (Kirkpatrick, 1991), il nous faut plus précisément examiner trois d'entre elles : la protection de l'eau, les consommations intermédiaires de produits chimiques et enfin la consommation d'énergie par les rejets induits.

Tout d'abord, l'industrie papetière française a été la première industrie en France à intégrer une démarche de réduction des émissions polluantes en 1972 (signature des premiers contrats de branche par les firmes volontaires avec le Ministre chargé de la Protection de la Nature et de l'Environnement). Ainsi, avec l'Agence française de l'eau, cette industrie s'est très tôt, et de manière inédite, intéressée à l'impact de ses rejets sur la santé des rivières et des bassins versants concernés. Les contraintes de régulation sont diverses. Elles sont soit des autorisations de rejets, soit un contrôle et une surveillance des rejets. Aussi, critiquée dans les années 80 pour son utilisation du chlore pour blanchir le papier ou bien pour lui donner les caractéristiques propres aux usages auxquels il est destiné, cette industrie a développé des innovations pour substituer des intrants chimiques moins polluants. Elle a ainsi développé l'oxygénation pour blanchir le papier.

Ensuite, la directive REACH (Règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil et directive 2006/121/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006), entrée en vigueur le 1er juin 2007) est le règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques. REACH cherche à rationaliser et améliorer l'ancien cadre réglementaire de l'Union européenne sur les produits chimiques. L'objectif est de faire porter à l'industrie la responsabilité d'évaluer et de gérer les risques posés par les produits chimiques et de fournir des informations de sécurité adéquates à leurs utilisateurs. Dans chaque Etat membre, des autorités compétentes sont définies et coopèrent tant entre elles qu'avec l'Agence européenne des produits chimiques.

Enfin, et en tant qu'importants consommateurs d'énergies fossiles, l'industrie papetière est engagée dans deux types de démarches réglementaires : Tout d'abord, il existe un mécanisme incitant à la réduction des émissions des GES avec le système des quotas d'émission, le *Greenhouse Allowance Trading Scheme*. Initié en 2003 pour une période test de 2005 à 2007,

il est en phase opérationnelle depuis 2008, et ce, jusqu'à fin 2012. Les entreprises se voient attribuer des quotas d'émissions de GES et doivent ainsi en acheter des supplémentaires sur un marché des quotas européens en cas d'émissions supplémentaires, lequel marché est approvisionné par les entreprises ne dépassant pas les quotas qui leur sont attribués. La phase 3 débutera en 2013 (pour s'achever en 2020) et visera à renforcer et élargir le système à d'autres industries pour contribuer plus fortement à atteindre l'objectif de réduction de 20% des émissions pour 2020.

Avec la régulation incitant à augmenter la part des nouvelles énergies renouvelables dans la production et consommation d'énergie, l'UE cherche à limiter sa dépendance vis-à-vis des énergies importées, non seulement en réduisant la consommation des énergies fossiles par les émissions mais aussi en multipliant les incitations à engager des politiques de valorisation des énergies renouvelables. Cette politique est présentée par les institutions communautaires comme reposant sur l'objectif d'assurer la compétitivité des acteurs européens dans le respect des principes du développement durable et de garantir la sécurité d'approvisionnement. L'industrie papetière européenne s'appuie sur un mix énergétique qui tend à réduire la dépendance au pétrole pour développer l'utilisation de la biomasse (tableau 23). Il est ici intéressant de remarquer que l'industrie papetière a déjà engagé des efforts importants pour produire elle-même son énergie à partir de ses déchets de bois autant pour s'affranchir de la fluctuation des prix des énergies fossiles que pour valoriser un déchet bois, sans cela difficile à retraiter.

Tableau 24 : Consommation d'énergie parmi les membres du CEPI de 2005 à 2008 (CEPI, 2009)

Colonne1	2005	2006	2007	2008	part de l'énergie dans le total	Variation 2008-2007 (%)
Consommation totale d'énergie primaire (TJ)	1278732	1340213	1337324	1266810	100	-5,3
Gaz	494940	496573	501374	482730	38,1	-3,7
Pétrole	70405	71555	60253		4	-15,3
Charbon	48314	59452	55089	48659	3,8	-11,7
Autres énergies fossiles	19714	24347	20281	14542	1,1	-28,3
Biomasse	636682	680100	691244	665825	52,6	-3,7
Autres	8702	8186	9083	6211	0,5	-31,6
Part de la biomasse	52,3	52,9	53,7	54,4		0,7

Note: la baisse de la consommation d'énergie découle de la baisse du niveau de production consécutive de la crise de 2008.

En conclusion de cette section, nous avons vu que les objectifs communautaires de valorisation de l'énergie produite à partir de la biomasse forestière mettent les firmes papetières face à un nouveau défi industriel, non pas par la contrainte réglementaire mais par l'incitation économique. Néanmoins, il ne s'agit pas seulement pour les acteurs de l'OI d'appliquer un règlement qui apparaîtrait comme une opportunité industrielle au secteur mais de mesurer et contrôler les effets de la mise en œuvre de cette politique publique. Si celle-ci semble s'intégrer au sentier industriel construit sous la contrainte de la concurrence internationale et de la régulation politique des impacts environnementaux des papetiers, cette nouvelle régulation peut être un facteur de distorsion dans les relations d'approvisionnement en bois et ainsi desinstitutionnaliser les relations de l'ordre forêt-bois-papier. Non seulement, il devient nécessaire de mobiliser plus de bois en forêt mais la garantie des prix de rachat crée une incitation à ce que de nouveaux entrants viennent concurrencer les papetiers sur la ressource elle-même. Face à ce risque de perturbation de l'OI et afin d'exclure tout risque de renchérissement de la ressource induit par la demande des nouveaux entrants, les firmes étudiées vont chercher à internaliser ce changement, notamment en essayant de maintenir cette politique publique dans le secteur forestier. Notre cadre réglementariste activant le concept de travail politique pour envisager l'OI papetier nous permet de saisir cette stratégie de résistance à la déssectorialisation de la gestion de la ressource forestière.

2. Le travail politique des papetiers pour internaliser la politique communautaire des énergies renouvelables

Inscrite dans l'objectif communautaire du Paquet Energie Climat de 2008, dont l'objectif est de développer une capacité de production d'électricité décarbonée, la France a lancé un appel d'offre CRE visant à réunir autour d'EDF un ensemble de projets industriels de production d'électricité à partir de la biomasse. Ce faisant, c'est le secteur forestier lui-même qui peut apparaître comme l'interlocuteur privilégié dans la mise en œuvre de la politique énergétique française mais la garantie des prix équivaut à une opportunité dont peuvent vouloir s'emparer des acteurs en provenance d'autres secteurs. Le risque immédiat est une tension exacerbée sur la ressource avec un renchérissement du prix de la matière première. Ce dernier risque est lui-même accru par la possibilité des nouveaux entrants d'aligner leur prix d'achat de bois sur

celui de la revente d'électricité alors que les papetiers doivent maintenir le prix de leur produit final au plus bas parmi les prix de marché de leur propre produit final (papier, carton, pâte à papier). Parce qu'elles ont déjà développé en interne des processus de cogénération de chaleur et d'électricité à partir de la biomasse, les firmes papetières peuvent apparaître en position de force dans la mise en œuvre de cette politique publique mais le risque encouru n'en est pas moins grand. A l'échelle de la firme, l'enjeu est double. D'une part, elle doit modifier son process industriel pour développer sa capacité de cogénération jusqu'à fournir de l'électricité au réseau de distribution public. D'autre part, elle doit s'assurer de ses capacités d'approvisionnement et de la stabilité des prix, deux variables stratégiques alors qu'elles sont déjà fortement contraintes par la concurrence internationale. Cette nouvelle stratégie énergétique implique de redéfinir des relations institutionnalisées en amont au sein d'une filière qui apparaît comme un réseau d'acteurs interdépendants autour de la ressource bois. Pour cela, elles disposent d'atouts forts (ancienneté de la présence, connaissance du secteur et des acteurs locaux, interdépendance forestiers-papetiers, contribution au développement rural aquitain, *business models* tournés vers les productions à très haute valeur ajoutée, investissements futurs) qui peuvent contrebalancer l'attrait pour les forestiers de réaliser des gains rapides en contractant à de meilleurs prix avec les nouveaux entrants. Cependant, imposer une telle position a nécessité de la part des firmes un travail politique multiscalair pour internaliser les effets perturbateurs de la politique énergétique sur le secteur. Nous montrons ainsi comment les firmes ont problématisé la question du bois énergie et du changement climatique aux échelles européennes, nationales et infranationales pour apparaître comme un acteur incontournable dans la valorisation du bois énergie et comment les firmes étudiées ont politisé l'appel d'offre pour protéger l'OI des nouveaux entrants et du risque de perturbation.

Les cadres d'analyse repris au territoire institutionnalisé (Carter et Smith, 2008) et au gouvernement des industries (Jullien et Smith, 2008) nous permettent de détailler les impacts de la politique de valorisation de la biomasse sur l'OI aquitain. Dans une première sous-section, nous revenons plus précisément sur les perturbations sur les relations d'approvisionnement et de commercialisation afin de montrer comment les relations entre acteurs de la filière sont perturbées. Dans une seconde sous-section, nous montrons comment les firmes ont développé un travail politique pour valoriser leur institutionnalisation de la relation au territoire forestier, et ainsi défendre sa représentation du problème qu'est le bois énergie.

2.1 Impact sur les rapports institutionnalisés

Si le projet biomasse crée de nouvelles opportunités de valorisation de matières premières renouvelables et une multiplication des sources de production d'énergie, il n'en crée pas moins un changement vécu comme un risque par la filière : une augmentation de la demande en bois peut perturber les capacités d'approvisionnement telles qu'elles ont été stabilisées par les acteurs de la filière et desinstitutionnaliser la relation forestiers-papetiers. Mais ce sont aussi les relations à l'emploi, au marché et à l'investissement qui sont modifiées. Ce nouvel enjeu est problématisé collectivement par les firmes et implique alors une réponse collective. Il nous faut dès lors examiner les perturbations au sein de chacun des rapports institutionnalisés tels qu'ils sont vécus et investis par *Smurfit-Kappa Cellulose du Pin* et *Tembec Tartas* pour mieux comprendre le travail politique conduit pour internaliser le changement.

2.1.1 Le RI Commercial : une compétition internationale intense

La pâte à papier et le papier lui-même sont des produits intermédiaires dans la production d'emballages, de supports d'impression et de produits sanitaires. Les firmes étudiées appartiennent à des groupes internationaux *leaders* du secteur mais soumis à une très forte concurrence mondiale nord-américaine. Depuis une dizaine d'année, ce sont les capacités de production des pays émergents qui entament les parts de marché de ces groupes occidentaux. Les conséquences sont une tendance à la concentration (encadré 34 et tableau 24) et à la diminution des ventes (pour les groupes européens uniquement) et une baisse des volumes produits. Le classement par entreprise et région du monde montre une domination de la filière mondiale de la production de papier et carton des firmes européennes et nord-américaines. Cette domination était tant en valeur qu'en volume jusqu'en 2006 et tend aujourd'hui à s'illustrer uniquement par la valeur en 2010. La diminution des volumes produits avec un maintien des valeurs illustrent le virage dans les choix de production des industries

américaines et européennes vers les pâtes et papiers à haute valeur ajoutée et un renoncement aux produits à faible valeur ajoutée. Ce virage technologique correspond en effet à la concurrence des industries des pays asiatiques et à celle peut-être à venir de l'industrie sud-américaine (volumes produits à moindre coût) (tableau 24).

Tableau 25 : Les industries de production de papier et carton. Données par région (RISI 1998, 2006, 2009)

Régions	nombre d'entreprises			Vente (million de \$)			volume papier et carton (1000 tonnes)		
	1998	2006	2009	1998	2006	2009	1998	2006	2009
Europe	58	30	33	67 962	88 903	88 021	64 955	70 294	65 588
Amérique du Nord	47	36	32	98 659	105 324	107 608	91 634	75 587	56 666
Asie	29	20	24	32 677	38 531	57 966	33 424	40 141	52 198
Amérique Latine	11	9	7	5 645	10 878	12 064	4 018	7 700	5 475
Océanie	3	2	2	5 382	10 854	10 590	3 387	817	770
Afrique	2	3	2	5 002	11 495	6 353	5 116	10 650	6 800
Total	150	100	100	215 327	273 997	282 603	205 534	205 189	187 497

Encadré 34 : Les RI financier et d'emploi : une industrie papetière européenne concentrée

Les firmes papetières étudiées appartiennent à des groupes internationaux d'origine nord-américaine et scandinave (Tableau 2). Ainsi, Tembec Tartas est une filiale du groupe papetier canadien Tembec. Le groupe Tembec est présent en Amérique du Nord et en France. Il emploie 7000 personnes sur 40 sites de production de pâtes, de papiers et de produits bois. Smurfit-Kappa Cellulose du Pin appartient au groupe Smurfit-Kappa spécialisé dans la production d'emballage papier. Il emploie 40 000 personnes et il est le leader des marchés d'Europe et d'Amérique du Sud. Le difficile contexte économique (augmentation de la concurrence internationale et crise financière de l'automne 2008) se traduit par une baisse du niveau des investissements tant technologiques qu'environnementaux (Copacel, 2008). Le contexte n'est pas propice au projet CRE2 bien que la garantie des prix sécurise les investissements. Smurfit-Kappa Cellulose du Pin a alors rejoint Dalkia pour financer le projet de cogénération. Dalkia apporte les fonds pour financer la turbine, le savoir-faire pour produire et distribuer l'électricité. Pour sa part, Smurfit Kappa Factice apporte sa capacité d'approvisionnement en biomasse forestière auprès du territoire forestier. Tembec Tartas, pour sa part, a développé des partenariats originaux avec les autorités locales (agence de l'eau Adour Garonne) et les autorités publiques afin de financer la nouvelle chaudière. En revanche, l'entreprise finance seule l'approvisionnement des 180 000 tonnes de bois nécessaire au processus. Enfin, l'achat de la nouvelle turbine est financé en interne et attend, au moment de notre enquête, l'aval du groupe pour être réalisé.

Au total, l'industrie papetière européenne emploie 243 000 personnes en 2008 (source CEPI), notamment en zone rurale. En France, l'industrie papetière représente plus de 80 000 emplois et contribue de manière significative la vitalité du secteur forestier. En Aquitaine, le secteur forestier emploie 22 000 personnes dont 4 500 dans les entreprises de pâte, de papier et de carton (Insee-Clap2003, MSA, enquête CRPFA). La mise en place du CRE aboutira à une augmentation des besoins en bois et donc à des besoins de récolte et de transport accrus (rapport FCBA, 2008). Ce projet permettra donc un développement de l'emploi direct et indirect (mécanisation, transport, négoce, développement de compétences, formations...) et la protection du secteur dans son ensemble, voire à la création de nouvelles entreprises (Laurier *et al.*, 2008) contribuant ainsi à inscrire la forêt dans les objectifs de Lisbonne.

Face à cette concurrence mondiale, la stratégie des firmes européennes tend à se tourner vers la production intégrée de produits de niche à forte valeur ajoutée. Des entreprises comme Smurfit-Kappa Cellulose du Pin sont intégrées et produisent tout autant la pâte à papier que le papier lui-même. D'autres, comme Tembec Tartas se spécialisent dans la production de pâte *BioFluff* qui est le principal composant des produits d'absorption. Tembec Tartas produit également de la pâte *BioFloc* utilisée par l'industrie chimique pour les productions à base de dérivés de cellulose. La pression croissante des concurrents internationaux (Tableau 2) réduit les débouchés, et ainsi les recettes, tout autant sur les marchés domestiques que sur les marchés extérieurs. En 2008, cela doit être compris avec un fort taux de change sur l'euro qui désavantage les produits sortants de la zone euro (inversement, il favorise les produits entrants). La législation environnementale constitue alors un handicap supplémentaire pour les économies d'échelle domestique de produits à faible valeur ajoutée (DG Entr, 2006). C'est dans ce contexte que Tembec Tartas développe sa pâte *BioFloc* qui est non seulement un produit à haute valeur ajoutée mais qui est également issue d'un processus industriel « verdi ». Le bois est en effet issu de forêts certifiées pour leur gestion durable, les matières intermédiaires telle la liqueur noire sont recyclées, la vapeur est issue de la cogénération, l'eau est recyclée et retraitée, la consommation d'énergie fossile baisse, l'électricité consommée est désormais garantie par un écolabel. Partant, le projet biomasse initié par le CRE 2 peut non seulement apparaître comme une nouvelle opportunité commerciale avec la vente d'électricité de source renouvelable à l'opérateur central EDF mais affirme l'engagement de l'industrie papetière sur une nouvelle trajectoire de durabilité. Cependant, ce choix implique des volumes d'approvisionnement plus élevés et met en question la capacité de la filière amont à fournir ces volumes tout en maintenant un même niveau de prix et la stabilité de celui-ci dans les années à venir.

2.1.2 Le RI d'approvisionnement : les tensions entre opérateurs d'une filière territorialisée

Le RI approvisionnement concerne bien évidemment le bois mais également l'énergie. En effet, en tant qu'industrie hautement consommatrice d'énergie, nous avons pu voir que le secteur du papier a très vite dû développer une stratégie alternative d'approvisionnement en

énergie, et notamment s'interroger sur la place des énergies fossiles dans le processus de production.

Dans un contexte de volatilité des prix et d'incertitude quant à l'avenir de l'état de la disponibilité des énergies fossiles, l'industrie a réduit sa dépendance aux énergies fossiles en développant un processus de cogénération d'électricité et de chaleur à partir des déchets de bois (écorces notamment non utilisées pour la transformation en pâte à papier, déchets de scieries, résidus bois, produits d'éclaircies forestières). L'objet est tout autant de réduire les émissions de GES pour faciliter la rencontre des quotas ETS que de réduire les coûts énergétiques. En cela, l'approvisionnement en énergie est un pôle stratégique pour une telle firme. Par sa consommation d'énergie, l'industrie est non seulement vulnérable au prix mais également aux orientations des politiques énergétiques (taxes, subventions, ...). De la même manière, la libéralisation des marchés de l'énergie voulue par l'UE a conforté la position dominante des opérateurs centraux que ce soit sur les marchés du gaz, du pétrole ou de l'électricité créant une économie reposant sur un marché oligopolistique entretenant des barrières à l'entrée pour les nouveaux entrants. Depuis les années 80, il s'est ainsi développé, des rapports particuliers entre l'industrie papetière d'un côté et les autorités publiques de la régulation du secteur de l'énergie et les fournisseurs d'énergie de l'autre.

Pour ce qui est du rapport d'approvisionnement en bois, les papetiers doivent partager leur ressource avec les autres entreprises de transformation du bois (scieries notamment). Néanmoins, ces deux firmes papetières occupent, par leur consommation de bois, une position dominante dans la filière. Cependant, la domination des papetiers prend tout autant la forme d'une compétition que celle d'une coordination avec le reste de la filière de première transformation du bois (sciage meuble et palette, transformation des bois de faible qualité ou des rémanents). La régulation de la compétition par la coordination prend la forme de contrats d'approvisionnement mais se réalise également sur la base de compromis informels. Ces derniers sont facilités par la concurrence internationale à laquelle les sylviculteurs, les scieries et les papetiers sont soumis. Combinée à la hausse des coûts, cette compétition aboutit à une détermination géographique de l'approvisionnement. Formulée en termes de vulnérabilité à la compétition internationale et intra européenne (importation depuis l'Espagne notamment) de l'OI aquitain, il est alors recherché par les membres de l'OI un prix d'équilibre qui garantit la pérennité de l'activité sylvicole sur le massif landais face à l'attractivité des prix pratiqués à l'international. La coordination avec les propriétaires forestiers peut donc passer par des

contrats prévoyant la vente de bois et par des intermédiaires du type coopératives (CAFSA¹ par exemple). Mais ce sont également des pratiques de vente sur pieds de gré à gré dans le contexte d'une offre éclatée qui marque la dépendance des sylviculteurs aux papetiers. En effet, avec les coopératives et les scieries, l'approvisionnement s'inscrit dans le cadre de contrats d'approvisionnement négociés, lesquels prévoient les prix et les volumes. En revanche, les ventes sur pieds marquent fortement la domination par les firmes papetières sur l'exploitant forestier confronté à l'incertitude de l'évolution des cours. Il apparaît, en outre, que cette dépendance à l'industrie de trituration s'accroît, d'une part, en ce qu'elle est incontournable par les volumes qu'elle traite et, d'autre part, indispensable à l'écoulement des rémanents et des connexes issus de la sylviculture dont le coût de traitement en tant que déchets serait prohibitif pour l'exploitant. Si des efforts de coordination existent, les tensions restent vives entre des propriétaires forestiers qui reprochent à cette industrie de maintenir des prix d'achat faibles et une industrie reprochant aux sylviculteurs de capitaliser sur pieds plutôt que d'optimiser leur production en raccourcissant les cycles de rotation (Rodriguez et Sergent, 2009). Une telle attente des firmes papetières est confortée par la récurrence des accidents naturels, et notamment des tempêtes qui en 1999 et 2009 ont détruit une part importante du massif des Landes de Gascogne². Enfin, la place que prennent les certifications de gestion durable contribue à stabiliser l'approvisionnement en bois de par la connaissance des parcelles certifiées et de par les volumes nécessaires à l'octroi de la certification le long de la chaîne de transformation. Si Tembec Tartas correspond à ce modèle « compétition-coordination » au sein de l'OI, Smurfit-Kappa Cellulose du Pin travaille en binôme avec Smurfit-Kappa Comptoir du Pin, unité en charge de la gestion, de la récolte, du négoce et de l'approvisionnement de Smurfit-Kappa Cellulose du Pin.

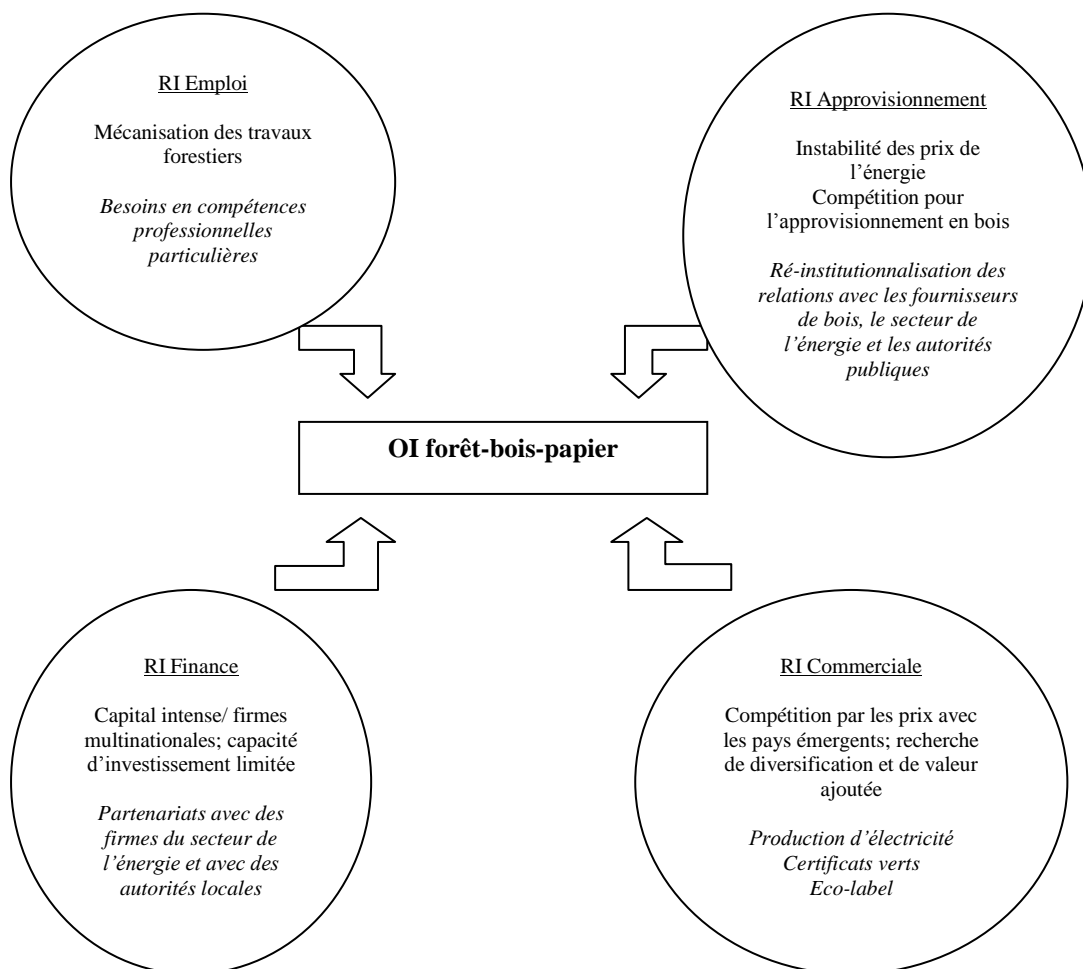
Pour chacun de ces acteurs, l'approvisionnement des unités de cogénération par biomasse d'une production décentralisée d'électricité est un défi important qui a des répercussions sur l'ensemble du secteur forestier. L'augmentation de la demande pour du bois destiné à la production d'énergie va questionner les pratiques sylvicoles actuelles dont l'objectif est de fournir, d'une part, du bois pour la trituration et, d'autre part, du bois de qualité destiné aux

¹ Coopérative Agricole et Forestière Sud-Atlantique

² La défense des forêts contre les incendies est une composante forte de l'aménagement forestier dans le sud-ouest de la France. Nous avons pu nous en rendre compte avec l'étude de la mobilisation des propriétaires pour en faire un objet de politique publique et historique et continue d'être très forte. C'est également les tempêtes qui font courir un risque fort pour les forêts. Ainsi, en 1999 et 2009 deux tempêtes ont frappé le massif du sud-ouest mettant à terre de très gros volumes de bois correspondant à chaque fois à plusieurs années d'exploitation sylvicole. C'est également la santé des forêts aquitaines de résineux qui fait question au moment où des épidémies traversent le massif (fomès, chenille processionnaire, scolytessphaeropsis sapinea).

scieries et au bâtiment selon des cycles de rotation long (jusqu'à 50 ans et plus). La valorisation industrielle du bois énergie conduirait à sortir plus de bois des forêts au détriment des autres transformations, voire même à adopter des schémas de rotation courte, et ce, au risque d'une dépendance totale des sylviculteurs aux papetiers (du fait de l'absence d'usages alternatifs pour ces bois-là). D'où une série de questionnements en provenance des propriétaires forestiers quant aux pratiques de vente de bois qu'il faudra consolider, notamment par des contrats prévoyant les modalités d'indemnisation en cas de retrait du papetier acheteur. La figure 22 schématise l'Ordre Institutionnel de l'industrie papetière et les changements induits par le projet biomasse.

Figure 23 : L'Ordre Institutionnel des l'industrie papetière (En italique les changements induits par la mise en place du projet CRE)



Source : Montouroy et Sergent, 2009.

Au total, la mise en œuvre du Paquet Energie Climat vient perturber l'OI forestier aquitain en injectant de nouvelles variables dans la stratégie de ses membres. En effet, le financement et

la mobilisation de bois énergie pour produire de l'électricité décarbonée à partir d'une source renouvelable met sous tension l'OI. Le risque porté par les nouveaux entrants met en question la définition de la relation commerciale, des choix de partenariats trans-industries et enfin de la relation d'approvisionnement auprès des sylviculteurs. De surcroît, l'objectif énergétique communautaire défie l'objectif même de gestion durable des forêts en exigeant d'augmenter les volumes de bois sortis de forêt et en incitant à redéfinir les itinéraires sylvicoles selon des cycles courts monospécifiques et dédiés au secteur énergétique, c'est-à-dire le contraire absolu d'une gestion multifonctionnelle des forêts par la spécialisation des parcelles forestières. Aussi, c'est la capacité de l'OI forêt-bois-papier aquitain à internaliser ce changement pour rester compétitif et maintenir la stabilité du réseau d'approvisionnement qui est mise en question. Cette capacité à internaliser le changement se mesure ici tout autant par la mise en place de partenariats techniques et financiers pour développer de nouveaux process que par la réinstitutionnalisation des relations. Celle-ci nous donne alors à voir un ordre institutionnalisé mobilisé à travers plusieurs échelles de gouvernement et qui a développé un travail politique non pas de manière réactive face à la décision mais par la participation à la construction de celle-ci. Aussi, pour comprendre la mise en œuvre de la politique énergétique européenne, il nous faut désormais saisir les interactions des acteurs et notamment le travail politique des firmes papetières, et de leur représentation à Bruxelles, à travers les échelles de gouvernement pour sectorialiser le problème public du bois énergie en amont de la décision afin que sa mise en œuvre puisse être territorialisée par les firmes papetières étudiées.

2.2 Le travail politique pour internaliser le changement

Nous avons pu voir comment la politique énergétique de valorisation de la biomasse et l'appel à projet CRE 2 pouvait perturber l'OI forêt-bois-papier dont les relations entre membres sont définies géographiquement et construites autour de contrats d'approvisionnement formels et informels avec pour objectif de se maintenir face à la compétition internationale. Pour faire face au changement induit par le Paquet Energie Climat, le secteur papetier a développé un travail politique multiscalaire pour sectorialiser la définition du problème public de la biomasse forestière. Cependant, loin d'être harmonieuse, les membres de l'OI se sont différemment engagés jusqu'à être adversaires dans la mise en œuvre. Pour comprendre

comment a été internalisé le changement, il nous faut étudier dans un premier temps le gouvernement de l’OI à travers les échelles de régulation politique du bois énergie. Sur cette base, nous pouvons envisager, dans un second temps, la réinstitutionnalisation elle-même de la relation d’approvisionnement auprès des forestiers et enfin, dans un dernier temps, envisager la définition des liens trans-industries développés pour mettre en œuvre ce projet.

2.2.1 Un travail politique multiscale pour internaliser la régulation publique

Selon la Confédération Européenne de l’Industrie Papetière (CEPI, 2003, 2007a et b), une politique climatique fondée sur la valorisation du bois énergie peut créer des tensions et de la concurrence pour l’accès à cette matière première. En redéfinissant les conditions d’accès à la ressource, une telle politique « handicape la compétitivité de l’industrie ». Ce problème industriel a alors généré un travail politique, et ce, pour deux raisons. Tout d’abord, ce sont un discours et l’utilisation d’arguments pour transférer le problème du bois énergie du seul domaine industriel au domaine sociétal en termes d’intérêt général (problématisation). Le processus de politisation émerge alors lorsque les acteurs industriels transforment un problème sectoriel en un problème pour l’ensemble de la collectivité. Ensuite, l’appel passé aux autorités publiques (publicisation) vise l’octroi de ressources (réglementaires et financières en particulier) dont l’industrie ne dispose pas pour protéger cet intérêt général.

Au niveau européen, le CEPI a ainsi œuvré pour que la Commission développe avec les politiques de valorisation du bois énergie des études d’impact socio-économique sur le secteur forestier et l’industrie de première transformation. L’objectif est bien de cerner l’impact de la croissance de ce nouveau secteur sur les prix de l’offre de bois et sur l’accès à la ressource pour les acteurs traditionnellement présents. En effet, les prix garantis du rachat de l’électricité rendent capables les nouveaux entrants du secteur énergétique de faire monter les prix du bois, parce qu’ils augmentent la demande de bois et parce que les prix garantis leur offrent une marge pour accepter le renchérissement de la valeur du bois que ne peuvent se permettre les papetiers pris dans la concurrence sur les produits pâtes et issus de pâtes. L’objectif des papetiers n’est non pas de contester la légitimité d’une telle politique énergétique et climatique mais de faire valoir la qualité de matériau renouvelable et précieux

qu'il ne faut pas gaspiller dans la production seule d'énergie, c'est-à-dire par combustion du bois sorti de forêt. Il s'agit également pour le CEPI de bien souligner que l'industrie papetière est déjà engagée dans des processus de cogénération, et ce, afin que leur pratique industrielle ne soit pas occultée par une nouvelle politique publique. Le but est de placer l'industrie papetière parmi les acteurs industriels les mieux à même de comprendre une telle démarche énergétique. Pour résumer cette position, l'industrie papetière consomme la partie noble du bois, brûle les déchets (écorces) pour produire de l'électricité et de la chaleur verte nécessaires au process. Ce sont des questions que les représentants des firmes du papier adressent aux autorités publiques. Pourquoi favoriser l'entrée de nouveaux acteurs qui brûleront un matériau pour un seul usage au détriment d'un ordre industriel stabilisé capable d'opérationnaliser les objectifs communautaires ? Pourquoi mettre en place de nouveaux instruments en faveur des seuls nouveaux entrants ? Le risque dénoncé par les représentants européens des firmes papetières est que la décision communautaire met en place des mécanismes qui favoriseront l'entrée des nouveaux acteurs au détriment de ceux présents dans le secteur :

« Les certificats verts donnent du pouvoir et de la visibilité aux énergéticiens, c'est-à-dire aux revendeurs d'électricité aux consommateurs, et non à l'industrie de pâte et papier qui est déjà présente et dans l'apprentissage d'une nouvelle valorisation du bois en plus de ces transformations traditionnelles »¹.

Ainsi, et à la demande du CEPI, le cabinet McKinsey-Pöyry a conduit une analyse de l'impact d'une politique climatique sur l'industrie papetière (2007). Cette étude produite par un cabinet indépendant du CEPI étaye les arguments selon lesquels l'industrie papetière joue un rôle incontournable pour atteindre cet objectif d'intérêt général qui exige la mobilisation importante de bois à travers l'Europe mais que cela ne doit pas se faire par le gaspillage d'une ressource productrice de valeur ajoutée et sur laquelle repose un grand nombre de firme. Les données de cette étude ont été ultérieurement confirmées par l'étude *EU Wood energy* conduite pour la DG Environnement. Enfin, le CEPI souligne qu'une telle politique d'énergie renouvelable doit intégrer l'ensemble des données environnementales et non pas seulement le bilan carbone et le niveau d'émission de GES. Le CEPI relie ainsi dans son discours une approche en termes de compétitivité du secteur européen de la production de papier avec les objectifs environnementaux et de développement durable que l'UE s'est fixée. En tant que groupement de représentation des intérêts sectoriels, le CEPI s'inscrit historiquement dans un

¹ Entretien avec un représentant du CEPI, Bruxelles, juillet 2010.

« lobbyisme » européen. Sur cette thématique du bois énergie et des politiques énergétiques, le CEPI a ainsi rejoint l'Alliance des Industries Consommatrice d'Énergie (*Alliance of Energy Intensive Industries*), laquelle défend la compétitivité de ses membres auprès des institutions européennes, de l'Association européenne pour la biomasse et de la Fédération européenne des syndicats des mines, de la chimie et de l'énergie (EMCEF) (CEPI, 2006). Afin de prendre en compte l'impact environnemental sur les forêts, notamment sur la régénération des sols du retrait des rémanents, le CEPI s'est également rapproché, en 2006, du *World Wildlife Fund*. Le CEPI s'inscrit donc dans un cadre d'expertise au sein de l'OI, mais aussi trans-industriel sur un mode coopératif, pour légitimer la sectorialisation de la mise en œuvre des politiques énergétiques fondées sur la biomasse forestière. En activant l'intérêt du secteur comme garant de l'atteinte de résultats définis en termes d'intérêt général, le CEPI cherche à maîtriser le changement, d'une part, en le transformant en une opportunité industrielle dans les stratégies de diversification des produits et, d'autre part, en fermant cette politique énergétique aux nouveaux entrants. Ce réseau constitué autour de CEPI en faveur de la valorisation du bois énergie rencontre néanmoins des résistances au sein de l'OI. Il s'oppose ainsi à la Fédération Européenne des Panneaux (EPI) qui développe elle-même auprès de ses membres, des Institutions communautaires et des États membres un travail politique, fondé sur ses savoirs et l'expertise, contre la valorisation de la biomasse forestière, notamment avec les arguments de la hausse du coût d'une ressource qui sa raréfiera, menaçant ainsi l'industrie européenne de transformation du bois.

En France, c'est dans le cadre du Grenelle de l'environnement (2007), lors du Comité opérationnel n°10 « Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale » (Comop 10), que la problématique du bois énergie a été politisée. En reconnaissant le potentiel de la biomasse pour l'atténuation du réchauffement climatique, France Nature Environnement et le MEDEF ont voulu que soient établis des principes d'usages prioritaires de la biomasse (production de biens industriels avant la production d'énergie et production de chaleur avant celle d'électricité) et ce, avec une volonté de développer des processus de cogénération à haute performance (50% minimum du processus de cogénération doit être dédié à l'activité industrielle et ce n'est qu'au-delà que l'électricité produite peut être vendue à EDF). Pour ce faire, le Ministère de l'Agriculture (2007) a fixé des objectifs de récolte supplémentaire de bois pour 2012 et 2020 de 12 millions m³ en 2012 et 21 millions m³ en 2020 (dont 12 de bois énergie et 9 de bois d'œuvre). Néanmoins, un tel programme doit être combiné avec une offre de bois suffisante, laquelle apparaît comme une source permanente d'inquiétude pour les acteurs de la filière et ce, depuis le début de notre

enquête de terrain, inquiétude qui se maintient dans le temps et que nous retrouvons à l'échelon local ou lors de nos entretiens à Bruxelles auprès de la DG Energie :

Ainsi, selon un agent de FCBA en Aquitaine, « *il y a une pression constante sur la forêt par multiplication des attentes sans que les décideurs politiques soient sûrs des capacités de mobilisation et des volumes disponibles* »¹.

Ou encore d'après un agent de la DG Energie, « *à cause de la montée du bois énergie, il y a une crainte de distorsion de la concurrence notamment parce que l'information quant aux disponibilités en bois est mauvaise* »².

Cette inquiétude naît des chiffres utilisés pour fixer les objectifs de mobilisation. En effet, avec une surface forestière qui a progressé de 20% depuis 1945 et une progression du stock sur pieds de 650 millions de m³ sur la même période, dont 25 supplémentaires chaque année sur la période 1981-2007 (IFN, 2011). Alors que la consommation de biomasse en France représente 30 millions de m³ en 2009, une telle progression semblerait alors indiquer que la forêt française est capable d'absorber la hausse de la demande en bois. Cependant, l'Institut Technologique Forêt, Cellulose, Bois et Ameublement (FCBA) (2008), l'IFN lui-même (2011), mettent en garde sur la distinction à faire entre croissance du matériel, disponibilité et capacité de récolte. En effet, la forêt française est privée à 75% (12 millions d'ha sur 16) et elle représente 71% du volume de bois sur pied estimé en 2010 à 2,4 milliards de m³ (IFN, 2012). Ces forêts privées, en plus d'être fragmentées, ne sont pas toutes dédiées à la production. Qui plus est cette croissance n'est uniforme sur l'ensemble du territoire et donc pondère la capacité de production d'énergie décarbonée à la disponibilité locale de la ressource. Enfin, autre handicap, parmi les volumes de bois sortis de forêts, il faut distinguer les bois marchands des bois rémanents. Or, selon le FCBA (2008), les objectifs pour le bois énergie, et fixant une augmentation de récolte de 32 puis 56%, ont été formulés sur la base du volume sur pieds total et non selon ce qui est mobilisable. Ainsi, l'écart entre les chiffres de croissance de la forêt et ceux sur lesquels repose l'incertitude quant à la connaissance de la ressource supplémentaire mobilisable est énorme. Les chiffres passent de 650 millions de m³ de croissance, ou de 25 millions de m³ sur la période 1987-2007 à la difficulté à en mobiliser 3 millions de m³ :

¹ Entretien avec un représentant de FCBA, Moulis (Gironde, France), avril 2008.

² Entretien avec un agent de la DG Energie, Bruxelles, décembre 2010.

« Par rapport à 2007, l'augmentation de récolte prévisionnelle est de 32 % pour 2012 et de 56 % pour 2020 ce qui est extrêmement ambitieux. En bois d'œuvre feuillus, la difficulté est de mobiliser + 3 millions m³ en 2012 et + 5 millions m³ en 2020 alors que la récolte actuelle est de 6 millions m³ et se situe plutôt sur une tendance en légère baisse [or,] Des mesures récentes ont montré que la quantité réellement récoltée peut être inférieure de 30 à 40 % à la quantité disponible. Il subsiste donc une forte incertitude sur la disponibilité de ce type de ressource » (Laurier et al., (FCBA), 2008 : 8).

C'est alors la capacité matérielle à sortir le bois de forêt qui est une inconnue pour les agents de FCBA. Non seulement, les stocks mobilisables sont incertains (des marges d'erreur allant jusqu'à 30 à 40% du stock mobilisable), la fragmentation et les caractéristiques des massifs forestiers posent la question du matériel et des emplois pour exploiter les forêts et sortir ce bois supplémentaire. Pour ce qui est des emplois, le FCBA a conduit plusieurs études pour mesurer le coût du travail et des investissements dans l'emploi quelque soient les *scenarii* envisagés (Laurier, Le Net et Thivolte, 2008), chacun montrant que la mise en œuvre de cette politique énergétique ne se fera pas sans soutien de la filière. Pour ce qui est des investissements technologiques, les rémanents visés par le projet français comme biomasse ont un coût de mobilisation très élevé. Aussi, en 2001, à l'appui du projet européen de recherche et développement "FORENERGY", ce sont des travaux qui sont développés pour rechercher et développer des techniques de travail plus efficaces. Est ainsi mis en place un partenariat industriel réunissant industriels et experts pour étudier en Finlande les méthodes de travail utilisées en forêt pour extraire la biomasse et les adapter au contexte des forêts du sud de l'Europe.

Or, pour notre exemple aquitain, ces besoins importants pour le développement de la cogénération viennent questionner le modèle sylvicole couramment appliqué dans la région, la foresterie à rotation longue, et ainsi poser celle de l'adoption de la foresterie à rotation courte. Traditionnellement, l'Aquitaine produit des pins maritimes issus de cycle de culture de 50 ans et plus. Le bois est destiné aux scieries et à l'industrie. Or, le bois énergie, dont les besoins sont importants, ne demande pas une qualité de bois nécessitant une culture si longue rejoignant ainsi des papetiers utilisant actuellement les déchets de ces méthodes sylvicoles. La rotation courte présente des cycles inférieurs à 15 ans mais le bois extrait n'a pas d'autres applications que la production de pâte et d'énergie. Ceci pose la question de la sécurité de la position des forestiers vis-à-vis des firmes du papier et de la production d'énergie *via* les contrats de vente de bois. La foresterie à rotation courte présente cependant l'avantage de

diminuer le risque sylvicole dans une région maintenant frappée par deux fois par des tempêtes (décembre 1999 et janvier 2009) et la sécheresse (2003 et 2005). L'atténuation du changement climatique implique des plantations de pins, eucalyptus et peupliers à fort pouvoir de captation du carbone, plantations et méthodes forestières qui doivent intégrer les risques et incertitudes liées au changement climatique (Bernier et Schoene, 2009). Les propriétaires et exploitants forestiers qui vont maintenant replanter les parcelles détruites doivent d'ores et déjà intégrer ce questionnement, comme ont pu nous le montrer nos séances d'observations des rencontres de sylviculteurs (en mai 2009 et avril 2010 par exemple). Ainsi, atténuer et s'adapter au changement climatique dans un environnement industriel en changement implique de redéfinir les sentiers de dépendance de la papeterie et de réinstitutionnaliser les marchés et relations entre forestiers et industriels.

Toujours est-il qu'une politique d'atténuation du changement climatique via le bois énergie peut accélérer la mise en place des stratégies d'adaptation au changement climatique. Néanmoins, la gestion sur rotation courte ne produit du bois qu'à faible capacité de stockage. En effet, le stockage du carbone dans le bois incite plutôt à produire des gros voire très gros bois destinés à la construction notamment. Le carbone est ainsi stocké dans un produit au cycle de vie très long, cumulé à un temps de culture supérieur à 40 ans et mieux rémunérateur. Les perspectives offertes par la rotation courte et la substitution du bois aux énergies fossiles ne doivent pas occulter les meilleurs moyens de stockage sur le long terme. L'engagement dans une gestion à rotation courte présente également le moyen pour l'UE et ses Etats-membres de diminuer l'impact anthropique sur le changement climatique.

Au-delà du passage à la rotation courte, le développement du bois-énergie peut être l'opportunité pour la France de développer son système de récolte de bois. Malgré les importants volumes disponibles et la régénération de ses forêts, nous avons pu constater lors de nos entretiens les inquiétudes des représentants de la filière amont quant aux objectifs de mobilisation de biomasse que la France souffrait de son inefficacité sylvicole. Le bois énergie peut être l'opportunité de développer cette efficacité et de multiplier les scieries en France (Laurier *et al.*, 2008). Dans cette perspective, la production d'électricité via le bois et la cogénération rejoint les objectifs européens et français de développement et d'emploi, notamment en zones rurales, fixés à Lisbonne et Göteborg. Parvenir à de tels objectifs implique un travail politique important de la part des membres de l'OI.

De la même manière, le rôle que joueront les schémas de certification de gestion forestière durable PEFC et FSC reste encore à déterminer même si la fertilité des sols et la biodiversité sont des aspects que l'on souhaite déjà leur confier. Ces schémas sont présentés comme les

moyens de garantir une gestion durable des forêts malgré la pression supplémentaire que représente le développement du bois énergie. Néanmoins, les schémas de certification devront relever les défis de la fragmentation de la propriété forestière ainsi que celui de la cohérence entre eux-mêmes et avec les dispositions légales afin d'atteindre les petites propriétés encore écartées des systèmes de récolte. Cependant, les gestionnaires font aujourd'hui face à une multiplication des documents cadres, de gestion et d'objectifs (certification, programme forestier, documents d'objectifs) pour les ensembles de plus de 25 ha d'un seul tenant. Or, la volonté est de développer le potentiel de celles inférieures à 25 ha ainsi qu'aux petites propriétés, pour lesquelles ces documents sont une contrainte démobilisante. L'enjeu est pourtant tout autant pour les certificateurs de gagner ces nouvelles parts de marché que pour les petits propriétaires forestiers d'adhérer à ces systèmes pour accéder aux marchés des produits certifiés (IFFA, 2010).

Au total, la focale mise par le Conseil et les Etats membres sur la nécessité de continuer à développer les systèmes d'information sur les ressources forestières, plutôt que sur d'autres engagements communautaires dans le domaine de la forêt, apparaît comme une étape à franchir si l'on tient compte de l'inquiétude des représentants de la filière et des écarts entre l'augmentation du stock sur pieds et les volumes présents dans les propriétés d'exploitation forestière. La Commission avait alors demandé aux Etats membres de lui faire parvenir pour décembre 2010 les informations forestières nationales afin de dresser un bilan de capacités de production, informations que la DG En avait reçu dans le délai fixé et qui était en cours de traitement lors de notre entretien en décembre 2010. Les interrogations soulevées par les objectifs de mobilisation au regard des rapports des experts de la filière montrent que la mise en œuvre de la politique énergétique française ne se fait pas sans mettre en question l'institutionnalisation de l'ordre forêt-bois-papier depuis la filière amont. La mise en œuvre dépasse donc la seule augmentation en matière première pour perturber la relation d'approvisionnement telle qu'elle avait été jusque-là stabilisée par des acteurs dont les relations étaient géographiquement définies. Aussi, il nous faut désormais étudier la territorialisation de la mise en œuvre du Paquet Energie Climat par les acteurs de la relation institutionnalisée d'approvisionnement du sud-ouest de la France.

2.2.2 La réinstitutionnalisation conflictuelle de la relation d'approvisionnement territorialisée

C'est en partant de la crainte marquée par le CEPI et ses membres quant à un risque de raréfaction de la ressource pour un OI stratégique dans le développement rural des Etats membres qu'il a été décidé dans le cadre du Comop 10 et des CRE 2 et 3 que des plans d'approvisionnement seraient établis conjointement par les participants retenus et exploitant le même bassin forestier d'approvisionnement. Ce plan d'approvisionnement conjoint sera soumis au Préfet et marque l'entrée des autorités publiques dans la stratégie d'approvisionnement en bois de cette industrie, et ce, pour approuver les plans développés par Smurfit-Kappa Cellulose du Pin et Tembec Tartas. Ces plans d'approvisionnement s'appuient sur deux études réalisées en externe par la CAFSA en 2004 pour Tembec Tartas et par l'Afocel pour Smurfit Kappa Factice en 2006 (tableau 25).

Tableau 26 : Etudes sur la ressource commandée par Tembec Tartas et Smurfit Kappa Factice

Titre de l'étude	Type	Année de réalisation	Commanditaire	Organisme réalisateur
Etude de ressource en BE pour l'approvisionnement de la papeterie de Tembec Tartas	Bois	2004	TEMBEC (étude privée)	CAFSA
Etude de ressource en BE pour l'approvisionnement de la papeterie de Factice Smurfit-Kappa	Bois	2006	Smurfit/Kappa (étude privée)	AFOCEL

Cependant, et malgré la problématisation et politisation aux échelles européenne et française, la Fédération Française de l'Industrie des Papiers, Cartons et Celluloses (COPACEL) et, plus encore, la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR) et l'industrie des panneaux française continuent de craindre que ne se juxtaposent des demandes en bois énergie éparses, perturbatrices et génératrices de hausses de prix du bois. Les forestiers eux-mêmes s'interrogent sur les effets de cette politique publique, notamment quant à leur dépendance vis-à-vis de la filière aval et quant aux modalités de vente du bois. De leur côté, les associations de protection de l'environnement font pression sur les autorités, les forestiers et les industriels pour que le développement de ce nouveau marché ne se fasse pas au détriment d'une gestion durable des forêts, notamment au détriment de la biodiversité et de la qualité des sols¹. Ainsi, en 2010, à l'occasion Journée Ecofor « Quelles perspectives pour le

¹ Les besoins en biomasse peuvent amener à optimiser la récolte de rémanents et déchets autrefois laissés au sol, et notamment la récolte des souches.

massif forestier landais ? »¹, la cellule biomasse de la DRAAF Aquitaine faisait le bilan des actions à entreprendre pour pérenniser la jeune filière aquitaine du bois énergie. A cette fin, il apparaît notamment que les forestiers doivent réduire les risques (assurance, déstocker les vieux bois, créer des aires de stockage), accélérer la mobilisation des bois (reboiser, nettoyer, multiplier les crédits) et augmenter la production de bois (conserver les surfaces productives). Ce sont des points sur lesquels reviennent depuis le lancement des projets CRE le Centre régional de la propriété forestière (CRPF). Dans leur ensemble, les membres de l'OI, doivent créer de nouvelles sources d'approvisionnement, augmenter les cycles de rotation, moderniser l'ensemble de la filière (R&D, produit à haute valeur ajoutée, reconversion de certaines entreprises, réviser la stratégie biomasse pour donner la priorité aux projets améliorant la compétitivité des entreprises existantes et stopper les développements exogènes). L'objectif final est de mobiliser les pouvoirs publics (Etat mais aussi Conseil régional) à maintenir leur rôle dans cette régulation pour en particulier protéger la filière amont face aux firmes de transformation. Les tensions entre forestiers et papetiers sont donc exacerbées autour de la stabilité et de la sécurité de l'approvisionnement. L'enjeu de la réinstitutionnalisation de cette relation d'approvisionnement est pour les forestiers de se protéger d'une éventuelle dépendance face à des opérateurs en situation monopolistique et pour les papetiers d'augmenter le volume de matière première approvisionné en maîtrisant le coût.

Cette réinstitutionnalisation est donc une rupture pour un OI géographiquement défini et stabilisé par les acteurs. En Aquitaine, la relation institutionnalisée d'approvisionnement est jusque-là relativement stable. Avec 90% de la ressource collectée consommée localement, cette stabilité est le résultat de la proximité et de l'interdépendance des acteurs du système forêt-bois-papier aquitain ; laquelle interdépendance peut donner lieu à une régulation informelle des conflits pouvant émerger. L'équilibre apparaît donc fragile et vulnérable. Les papetiers dominant ce système et ont donc entraîné à leur suite le reste des acteurs de la filière amont notamment lors de l'élaboration du Plan Climat en Aquitaine. L'objectif des industriels du papier est bien de verrouiller la filière locale d'approvisionnement afin de garantir sa stabilité et ses prix. Les industriels du papier se sont par là même accaparés la politique énergétique fondée sur la biomasse. Ainsi, la Fédération des Industries du Bois d'Aquitaine (FIBA) se positionne avec les autres acteurs du système forêt-bois-papier auprès des autorités locales pour un encadrement du développement du bois énergie en Aquitaine. Les questions quant aux modes de sylviculture à choisir pour mieux coller aux attentes en biomasse

¹ « Quelles perspectives pour le massif forestier landais ? », Journée Ecofor, 15 avril 2010, Sabres (Landes, France).

conduisent également le CRPF d'Aquitaine à insister sur la nécessité de mettre en place des contrats de vente planifiant les volumes et les prix dans le but de mettre fin à la vulnérabilité de sylviculteurs largement investis dans des ventes de gré à gré, et donc vulnérables à la conjoncture et aux changements brutaux de politique¹. Le tableau 26 récapitule les réseaux qui se sont constitués à différentes échelles et opérant comme ressources dans la problématisation et la politisation du bois énergie aux différentes échelles du gouvernement de l'UE, et ce, dès l'amont de la décision communautaire concernant le Paquet Energie Climat.

Tableau 27 : Le travail politique multiscalair, conflits et synergies

Echelle	Acteur	Angle de problématisation	Soutiens	Adversaires	Politisation
Globale	UE Etats membres Organisations internationales Acteurs transnationaux	Adaptation et lutte contre le changement climatique REDD	UE/EM CEPI ONGE	PED NPI	Déclarations non contraignantes (2009 et 2010)
UE	CEPI	Distorsion de concurrence (emploi) Efficacité environnementale	AEII WWF AEBIOM EMCEF	European Panel Industry	2000 : Renewable Energy Partner in the campaign for Take-Off (DG TREN) 2005 : Commission européenne Biomass Action Plan
France	COPACEL	Distorsion de concurrence (emploi) Efficacité environnementale	FNE MEDEF	FnCofor SER UIPP (fabricants de panneaux)	2007 : Grenelle de l'environnement
Aquitaine	Entreprises papetières	Equilibre économique de la filière bois (emplois)	FIBA	Sepanso Industriels du bois énergie	2007 : Plan Energie Aquitain

Source : Montouroy et Sergent, 2011

¹ Depuis, la tempête Klaus de janvier 2009 a mis à disposition de la filière de transformation du bois et de la filière bois énergie de très importants volumes de bois, rémanents et souches qui viennent fausser les plans d'approvisionnement prévus avec la Préfecture et les données préalablement établis quant à d'éventuels conflits d'approvisionnement. La tempête a en effet mis à disposition des papetiers un grand volume de bois sans valeurs pour les scieries puisque trop abîmés. Cependant, cette disponibilité est de court terme et une pénurie est attendue d'ici à 10 ans autant du fait des tensions d'approvisionnement initialement prévues que de la destruction du stock de bois sur pieds dont l'exploitation pouvait s'étaler sur les 30 prochaines années. En effet, les parcelles détruites en janvier ne seront pas récoltées à l'échéance prévue.

Maîtriser la réinstitutionnalisation de la relation d'approvisionnement est un enjeu stratégique pour les papetiers pour occuper une position de monopole fondée sur l'avance technologique (pâtes destinées à l'industrie chimique, sylvo-carburants) et faisant des autres compétiteurs des suiveurs tout en les laissant en concurrence sur les marchés où les économies d'échelle sur des produits sans valeur ajoutée les avaient disqualifiées. Cette étude de cas porte également sur le changement dans la relation commerciale des papetiers. L'engagement dans la production décentralisée d'électricité vise non seulement la revente d'électricité mais aussi la production optimisée d'un papier toujours plus « vert » et responsable (gestion durable des forêts certifiée PEFC ou FSC, part de la biomasse énergie en progression constante, retraitement des eaux, moindre utilisation de produits chimiques auxquelles il nous faut également par exemple ajouter les normalisations ISO 9002 et 14000 quant à la qualité et aux contraintes environnementales). En couplant la production d'électricité à partir de la biomasse à la production de papier, les firmes intègrent au process une énergie décarbonée tout en améliorant le cycle de vie des produits. Le produit fini est donc un produit à haute valeur ajoutée issu d'un processus industriel « verdi ». Le bois est en effet issu de forêts certifiées pour leur gestion durable, les matières intermédiaires telle la liqueur noire sont recyclées, la vapeur est issue de la cogénération, l'eau est recyclée et retraitée et la consommation d'énergie fossile baisse, l'électricité consommée est désormais garantie par un écolabel). L'objectif est autant de mettre en place un « sentier industriel vert » correspondant aux attentes des consommateurs et à la régulation de l'impact environnemental de l'industrie tout en se soustrayant aux perturbations exogènes du marché international de l'énergie et de la montée des concurrents sur les produits de base. Enfin, nos enquêtes de terrain à Bruxelles auprès des DG Energie et Industrie ou du CEPI ou encore auprès des industriels eux-mêmes (Smurfit-Kappa Factory et Tembec Tartas) révèlent les efforts réalisés en termes de R&D dans les biocarburants de seconde génération à base de bois. Si les papetiers français étaient en 2009 dans l'attente du « feu vert » des autorités françaises pour en lancer la production industrielle, des recherches étaient en cours l'année suivante entre industriels et centres de recherche finlandais en partenariat avec la DG Recherche et Innovation.

2.2.3 La cogénération et les nouveaux liens trans-industriels

Dans le cas de Smurfit-Kappa, un lien trans-industrie a été créé avec Dalkia¹. Ce nouvel entrant apporte les financements du projet et la technologie. Ce partenariat permet également de mobiliser de la biomasse hors bois. Ainsi, Dalkia s'approvisionnera auprès de Véolia Propreté, une entreprise du même groupe, lui permettant de mobiliser 30 000 tonnes de biomasse supplémentaire. Le CRE permet en outre l'utilisation de biomasse d'origines diverses (boues des stations de traitement des eaux par exemple). Cette collaboration permet en retour au nouvel entrant de bénéficier du réseau d'approvisionnement en biomasse forestière déjà existant (Smurfit-Kappa Comptoir du pin) sans entrer en concurrence avec les papetiers ni les autres membres de l'OI. Dès 2000, des discussions étaient tenues entre les deux acteurs. Ceci démontre l'intérêt pour le bois énergie dans le mix énergétique interne mais également pour en faire un nouveau produit commercial. Ceci montre également comment les acteurs étudiés ont su attendre une initiative publique sécurisée (prix de rachat garanti).

Le rapport d'approvisionnement ré-institutionnalisé passe ainsi par la création de liens trans-industriels inédits. En plus de viser les firmes du secteur de l'énergie, le développement d'une politique de production décentralisée d'électricité repose également sur des industries déjà fortement consommatrice d'énergie et de matière première renouvelable de substitution pour en faire un levier de mise en œuvre de la politique publique. Alors qu'il s'agissait jusque-là d'optimiser un processus industriel en consommant ses propres déchets et ceux de la filière, les firmes doivent désormais aller chercher des partenariats et donc étudier d'autres secteurs. Nous avons pu voir comment la mise en œuvre d'une telle politique énergétique a été territorialisée par les membres de l'OI lors de la réinstitutionnalisation de la relation d'approvisionnement. En cela également, Dalkia a pu bénéficier du travail politique de Smurfit-Kappa Cellulose du Pin et de ses ressources politiques territoriales (histoire et présence de la firme sur le massif, gestion de la ressource, emploi, valeur ajoutée, impôts, *etc.*), légitimité de laquelle était complètement dépourvu le nouvel entrant. Aussi, ce travail politique de Smurfit-Kappa Facture a non seulement pu orienter la mise en œuvre de cette politique publique dans un sens garantissant sa domination du secteur forestier du sud-ouest

¹ Dalkia France est une filiale de Dalkia dont les actionnaires sont Veolia Environnement (66 %) et EDF (34 %). L'entreprise optimise les installations énergétiques de clients publics et privés.

de la France en se prémunissant de nouveaux entrants non contrôlables mais également celle de Dalkia sur ses propres concurrents du secteur de l'énergie¹. Le projet CRE biomasse montre, en outre, comment la politique de production décentralisée d'électricité fait des papetiers des producteurs de services rémunérés et non plus seulement de biens industriels ou d'externalités positives (gestion durable des forêts notamment). Au total, cette politique n'est pas seulement une de-institutionnalisation (nouvelle politique publique) des rapports de l'industrie à son environnement mais une réinstitutionnalisation (autour de la logique de production de service) de ceux-ci.

Conclusion : Un nouvel enjeu internalisé mais non resectorialisé

A l'issue de notre étude de cas nous avons pu tirer quelques conclusions sur la mise en œuvre d'une politique européenne sectorielle, d'une part, et quelques interrogations quant à l'analyse du changement en Science politique, d'autre part.

Notre analyse nous a tout d'abord centrés sur deux défis des politiques climatiques actuelles. D'une part, les firmes ont commencé à développer des politiques de production d'énergie fondées sur les ressources renouvelables. Extraites localement, ses ressources réduisent l'empreinte carbone ainsi que la dépendance aux énergies fossiles. Notre analyse présente, d'autre part, la stratégie des papetiers pour échapper à la concurrence internationale. Sous l'impulsion de la position de l'UE dans le cadre des négociations internationales et des objectifs fixés dans le cadre du Plan Energie Climat, les papetiers s'appuient sur un cadre réglementaire favorable pour tenter d'occuper une position de monopole fondée sur l'avance technologique (pâtes destinées à l'industrie chimique, sylvo-carburants), faisant des autres compétiteurs des suiveurs ou encore les laissant en concurrence sur d'autres marchés. Ils cherchent ainsi à échapper à une concurrence internationale sur les marchés de produits standards fondée sur les prix et les volumes par la recherche et le développement de produits de niche et à haute valeur ajoutée. En plus de produits finis destinés aux activités de niches, un processus basé sur la cogénération réduit la consommation des crédits carbone alloués. Partant, la firme les revend sur le marché ETS. De plus, une telle politique publique de

¹ Ce qui pourrait être une hypothèse à activer dans le cadre d'un futur travail sur le troisième appel à projet CRE.

l'énergie prépare l'ensemble des industries à une moindre consommation de carbone et donc à une moindre dépendance à un éventuel marché international des quotas carbone pour, au contraire, peut-être en bénéficier grâce à sa neutralité carbone.

Cette étude de cas illustre, en outre, un changement dans la relation commerciale qu'entretiennent traditionnellement les papetiers. Au total, l'engagement dans la production décentralisée d'électricité vise non seulement la revente d'électricité mais aussi la production d'un papier toujours plus « vert ». La cellulose est extraite de bois provenant de forêts gérées selon les schémas de certification de la gestion durable, l'énergie utilisée dans le processus est issue du bois, parfois certifié, ou de la biomasse agricole, le retraitement et le recyclage des eaux est développé depuis maintenant quarante ans. Une telle production est valorisée auprès de la filière avale ainsi qu'auprès des consommateurs afin de substituer leur production plus coûteuse à celles en provenance d'autres firmes non engagées dans une telle démarche durable. Les papetiers s'engagent sur un « sentier industriel vert ». L'étude de ces firmes papetières permet, en outre, de comprendre ce changement de sentier industriel et de business model par le travail politique et non plus seulement selon une approche fonctionnaliste de la régulation. Le concept de travail politique permet en retour de comprendre comment la firme peut s'affranchir d'une dépendance au sentier induite par l'engagement dans une technologie de production ou dans un marché particulier là où les approches d'économie industrielle peuvent s'arrêter au coût de transaction (Williamson, 1985) empêchant le changement.

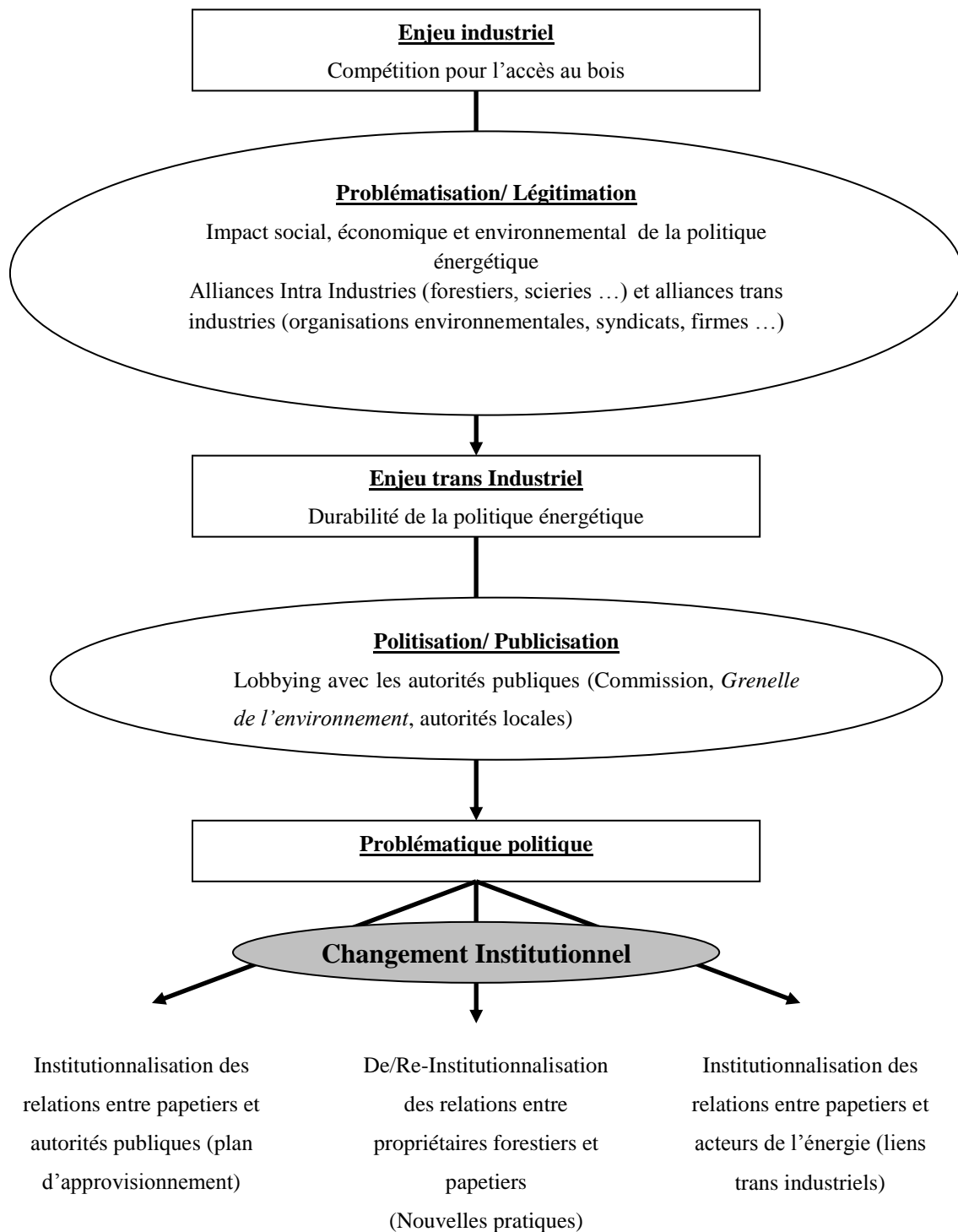
Ensuite, cette étude de cas montre la position centrale qu'occupent les firmes du papier sur le territoire forestier aquitain. Cette position centrale est une ressource pour le travail politique de l'industrie et illustre la dépendance des autres acteurs de la filière. Finalement, le poids du changement industriel des papetiers (dominants) se reportera sur les forestiers (dominés) puisque, en amont, différents *scenarii* montrent que les forestiers seront probablement amenés à changer leurs pratiques sylvicoles. Un tel processus de changement impulsé par les autorités publiques, refaçonné par l'industrie illustre que l'adaptation au changement climatique constitue une rupture dans la régulation des secteurs et pas seulement la modification à la marge des pratiques. A contrario, l'adaptation découle de l'interprétation par la loi et les stratégies industrielles relisant les législations. La régulation publique n'apparaît ici non pas comme une cause de changement mais comme le catalyseur du changement¹. Aussi, nous

¹ La contemporanéité de notre étude avec l'objet ne nous a pas permis de rentrer plus avant dans les résultats économiques de cette valorisation du bois énergie par nos deux unités industrielles. Si les prix de rachat correspondent à la fourchette haute acceptée par l'Etat (autour de 128€) nous n'avons pas eu connaissance des

avons vu comment le travail politique est activé par les membres de l'ordre institutionnalisé comme un mécanisme de changement institutionnel parmi les relations d'approvisionnement des firmes papetières. Depuis la problématisation et la politisation d'un enjeu sectoriel en stratégie transindustrielle, le concept de travail politique nous permet de fixer les relations à l'œuvre d'institutionnalisation des relations entre papetiers et autorités publiques, de dé/réinstitutionnalisation de la relation d'approvisionnement avec les forestiers et enfin l'institutionnalisation de relation trans-industrielle pour maîtriser le changement induit par des politiques publiques mises en œuvre pour réguler les secteurs face à de nouveaux problèmes publics (figure 23).

premiers résultats. Nous savons également qu'une filiale de Tembec dans le sud-ouest a fermé fin 2009 en raison de la crise économique ce qui a certainement dû compliquer l'octroi de financements pour Tembec Tartas. Ici encore, il serait intéressant de poursuivre les recherches ultérieurement pour aller au bout de notre analyse, compléter nos premiers résultats non seulement sur la base des firmes étudiées mais également en étudiant le CRE3 et envisager qui y a participé, pourquoi l'industrie papetière n'a pas pu maintenir son monopole sur la cogénération grâce au taux de performance élevé. Cette étude est d'autant plus intéressante à conduire que le compromis ayant conduit au CRE 2 n'a pas tenu dans les négociations du CRE 3. En effet, en inscrivant dans le CRE2 la cogénération à un seuil de 50%, les firmes papetières étaient parvenues à convertir une contrainte exogène au secteur en une opportunité industrielle. Au-delà de la perturbation sur l'OI, le CRE 2 permettait à ses firmes d'aller plus loin dans la production d'un papier ou de pâte à papier à haute valeur ajoutée et écologique. Cependant, malgré le soutien des autorités locales, le nouvel appel à projet CRE 3 (2009) n'a pas maintenu cette condition de couplage à une activité existante selon un seuil minimal de 50% de la production énergétique réutilisée dans le process industriel. Le risque de concurrence pour l'approvisionnement en biomasse bois se confirme donc. Ainsi, Dalkia le partenaire de Smurfit Kappa Factory voyait sept de ses projets de cogénération pour le chauffage urbain retenus (57 MWe équivalent à 82 500 logements).

Figure 24 : Le travail politique comme un mécanisme de changement institutionnel parmi les relations d’approvisionnement des papetières



Source: Montouroy et Sergent, 2009.

Enfin, sur le plan conceptuel, cette étude illustre les limites de l’analyse multi niveaux dans l’étude de la politisation, de la participation et de la régulation. Les Etats négocient les règles avec les acteurs privés et collectifs. Pour l’Etat en recomposition, l’objectif est que la

régulation soit le mieux adaptée à la globalisation. Pour les représentants de l'action collective, l'objectif est de conserver le monopole sur la gestion et la consommation des produits forestiers tout en tournant les contraintes publiques et privées en avantage industriel. Pour la firme, l'objectif est d'internaliser le changement et de le valoriser en un *output* rémunérateur et compétitif. Or, dans ce processus, nous avons vu que les acteurs ne participent pas à l'élaboration des règles selon une hiérarchie multi niveaux de participation mais interagissent au sein des arènes collectives multiscalaires d'acteurs-décideurs ciblées comme les plus pertinentes ou construites pour la valorisation de leurs intérêts. Ils s'échappent ainsi des niveaux perçus comme sous efficaces (Carter et Smith, 2008 ; Jullien et Smith, 2008) ou résistants aux orientations que les représentants et membres de l'ordre institutionnalisé recherchent. Aussi, un tel travail politique permet aux acteurs de façonner chacun de leur rapport institué indépendamment l'un de l'autre. Partant, la garantie des prix de rachat de l'électricité est une institutionnalisation du rapport commercial au niveau national tandis que le rapport institué de l'approvisionnement est réorganisé au niveau local. L'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière territorialisée est donc une variable explicative forte pour comprendre la participation des firmes au gouvernement de l'ordre institutionnalisé. Elle est une variable que les acteurs peuvent activer pour se légitimer dans la participation à l'agenda public tant européen que national, ou encore infranational. En cela, le changement de politique publique n'apparaît pas comme une rupture pour l'ordre institutionnalisé, mais bien comme le produit d'une action collective progressive fondée sur le savoir, la légitimation par le territoire et le travail politique.

Chapitre 4 L'UE contre le bois illégal : le retour de la régulation publique face au privé

Ce chapitre présente une étude de l'action européenne contre le bois illégal et vise à éclairer l'impact du retour de la régulation publique sur la régulation privée des forêts. Une telle perturbation de l'ordre institutionnalisé, par la substitution d'un instrument public à un instrument privé, met en question l'existence même des certificateurs en plus de menacer les investissements des firmes dans la certification. Il pose ainsi la question de la réinstitutionnalisation de la relation des négociants et exploitants à la ressource forestière. A nouveau, l'objectif de ce chapitre est d'activer notre grille d'analyse pour étudier l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière territorialisée mais cette fois-ci en quittant la seule échelle européenne pour à l'échelle internationale. Plus exactement, ce chapitre montre comment les échelles globales, européennes et infranationales s'interpénètrent avec la régulation du bois illégal et la participation des membres de l'ordre institutionnalisé forêt-bois-papier mondialisé.

Le « commerce de bois illégal » ou le « commerce illégal de bois » ou encore « le bois illégal » sont autant de formules qu'emploient les acteurs de la filière. Le bois illégal désigne, de manière synthétique, les bois issus des abattages et du négoce réalisés en dehors des conditions prévues par la loi nationale pour l'exploitation et le commerce des produits forestiers. La régulation du bois illégal, alors qu'elle active essentiellement des règles douanières, s'inscrit dans les carences portées par la gouvernance globale des forêts. Du fait de l'absence de consensus intergouvernemental autour d'une convention mondiale sur les forêts, divers instruments de régulation ont été développés, autant par les autorités publiques dans les secteurs nationaux que par les acteurs privés (Smouts, 2006 ; Cashore *et al.*, 2010) en matière d'aménagement forestier et de flux de bois. Plus précisément, face au référentiel global de gestion durable des forêts, seuls les acteurs privés issus de la société civile ont été capables de définir et imposer aux firmes un instrument (privé et volontaire) pour réguler les enjeux forestiers mondialisés. Légitimée pour des arguments environnementaux et sociétaux, institutionnalisée dans la régulation de l'industrie, d'abord pour des raisons d'image ensuite parce qu'il s'est avéré être un outil de gestion opérationnel pour maîtriser la ressource, cette régulation ne connaissait jusque-là pour seules limites que la concurrence avec d'autres

instruments privés. Néanmoins, une telle instrumentation restait cloisonnée au niveau national pour l'instrumentation publique¹, et aux seuls propriétés et flux privés, dans le cas de l'instrumentation privée. Leur efficacité dépendait à chaque fois de leur capacité à s'imposer aux acteurs du secteur : capacité coercitive des Etats forestiers ou capacité des entrepreneurs privés de la certification à s'imposer aux firmes pour les amener à faire le choix d'intégrer cette instrumentation privée.

Ces angles morts de la gouvernance mondiale des forêts se traduisent, en outre, par une inscription tardive du bois illégal sur l'agenda politique international. Ainsi, en 2003, après la déclaration *Forest Law Enforcement and Governance* (FLEG) du G8 à Bali (2001) contre le bois illégal et les problèmes de gouvernance forestière, l'UE lance son Plan d'action contre le bois illégal *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) qui prévoit la ratification d'Accords de partenariats volontaires (APV) avec les Etats forestiers demandeurs ; lesquels accords viennent fixer un cadre bilatéral de légalité forestière incluant les aspects de la gestion durable des forêts. En 2008 et 2010, ce sont un règlement de diligence raisonnable contraignant les opérateurs privés à fournir un faisceau de preuves de légalité des bois importés puis un règlement contre le bois illégal, qui entrera en vigueur en 2013, interdisant l'entrée des bois non munis de preuves de légalité en UE, chacun venant renforcer le plan d'action de 2003. Avec ces textes contre le bois illégal, la régulation politique européenne marque donc un tournant dans la prise en charge internationale des enjeux forestiers. Au-delà de la seule contrainte douanière contre le bois illégal, l'action européenne vise également à dépasser les approches privées par firme et à inciter les Etats producteurs à définir une loi forestière ambitieuse tant sur le plan de la légalité que sur celui de la durabilité. Plus encore,

¹ Les textes contre le bois illégaux existent dans la plupart des Etats producteurs et importateurs de bois. Nous avons également vu dans la partie 1 chapitre 1 que la lutte contre le bois illégal donnait également lieu à nombre d'accords régionaux. Cependant, la mise en œuvre de ces textes n'est contrôlée que par les administrations forestières et douanières des pays exportateurs, lesquelles sont régulièrement dénoncées par les ONGE comme les responsables du commerce illégal, ou le facilitant par ses dysfonctionnements. Or, les importateurs s'appuient sur les documents d'exportation de ces mêmes autorités douanières pour prouver la légalité de leur commerce (document des douanes a minima ainsi que tout document administratif permettant de tracer le bois jusqu'à la concession). En outre, le commerce de bois illégal concerne des bois non documentés par les autorités des pays producteurs, exportés et rachetés par les importateurs. Le commerce de bois concerne donc deux catégories d'importateurs : les premiers s'appuient sur les documents d'exportation pour prouver la légalité bien que ces documents puissent être émis frauduleusement par entente entre autorité douanière des pays exportateurs et exploitants-négociants de bois illégal, les seconds achètent des bois importés non documentés. Dans les deux cas, la durabilité des exploitations n'est pas un enjeu soulevé et les acteurs combattant le bois illégal, et les firmes elles-mêmes, insistent sur le fait que la connaissance du marché permet très facilement aux opérateurs de distinguer les lots de bois illégaux des lots légaux, et ce, malgré les documentations émises. Au total, l'observation de notre terrain européen donne à voir que le bois illégal semblerait être un phénomène connu et maîtrisé par les opérateurs de la filière mais qu'ils mobilisent ces lots pour faire face à la demande du marché.

l'UE veut faire remonter sa régulation sur l'ensemble de la chaîne mondialisée de transformation du bois.

Dès lors, plusieurs questions de recherche peuvent être posées : Vis-à-vis des gouvernements des Etats producteurs, qu'est-ce qui motive leur demande à intégrer le mécanisme de coopération de l'UE ? Comment le problème du bois illégal est-il construit au niveau national pour bénéficier d'un APV ? Quels effets peut avoir l'APV sur les acteurs publics nationaux (gouvernement, autorités publiques et administrations) alors que le problème de faillite de l'Etat ou de faiblesse de gouvernance forestière est le défi central que cherche à relever le FLEGT ? Vis-à-vis des acteurs privés, quel va être l'impact de ce retour de la régulation publique sur l'instrumentation privée ? Quelle est la capacité de l'instrumentation européenne à se diffuser sur l'ensemble d'une chaîne de transformation mondialisée ? Enfin, en termes de gouvernance globale, le succès apparent de la diffusion de la légalité et de la durabilité forestière par la puissance normative européenne, est-il un marqueur supplémentaire de la réduction des incitations pour les Etats à s'inscrire dans un régime international des forêts ?

Cette série de questionnements nous fait porter la focale sur l'impact du retour de la régulation publique sur les acteurs publics et la régulation privée par le changement de politique publique. En effet, là où s'observait jusque-là une privatisation de la régulation qui ne pouvait sortir des limites de la propriété forestière certifiée pour lutter contre le bois illégal, une nouvelle régulation publique s'impose avec de nouveaux objectifs et de nouveaux instruments. Ce changement dans l'action publique européenne, et sa définition d'instruments juridiques internationaux pour encadrer la gestion durable des forêts et le commerce de bois, s'impose alors doublement aux opérateurs privés. Tout d'abord, et de manière assez évidente, parce que cet instrument légal est contraignant et tous les opérateurs de la filière y sont soumis. Ensuite, parce que cet instrument public ne consacre pas les instruments privés comme preuve de légalité. Aussi, l'APV et ses certificats FLEGT viennent concurrencer les certificats privés de gestion durable. L'effet immédiat va donc au-delà de la mise en place de nouvelles routines de gestion pour mettre en question l'utilité même des instruments privés volontaires de gestion durable dans les pays exportateurs de bois vers l'UE signataires des accords bilatéraux de coopération. Le terrain nous donne ainsi à voir, non pas un retrait de l'Etat face à la normalisation des flux privés mondialisés mais bien un retour de la contrainte coercitive et constitutive (Duran, 1999) ou substantielle (Lascoumes, 1996) encadrant strictement la participation des parties prenantes dans la négociation des APV et le rôle de leurs instruments d'autorégulation. Dans le même temps, les APV prévoient strictement la

place que les instruments privés peuvent prendre dans le faisceau d'indices que peut activer l'opérateur privé.

Cependant, la modalité « participative » de la mise en œuvre de cette nouvelle régulation pose également la question de l'impact de ce retour de la régulation publique sur l'instrumentation privée. L'action européenne nous conduit à questionner le changement non pas dans le sens d'un retrait de l'Etat mais bien d'une recentralisation de la régulation avec des mesures processuelles fortement cadrées. Au total, ce croisement des modalités de contrainte coercitive nous conduisent à mettre en question ce changement selon un retour des politiques publiques ou, au contraire, devons-nous nous inscrire toujours dans un processus d'institutionnalisation de l'action collective (Duran et Thoenig, 1996) ?

En croisant ce retour de l'Etat avec les modalités participatives de définition du contenu des instruments européens contre le bois illégal, ce sont donc les processus d'inscription sur l'agenda politique européen que nous questionnons. L'objectif est ici de replacer l'action européenne dans la régulation internationale des enjeux de légalité forestière tels que définis par les acteurs internationaux. En étant tant constitutives que processuelles, l'action communautaire pose également la question d'une interpénétration des échelles de gouvernement. L'instrumentation de la coopération internationale impulsée par les Institutions européennes nous conduit à interroger les processus de mise en œuvre du plan d'action européen. Notre objectif est enfin de saisir, comme nous le rappellent Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel (2002 : 16), des changements vérifiés et de se garder de les présumer. Aussi, nous portons, dans ce chapitre, la focale sur le changement que traduisent l'action européenne et sa mise en œuvre à travers la négociation des APV, le règlement de diligence raisonnable et ses effets sur l'ordre institutionnalisé¹.

Il y a changement, selon Peter Hall (1993), lorsque les instruments, leur utilisation ou encore lorsque les objectifs institutionnels changent. Pour questionner le changement, nous recourons à la grille de Patrick Hassenteufel (2008 : 225 et suiv.), lequel s'appuie sur les apports de Peter Hall (1993), pour mettre en avant trois effets du changement que le chercheur doit saisir

¹ L'actualité de notre étude de cas pose de nombreuses questions quant aux effets au moment de la mise en œuvre de ces régulations contre le bois illégal. Notre propos est ici d'étudier les manières dont les acteurs se mobilisent autour de ces règlements sans présumer des effets. L'objectif est bien de saisir le changement en train de se faire (la négociation des APV, le règlement de diligence raisonnable et ses effets sur els acteurs publics et privés et non d'annoncer des conséquences. Aussi, l'analyse de la mise en œuvre des APV et du règlement contre le bois illégal ne pourra intervenir que dans un travail ultérieur.

et mettre en interaction. C'est tout d'abord, le déplacement des lieux de pouvoir (renforcement et affaiblissement des acteurs publics et privés), ensuite le changement des règles institutionnelles (quel recours ? Sur qui ?) et enfin, les bénéficiaires du changement. Pour saisir de tels effets, et selon notre perspective constructiviste, quatre dimensions du changement sont alors à mettre en interaction tout autant pour saisir leur indépendance que leurs interdépendances mutuelles : les instruments, les acteurs, le cadre d'interaction et l'orientation de la politique publique. Pour ce faire, nous nous intéressons plus spécifiquement aux effets du changement sur l'industrie forestière française implantée dans les pays du bassin du Congo ayant fait la demande de coopération – et qui sont les premiers signataires des Accords de partenariats volontaires prévus par le plan d'action FLEGT en prévision de la mise en œuvre du règlement contre le bois illégal – afin d'éclairer les configurations collectives, publiques et privées qui travaillent ou cherchent à retravailler les règles et les procédures au regard des objectifs institutionnels et du référent global de gestion durable des forêts. Les firmes françaises y sont fortement implantées et enfin la France est régulièrement accusée d'être le principal pays européen importateur de bois illégal (en 2005, 39% de ses importations selon une étude de WWF de 2006).

Au total, notre problématique est de savoir comment l'ordre institutionnel cherche à internaliser, ces différentes dimensions du changement à travers les échelles européenne, nationale et infranationale de la régulation du bois illégal.

Nous raisonnons donc en trois temps : Tout d'abord, nous examinons les contours du changement de politique publique pour mettre en lumière la construction du problème international et européen du bois illégal et ainsi son instrumentation par les Institutions communautaires. L'objectif est de cerner clairement le changement par recentralisation. Les effets du changement sont de deux ordres et pèsent différemment sur les acteurs publics et privés, ce qui nous conduit à analyser tour à tour les effets sur ces deux catégories d'acteurs. Ainsi, dans un deuxième temps, nous examinons le processus de ratification des Accords de partenariats volontaires afin de préciser les objectifs poursuivis par les Institutions communautaires au regard de la situation de la régulation politique mondiale des forêts. Enfin, dans un troisième temps, nous analysons l'effet sur la régulation privée et les firmes par les choix qu'elle lui impose : internaliser le changement ou remettre en question les instruments privés volontaires. L'objectif est ici de saisir une éventuelle participation collective dans la recentralisation de l'action publique.

1. Le changement de politique publique contre le bois illégal : Une recentralisation de l'action publique

Malgré quelques initiatives laissées sans suite et l'action des ONGE, les Institutions communautaires ne prennent en charge le problème du bois illégal qu'après la déclaration du G8 en 2001. Ceci donnera lieu, entre 2003 et 2010, à l'adoption de trois règlements successifs : le Plan d'action FLEGT, en 2008 le règlement de diligence raisonnable et en 2010 le règlement contre le bois illégal. L'action de l'UE s'inscrit elle-même dans une gouvernance mondiale de la définition d'un problème international de bois illégal qui peine à se préciser sur la question depuis les années 90. En rappelant cette configuration internationale précédant la décision européenne, nous pouvons alors resituer les contours dans lesquels a émergé la décision communautaire et questionner une éventuelle impulsion internationale et une convergence par la gouvernance globale. L'examen de cette configuration montre ainsi qu'une fenêtre d'opportunité s'est présentée aux acteurs européens pour une mise en problème public européen du bois illégal au-delà des seuls instruments administratifs existants. Pour éclairer cette thèse, nous revenons, dans un premier temps, sur l'évolution même de la gouvernance mondiale pour la saisir comme variable contribuant à expliquer le changement des objectifs européens. Dans un deuxième temps, nous présentons la construction de l'instrumentation elle-même afin d'éclairer comment la décision européenne a été construite par les acteurs s'étant emparés de ce phénomène international.

1.1 Un problème public international récent pour un phénomène ancien

Le bois illégal est aujourd'hui dénoncé par les firmes pour sa concurrence déloyale entraînant des pertes de valeur pour le bois légal et donc des revenus, et pour ses effets destructeurs sur la gestion des forêts par les ONG. Cependant, cette dénonciation demeure en arrière plan des enjeux d'une gouvernance mondiale forestière focalisée sur un accord international, sur la définition d'un régime international et enfin sur les conflits d'experts. Le bois illégal

n'apparaît pas non plus comme un problème ciblé par l'OIBT, qui pourtant cherche à valoriser une libéralisation des échanges de bois afin d'améliorer les revenus tirés de la sylviculture. La légalité est abordée avant tout à travers le principe de respect des lois nationales et des règles de libre concurrence. Pourquoi l'OIBT ne prend-elle pas en charge ce problème du commerce illégal ? Pour introduire notre présentation des données du problème, le tableau 27 (CNUCED, 2011) montre les flux Indonésie-Malaisie et Indonésie-Chine. Il met en lumière des différences notables entre les flux émis et réceptionnés.

Tableau 28 : Données douanières quant aux flux de bois Indonésie-Malaisie et Indonésie-Chine (CNUCED, 2011)

<i>Produit (1000 m³)/année</i>	<i>Indonésie–Malaisie</i>		<i>Indonésie–Chine</i>	
	<i>Volume d'importations déclarées par la Malaisie</i>	<i>Volume d'exportations déclarées par l'Indonésie</i>	<i>Volume d'importations déclarées par la Chine</i>	<i>Volume d'exportations déclarées par l'Indonésie</i>
Grumes				
2001	715	3	1,138	6
2002	199	0	248	2
2003	31	1	116	0
Sciages				
2001	33	5	1,168	113
2002	524	9	1,316	333
2003	1,121	17	1,052	153

Source : Organisation internationale des bois tropicaux. Rapport sur les études de cas d'évaluation des données d'exportation et d'importation relatives aux bois et produits ligneux tropicaux. Rapport à la 37ème session du Conseil international des bois tropicaux. Yokohama, Japon: OIBT, 2004.

Ce type de données nous montre, en premier lieu, que le bois illégal est un enjeu sectoriel connu et quantifiable par les autorités publiques et les membres du secteur. En termes intergouvernementaux, ces données permettent d'expliquer la ratification d'accords régionaux pour lutter contre un tel phénomène, identifier les acteurs et leurs réseaux, les lots de bois et les saisir, arrêter les opérateurs responsables de ces flux et les sanctionner (encadré 35). Ces partenariats régionaux, en Asie du sud est notamment, connaissent des réussites contrastées (FAO, 2004). Or, le problème perdure, notamment du fait des difficultés de gouvernance, de maîtrise des administrations. Si les initiatives régionales illustrent que le bois illégal est traité comme un problème public, l'efficacité des accords régionaux et des mesures restent faible.

Encadré 35 : Le bois illégal : Un coût important pour les économies nationales

Les estimations montrent que le bois illégal représente une valeur de 10 à 15 milliards de dollars de manque à gagner pour les Etats et une concurrence déloyale pour les firmes d'exploitations forestières (Banque mondiale, 2008 : 3 et 186 et suiv. ; Baumüller *et al.*, 2009 : 2 ; FAO/OIBT, 2010 : 8 ; CNUCED, 2011). Cependant, les informations restent difficiles à obtenir, y compris par les OIG ou par les ONGE. La fiabilité des informations restent des approximations et donc à utiliser avec précaution. Nous pouvons également trouver sur le site internet de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), en 2011, sur l'information quant aux produits de base :

« En 2001, la Banque mondiale estimait que les abattages illicites coûtaient aux pouvoirs publics 5 milliards de dollars par an, et 10 milliards de dollars aux économies des pays producteurs. Selon d'autres données, le commerce illégal du bois représenterait plus de 15 milliards de dollars par an, et plus de la moitié des activités d'abattage dans les régions particulièrement vulnérables telles que le bassin de l'Amazonie, l'Afrique centrale, l'Asie du Sud-Est, la Fédération de Russie et certains pays d'Europe orientale seraient illégales. D'après une étude réalisée en 2004 pour le compte de l'American Forest and Paper Association, l'exploitation illégale du bois représenterait quelque 8 à 10 % de la production mondiale et du commerce de grumes, de bois de construction et de panneaux en bois de produits ligneux ».

Selon l'ONU, le volume de bois issu de coupes illégales représenterait donc entre 350 et 650 millions de m³ par an, soit entre 20 à 40% de la production mondiale de bois industriel. Ce bois illégal représente, en outre, une concurrence déloyale pour les entreprises inscrites dans la légalité en ce que le prix de vente de ces bois n'a pas à intégrer toute une série de coûts liés à l'aménagement des forêts et à l'exploitation des concessions, impôts et taxes. Qui plus est, cette concurrence déloyale aurait pour effet d'entraîner les prix de vente du bois à la baisse, jusqu'à 16 % du prix de vente selon l'étude de Seneca Creek Associates (2004) pour l'American Forest and Paper Association.

En deuxième lieu, dans le domaine de la politique internationale, le problème politique que représente le bois illégal a été tardivement mis sur l'agenda international et fait l'objet d'une coopération difficile¹. Le premier Accord International sur le Bois Tropical (1983) vise entre autre à renforcer la légalité forestière entre pays partenaires commerciaux mais il ne fait aucune allusion au bois illégal en particulier. En revanche, celui de 1994 n'y fait qu'une allusion et éviter de citer le problème que cela représente pour le secteur : le bois illégal apparaît en effet dans le document sous l'appellation de « *commerce non documenté de bois* » (AIBT, 1994, art. 27.1 al. c). Malgré la réalité des flux, il n'était donc toujours pas question de « bois illégal ». Un tel retour en arrière pourrait s'expliquer par la part au commerce international que prennent les pays d'Asie du sud est au commerce mondial de bois et à sa transformation, eux-mêmes membres de l'OIBT au collège des pays exportateurs. Pour que l'enjeu sectoriel sorte de l'OIBT, il faut attendre une session de l'*Intergovernmental Panel on Forests* de 1996 et que la délégation américaine accepte d'y soutenir la demande de deux ONG (*Global Forest Policy Project* et *Global Witness*) la motion quant à la reconnaissance du bois illégal comme problème public international. L'enjeu a été reconnu malgré les résistances des pays producteurs en voie de développement faisant valoir que c'est un

¹ Nous avons pu voir dans notre première partie (chapitre 1 section 1) l'origine du phénomène, les tensions et conflits intérieures transfrontaliers qu'il peut créer et enfin un certain nombre de coopérations régionales pour lutter contre le bois illégal, lesquelles ont émergé beaucoup plus rapidement qu'à l'international.

problème qui demeure à chaque fois de la compétence nationale. Deux motions ont cependant été retenues : lutter contre le bois illégal permettra, d'une part, aux Etats de mobiliser davantage de ressources financières pour leur développement et, d'autre part, accroître la transparence du marché. Par la suite, l'*Intergovernmental Forum on Forests* a appelé les pays à mettre en œuvre des mesures nationales appropriées pour lutter contre le bois illégal (Humphreys, 2006 : 146).

Cependant, faire du commerce international de bois illégal un problème public rencontre comme difficulté l'absence de cadre juridique international dans lequel l'inscrire. Aucune convention internationale ne définit ni ne traite directement du bois illégal. Les conventions sur le commerce des espèces menacées, à l'exemple de la convention CITES, rendent illégal le commerce des espèces d'arbres répertoriées mais non des espèces non répertoriées qui peuvent être abattues illégalement. Ces conventions portent donc sur des espèces ou des écosystèmes particuliers mais aucunement sur la légalité de la sylviculture. De l'absence de socle légal international commun découle une lutte contre le bois illégal qui relève de la compétence nationale des pays producteurs et importateurs ainsi que de l'attention et des intentions des opérateurs privés. En matière de contrôle, le défi est dans l'identification des bois et des acteurs de ce commerce. Aussi, les opérateurs sont-ils face à plusieurs situations. Tout d'abord, la légalité peut être avérée par plusieurs types de documents et de manière cumulative. Les bois peuvent ainsi être documentés depuis la concession forestière et être présentés avec les permis d'exploitation, les plans d'aménagement, les bons de transport depuis la concession, les bons de réception et enfin être suivis par les certifications privées et enfin présenter les documents de réception et d'envoi des autorités douanières du port d'expédition, lesquels seront validés par les autorités douanières du port de réception. Chaque document précise les volumes de bois et les variétés de grumes qui sont contrôlées. Inversement, les lots de bois importés ne peuvent franchir les douanes qu'avec un bon d'exportation apposé par les autorités administratives du port d'expédition. Aujourd'hui, les règles douanières européennes se contentent de ce seul document. Ce faisant, ces documents douaniers rendent un bois légal sans connaître son origine ou sa conformité à la loi du pays où il a été abattu. L'efficacité du système repose donc sur la mise en œuvre par l'administration et l'absence d'écart entre les termes de la loi et l'action des administrations en charge de son exécution. Or, dans les pays producteurs, il peut se rencontrer des problèmes de gouvernance et de corruption qui conduisent à mettre en commerce, par lots entiers ou mélangés, des bois exploités illégalement mais rendus légaux par ces documents. Ce défi de gouvernance est un

point central de la lutte contre le bois illégal. Du moins selon un agent de la DG Développement :

« Le problème c'est que parfois actuellement ces contrôles sont mal faits, pas faits, sujets à corruption, sujets à subjectivité »¹

Le seul document d'exportation suffit donc pour franchir les douanes européennes en ce que les pays importateurs ne demandent que des documents déclaratifs sur l'espèce, la valeur et l'origine du produit. En l'absence de règles douanières précises, un bois exporté est considéré comme légal à partir du moment où les autorités du port d'origine lui associent un document d'exportation. En l'absence d'autres documents de traçabilité, c'est l'expérience des seuls opérateurs sur les marchés qui va permettre de mesurer la fiabilité qu'il est possible d'accorder aux lots de bois non documentés depuis leur exploitation d'origine, comme en témoigne un représentant du CEPI :

« On demande à nos membres [...] d'éduquer leurs staffs, et en particulier leurs staffs en charge des achats et des approvisionnements quant au risque de sources controversées d'illégalité »²

Du côté des pays importateurs, des réglementations douanières peuvent être mises en place et exiger un certain nombre de certificats attestant de la légalité des bois importés. Là encore c'est le droit international qui impose que la définition de la légalité forestière elle-même ne doit pas intégrer d'éléments pouvant être sanctionnés par l'OMC comme étant discriminatoires sur le marché. L'article 20 du GATT stipule que la protection de l'environnement ne peut justifier à elle-seule l'interdiction de l'importation des bois d'un pays en particulier. Aussi, un Etat ne peut en sanctionner un autre pour l'usage qu'il fait de ses forêts sans s'exposer à une plainte et à des mesures de rétorsion. La lutte contre le bois illégal est donc face à des certificats de légalité sur des lots mixtes ou non documentés depuis la source sans qu'il soit possible de les discriminer. L'action doit alors avoir lieu dans le pays même d'exploitation. Or, si ces pays producteurs situaient déjà cette lutte comme étant du domaine de la compétence nationale, ils sont confrontés à des problèmes de compétence, des freins dans la gouvernance, dans la définition et l'application des lois forestières. Cette situation perdure et la seule réglementation douanière des pays importateurs ne peut suffire à faire que la prise en compte politique du problème débouche sur une action et une amélioration de la gouvernance et de la gestion forestière.

¹ Entretien avec un agent de la DG développement, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien avec un représentant de la Confédération Européenne de l'Industrie Papetière (CEPI), Bruxelles, décembre 2010.

Forts de ce constat, les gouvernements présents à la conférence du G8 à Bali (2001) font du bois illégal un objet de politique internationale. Le *Forest Law Enforcement and Governance process* initié en 2001 par le G8 (encadré 36) a donné lieu à diverses mesures.

Encadré 36 : L'Application des Lois Forestières et de Gouvernance (*Forest Law Enforcement and Governance process*)

Le processus FLEG part de travaux du G8 (et de l'ancien G7) dédiés à la déforestation tropicale. Si l'objectif du G7 était dès 1987 (Sommet de Venise) de la stopper, il faut attendre 1997, et la reconnaissance par le G8 du *International Panel for Forest*, pour que les questions forestières reviennent au premier plan des négociations du G8. Ainsi, en 1998, est lancé le Programme d'Action pour les Forêts. D'une durée de quatre ans, ce programme concerne le contrôle et la validation des politiques forestières, les programmes forestiers nationaux, la privatisation des forêts naturelles, les aires protégées et l'exploitation illégale. Les gouvernements du G8 devront dès lors mettre en œuvre ces thèmes par des actions nationales, des programmes bilatéraux d'aide et soutenir les processus intergouvernementaux. L'engagement des gouvernements a été obtenu par les Etats-Unis et la Grande Bretagne. Malgré ces fortes incitations à l'action, le rapport présenté en 2002 démontrera un certain échec.

Seul le bois illégal recevra un traitement particulier et obtiendra certains résultats. C'est en effet dans le cadre des négociations du G8 que sont posées les bases pour la réunion FLEG de Bali. L'objectif était de traiter plus particulièrement l'exploitation illégale des forêts asiatiques, d'Indonésie et de Papouasie Nouvelle Guinée notamment. Ainsi, le 11 septembre 2001 se tient à Bali la réunion ministérielle FLEG. Elle débouchera sur l'adoption de dix principes pour lutter contre le bois illégal :

- Intensifier les efforts nationaux mais aussi bilatéraux, régionaux et multilatéraux visant les crimes liés à la forêt, en particulier l'exploitation illégale et le commerce associé ;
 - Renforcer les lois forestières dans et entre pays, afin de prévenir la fuite transfrontalière des bois illégaux ;
 - Explorer les façons d'éliminer l'exportation et l'importation du bois illégal, voire la possibilité de mettre en place un système de traçabilité ;
 - Améliorer gouvernance liée à la forêt afin de renforcer les lois forestières, de respecter les droits de propriété et de promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
 - Intégrer les parties prenantes et les communautés dans les processus décisionnels liés à la forêt ;
 - Améliorer les opportunités économiques à faire du bois légal ;
 - Réformer les politiques forestières afin de mieux contrôler les concessions et les écarts ;
 - Donner la priorité aux zones les plus vulnérables ;
 - Mesurer et contrôler l'état des ressources forestières ;
- Avoir une plus forte capacité à prévenir, détecter et supprimer les crimes liés à la forêt.

La première vise le renforcement des règles douanières à l'entrée des pays importateurs. Par exemple, aux Etats Unis, le *Lacey act* a été amendé en 2008 pour intégrer l'exploitation forestière illégale¹. Ces instruments douaniers relèvent le niveau du faisceau d'indices pour lesquels les opérateurs doivent rester vigilants. Au final, l'atout que présentent les lois douanières des pays importateurs quant au commerce du bois est de préciser clairement ce

¹ Aux Etats Unis, le rapport au Congrès (2008) aborde le problème du bois illégal selon les pertes qu'il génère aux entreprises américaines. Ainsi, tout en reconnaissant que 80% des bois importés du Pérou sont d'origine illégale, le bois illégal est avant tout présenté comme un coût pour l'économie américaine pour deux raisons : Tout d'abord, par son effet négatif sur le niveau général des prix du bois en provoquant une perte de 460 millions de \$US consécutifs de la baisse d'une baisse des prix allant de 7 à 16%. Ensuite, parce que l'exploitation illégale et le vol de bois sur le territoire américain lui-même représente une perte de 350 m\$US/an. Le rapport présente la responsabilité des Etats Unis dans l'importation de bois transformé en Chine et dont l'origine n'est pas toujours connue.

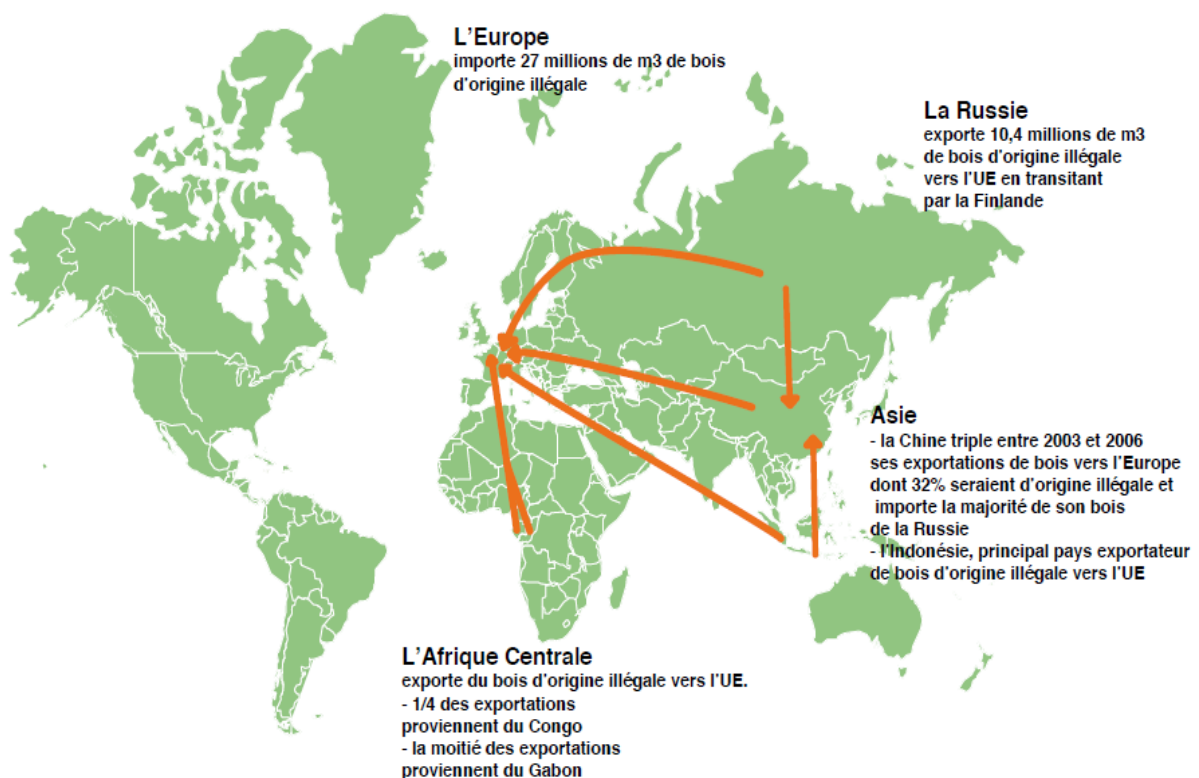
que les opérateurs ont à prendre en compte dans l'évaluation de la légalité des bois achetés et d'interdire l'entrée des bois ne présentant pas ces critères alors qu'auparavant ils pouvaient entrer légalement sur le territoire. Ce type d'instrument impact la filière amont en exigeant des documents de traçabilité du bois depuis les concessions. Cependant, les problèmes de fond qui permettent ce commerce illégal demeurent non pris en charge directement. Ce sont la gestion durable des forêts, la gouvernance forestière, la maîtrise des terres forestières, la fiabilité de l'administration en charge de la mise en œuvre. Ces enjeux continuent d'être liés à la modernisation de l'Etat dans les pays en développement ainsi qu'aux enjeux-mêmes de développement – coopération internationale de l'ONU (Objectifs du millénaire, FAO), transferts de technologie, *etc.* A ce stade, la régulation privée, et notamment les schémas de certification privée continuent de contribuer à relever ces défis à l'échelle des acteurs privés en faisant la demande sans pouvoir atteindre l'ensemble des massifs. Aussi, des initiatives nationales pour mettre le bois illégal en problème public sont variées et cherchent à réguler ensemble les problèmes de légalité, gouvernance et gestion durable notamment par la coopération entre Etats membres et pays producteurs, tels les Pays-Bas et le Grande Bretagne ou encore la France (Lawson et McFall, 2010 : 50-66). C'est ce mode d'intervention par la coopération internationale qui va progressivement émerger comme instrument d'action internationale européen.

1.2 L'instrumentation européenne contre le bois illégal

Le WWF publiait en 2005 une étude sur les importations de bois illégal en UE. Selon ce texte, l'UE aurait ainsi importé quelque 30 millions de m³ de bois et de produits dérivés d'origine illégale, principalement de Russie, Chine et Indonésie. L'Afrique, notamment la République démocratique du Congo ou le Gabon, serait aussi concernée (figure 24). L'ONG WWF problématise alors le bois illégal par la part qu'il représente dans le commerce total de chaque région afin de montrer à ses interlocuteurs la dualité du système : *« Au total, 23 % des produits forestiers importés d'Europe de l'Est, 40 % de ceux importés d'Asie du Sud-Est, 30 % de ceux d'Amérique latine et 36 % à 56 % de ceux d'Afrique proviennent de sources illégales ou suspectes [...] Le principal exportateur est la Russie, avec 10,4 millions de stères de bois d'origine illégale ou suspecte transférés vers les pays de l'UE en 2006. Près de la moitié de ce*

bois est arrivé sur le marché européen par la Finlande où il a été transformé en pulpe et en papier, puis exporté vers les autres pays de l'UE. Tandis que l'Indonésie occupe la seconde place, la Chine est récemment devenue un acteur majeur en triplant ses exportations vers l'UE de produits issus du bois et du papier entre 2003 et 2006. Or, 32 % de celles-ci sont suspectes et pourraient avoir une origine illégale. Parallèlement, la Chine importe la plus grande part de son bois de régions dites à haut risque telles que l'extrême orient de la Russie, le sud-est asiatique et l'Afrique, ce qui laisse douter fortement de l'origine légale du bois » (WWF, 2009 : 5). En effet, selon d'autres sources le bois illégal pourrait représenter jusqu'à 20% des importations européennes de bois et dérivés, soit 11 millions de m³ équivalents bois rond (UE, 2009)¹ dont 8 en provenance des forêts tropicales. Par exemple, 39% des importations françaises seraient de sources illégales (WWF, 2009 : 3).

Figure 25 : Carte des principaux de flux de bois illégal (WWF, 2009 : 5)



¹ Le rapport du Chattam House (2008 : 10) sur le règlement de diligence raisonnable soulève également l'enjeu de la production de bois illégal au sein même de l'UE, en Europe de l'Est notamment – sont ici cités la Bulgarie et l'Estonie – et met en ainsi question la capacité des gouvernements respectifs à mettre en œuvre un règlement de légalité sur les importations de bois hors UE. Ainsi, à l'instar du contrôle des flux en provenance de la Russie, le règlement contre le bois illégal de Forest Europe pourra opérer comme un relais à l'action communautaire.

Face à la question du bois illégal, les Institutions communautaires ou les Etats membres ont pu lancer un certain nombre d'initiatives mais sans guère de succès. Ainsi, en 2005 était signé l'accord de coopération contre le bois illégal entre la Finlande, la Russie et la Chine mais les volumes des flux présentés par WWF en 2009 montrent son inefficacité mais les estimations divergentes entre l'ONGE et les autorités russes. En effet, en s'appuyant sur les chiffres russes présentés à l'occasion du rapprochement avec les gouvernements finlandais et chinois, ces coupes ont été multipliées par deux depuis 1992 et représenteraient, en 2005, 700.000 mètres cubes par an. C'est encore en 1988 qu'un vote du Parlement visait à prendre en compte le problème lié à l'importation de bois tropical mais ce dernier n'a pas été suivi par la Commission. Si la Stratégie forestière de l'UE (1998-2005) puis le Plan d'action (2007-2011) pour les forêts font figurer parmi leurs actions clefs, l'inscription de l'UE dans les programmes internationaux de gestion durable des forêts et de protection de l'environnement, ce n'est qu'en 2001, suite à la déclaration du G8 à Bali, et sous l'impulsion d'ONGE (WWF notamment si l'on en juge par la référence faite au *Global Forest Trade Network* par le groupe d'experts de la Commission européenne sur les questions forestières), que les conditions politiques du changement apparaissent favorables pour définir une nouvelle instrumentation européenne. Ainsi, face à la problématisation internationale du bois illégal au sein des organisations internationales, les DG Environnement, Commerce et Développement se mobilisent pour définir un instrument de contrôle de la légalité des bois importés au sein de l'espace communautaire. Ce faisant, la Commission s'engage dans un processus visant à définir les modalités selon lesquelles elle pourrait lutter contre ce phénomène. Plus tard, en avril 2002, la Commission Européenne organise à Bruxelles un atelier international sur les réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux¹ pour mettre en discussion les manières dont l'UE pourrait contribuer à la lutte contre l'exploitation illégale des forêts et au commerce lié. Lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable, tenu la même année à Johannesburg, la Commission européenne s'engage à combattre l'exploitation illégale et le commerce en découlant. La première étape ne consistera pas en un règlement douanier contre l'importation de bois illégal mais en un processus politique s'appuyant autant sur la diplomatie avec les pays forestiers que sur la contrainte progressive des opérateurs et des pays exportateurs. Ce sont les réticences des Etats membres et des

¹ A cet atelier, étaient conviés des experts des principaux pays producteurs et importateurs de bois, les industries liées à la forêt, la société civile et d'autres parties associées à l'élaboration de ce plan d'action. Ce dernier s'inscrit aussi dans le prolongement des engagements pris dans la communication intitulée "Vers un partenariat mondial pour un développement durable" et dans le 6ème programme d'action communautaire pour l'environnement. Il contribue à la mise en œuvre du plan d'application du Sommet mondial sur le développement durable.

groupes d'intérêt industriels à adopter une loi douanière qui contribuent à expliquer les séquences longues ponctuant l'adoption de ces textes.

En première séquence, la Commission européenne publie, en mai 2003, son Plan d'Action FLEGT (COM/2003/0251 final). Ce plan d'action débute par l'introduction suivante : « *Aucune disposition du droit communautaire en vigueur dans l'Union européenne n'empêche l'importation et la commercialisation du bois ou des produits dérivés du bois récoltés en violation de la législation de leur pays d'origine* ». Il est approuvé par le Conseil de l'UE en novembre de la même année ((2003/C 268/01)/JO C 268 du 7.11.2003). Le Conseil engage alors la Commission et les Etats membres à lancer un dialogue avec les principaux pays concernés pour définir des modalités d'action. Pour mettre en œuvre ce plan d'action, une première étape consiste en l'établissement des autorisations FLEGT : Les Accords de Partenariats Volontaires avec les pays partenaires exportateurs de bois vers l'UE ((CE) n° 2173/2005 du Conseil concernant la mise en place d'un régime d'autorisation relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne). Ces accords visent à accompagner les pays partenaires dans la définition et la mise en œuvre de leur cadre de légalité. Le Règlement arrêté par le Conseil en 2005 définit alors le bois légal comme « *les bois et produits dérivés issus de bois récolté légalement dans le pays ou de bois importé légalement dans un pays partenaire conformément à la législation nationale désignée par un pays partenaire et spécifiée dans l'accord de partenariat* » ((CE) n° 2173/2005 du Conseil). Cette stricte référence à la légalité des Etats producteurs permet en outre à l'APV de ne pas être disqualifié par l'OMC au motif de préférences environnementales discriminatrices. De tels accords permettent alors aux pays exportateurs d'émettre des certificats FLEGT qui vaudront preuve de légalité auprès des autorités douanières et des opérateurs du négoce de bois.

L'objectif affiché des APV est de renforcer les volets de la légalité et de la durabilité forestière, laquelle commence par un processus de négociations participatif. De surcroît, le soutien technique et financier de l'UE pour clarifier le droit est conditionné par le renforcement des aspects de la durabilité. Aussi, les négociations se font au sein de deux arènes collectives distinctes : l'une dans le pays producteur et qui réunit les représentants du gouvernement demandeur (ministres concernés, autorités publiques et techniciens en charge des questions forestières), les représentants de la Commission (fonctionnaires de la DG Développement) et les parties prenantes (firmes, syndicats des firmes d'exploitation forestière et de transformation du bois, bureaux de normalisation, ONG, certificateurs, société civile). Un tel processus de vérification avant signature donne lieu à des va-et-vient des personnels de

la Commission et des Etats membres ainsi que des parties prenantes entre les pays producteurs et les Etats membres, chacun cherchant à s'assurer que leurs intérêts soient pris en compte dans cette nouvelle régulation. L'autre arène est communautaire : les représentants des gouvernements des Etats-membres sur le FLEGT examinent la proposition d'accord et ses ambitions tout en envisageant son impact sur les intérêts de l'Etat et de son secteur du négoce du bois. Ainsi, chaque Etat membre désigne son représentant dans les négociations, lequel représentant opère comme médiateur, d'une part, sur la scène nationale entre les représentants du secteur, l'Etat et la Commission et, d'autre part, comme médiateur pour s'assurer que les intérêts valorisés sur la scène nationale soient représentés lors des négociations entre les Etats membres et la Commission. Les autorités publiques nationales des Etats membres sont à chaque fois désignées au sein des Etats membres eux-mêmes. Ainsi, en France, c'est le Ministère de l'agriculture qui est en charge de ces questions. Un tel choix a découlé de tractations entre les ministères eux-mêmes pour que la compétence soit finalement laissée au ministère de l'agriculture¹. Du côté des parties prenantes, il faut retenir qu'elles sont présentes sur toutes les scènes de négociations à la Commission, au sein des Etats membres et au sein des Etats producteurs. En outre, les Etats membres apparaissent différemment investis dans le processus FLEGT. Cet engagement s'inscrit lui-même dans la continuité de ce que peuvent faire chacun individuellement en matière de lutte contre la déforestation et son rôle dans le changement climatique. Le plan d'action FLEGT implique un engagement important des gouvernements des Etats membres dans les différentes étapes des accords de partenariats. Ainsi, le *European Forest Institute* (2009) nous fournit un tableau récapitulatif de cet engagement. Il apparaît ainsi que, hormis l'Italie, les administrations des Etats membres les plus impliquées dans l'importation de bois tropical s'investissent de manière significative dans le processus européen. L'UE et les Etats membres auraient ainsi investi 608 millions d'euros dans la mise en œuvre du plan FLEGT dans les étapes successives de négociations des APV, les enjeux intersectoriels avec le REDD et dans le *Forest Carbon Partnership Facility*, ou encore pour la santé, l'aménagement du territoire, le financement d'actions des ONG. Des Etats membres, notamment la France, les Pays Bas, la Grande Bretagne, se sont également investis dans un soutien technique, la participation aux négociations des APV, l'assistance et l'expertise aux Etats producteurs demandeurs à hauteur de 608 millions d'euros

¹ Entretien téléphonique avec un agent du Ministère de l'agriculture, octobre 2011.

(EU/EFI, 2011 : 57)¹. Le plan d'action FLEGT et la définition des APV, prévoient des mécanismes de coopération et de soutien technique et financier par le Fonds européen de développement et le programme de l'Union européenne en matière d'environnement et de ressources naturelles.

Cependant, au-delà de ces chiffres, la mise en œuvre des APV crée, d'une part, des tensions au sein des Etats-membres et entre eux et leur demande et, d'autre part, aboutit à un véritable apprentissage dans la mise en œuvre des règlements européens alors qu'ils ne perçoivent pas toujours la portée, ni même la nécessité, de tels instruments. La mise en définition commune est donc freinée car des pays s'y opposent ou ne voient pas bien l'intérêt de préciser cela. Ainsi, un interlocuteur auprès de la cellule française nous confiait-il à l'occasion d'un entretien :

« Il y a beaucoup de pays. J'ai l'impression qu'ils pensent que ce n'est pas grave de rien faire dans les mesures d'applications [...] poser une définition commune du risque permettrait de faciliter la vérification et que l'absence de définition pose des difficultés. Mais pour eux, le risque c'est pas grand chose car c'est impossible de définir le bois légal »²

Aussi, nous pouvons observer que les représentants des gouvernements nationaux suivent le dossier FLEGT de façon continue et sont identifiés pour cela par leurs interlocuteurs des autres cellules nationales. En revanche, ils facilitent plus ou moins la mise en œuvre par le secteur privé. Ainsi, le gouvernement français, à travers sa cellule de pilotage du FLEGT au sein du ministère de l'agriculture, apparaît particulièrement investi parmi les administrations des Etats membres, les gouvernements des pays tiers et enfin avec les parties prenantes dans la définition de la mise en œuvre des textes contre le bois illégal. Les représentants de la cellule s'inscrivent dans des forums de participation et d'information des parties prenantes. Les négociations en France s'appuient sur la consultation de l'ensemble des ministres concernés mais ce dynamisme n'occulte pas les tensions entre ministères. Cependant, la mobilisation des personnels de la cellule en faveur du règlement semble être désavouée, en avril 2009, par le bureau du Premier ministre qui adressait, à la veille d'un vote du Parlement en faveur d'un élargissement du dispositif européen, une lettre aux eurodéputés dénonçant un dispositif légal trop lourd envisagé avec le futur règlement contre le bois illégal. D'autres gouvernements nationaux, comme ceux de l'Angleterre, l'Allemagne, le Danemark ou les

¹ Les auteurs du rapport précisent ici que ce montant ne peut absolument constituer une somme définitive de ce que l'UE et les Etats membres ont investi dans le processus FLEGT, les APV et l'information mais une base de ce qui a pu aujourd'hui être recensé dans le même rapport en annexe 2 (57-76).

² Entretien téléphonique avec un agent du Ministère de l'agriculture, octobre 2011.

Pays-Bas, laissent plutôt le secteur privé gérer seul le passage au FLEGT. D'autres encore, comme ceux de la Suède, la Pologne, l'Autriche s'opposent au processus FLEGT du fait de l'influence de groupes d'intérêts industriels nationaux très forts et hostiles à une régulation du commerce du bois, même si elle ne concerne que la légalité hors frontières de l'UE mais cette opposition est à mettre en perspective avec la dépendance de leurs firmes aux importations russes. Enfin, ce sont des Etats-membres inquiets pour leurs propres activités de fret domestique qui s'inquiète de l'impact de cette nouvelle régulation.

Aussi, face au Conseil qui concentre les tensions des gouvernements autour de cette régulation contre le bois illégal, face à une Commission qui apparaît, selon un agent du ministère de l'agriculture français, peu réactive face à la dénonciation des effets d'incertitudes sur les Etats-membres et leurs firmes, le Parlement européen était jusque-là apparu comme un soutien institutionnel très fort au projet FLEGT porté par les DG Dev, Env et Com. Cependant, les élections de 2010 ont changé la composition du Parlement et c'est notamment le rapporteur sur le FLEGT et en charge des questions de négoce de bois et gestion forestière durable qui n'a pas été réélu. De même, ces incertitudes sur le fonctionnement du système prennent de l'importance avec le règlement de diligence raisonnable de 2008. Notre interlocuteur auprès de la cellule du ministère de l'agriculture s'inquiète du manque de *leadership* de la Commission pour impulser auprès des gouvernements, *via* le Conseil, la mise en œuvre des textes contre le bois illégal. Ces difficultés de mise en œuvre concernant le relèvement de la définition de la légalité et de ses preuves par chaque gouvernement nous renvoient, d'une part, au premier constat d'absence d'intérêt ou de motricité de certains gouvernements sur ce problème sectoriel et, d'autre part, à un constat plus général d'absence de convergence européenne sur une politique commune dans le secteur forestier. Aussi, en renvoyant aux opérateurs privés la charge de la preuve de la légalité et sans avoir précisément défini ce qu'ils attendaient des firmes, la Commission et les gouvernements s'exposent au maintien du *statu quo* en dépit de la lettre des textes réglementaires. Cet écart entre le texte et sa mise en œuvre crée une fenêtre d'opportunité pour les parties prenantes, notamment les ONGE, pour saisir la Cour de justice européenne pour non application des textes européens. Une telle situation contribuerait certainement à renforcer la mise en œuvre des textes adoptés ainsi que la centralité du problème public qu'est le bois illégal dans l'agenda européen sur les questions forestières :

« La Commission n'est pas très motrice. Elle n'a pas l'air de s'inquiéter des effets de l'incertitude sur le règlement mais aussi sur le principe de diligence raisonnable [...]. Nous

ne sommes pas à l'abris d'une association qui porte plainte car les Etats ne mettent pas bien en œuvre le règlement »¹.

La diligence raisonnable découle de la difficulté à progresser sur le plan de la mise en œuvre par les Etats membres de la légalité des bois importés. Au-delà de la négociation et de la ratification des APV, il s'agit, de prendre des mesures en matière de commerce du bois visant l'ensemble des pays, notamment ceux n'ayant pas signé d'APV. Le commerce de produits à base de bois est une autre composante de l'exploitation illégale des forêts que le Plan d'action FLEGT et son mécanisme d'APV ne prennent pas en charge. De telles carences sont relevées par la voix du rapporteur Caroline Lucas pour le groupe Vert/ALE en octobre 2006 (question parlementaire, H-0946/06) et ont été reconnues par la Commission. Une consultation publique a été conduite entre décembre 2006 et mars 2007 dans le but d'envisager d'autres options pour soutenir davantage le régime FLEGT. A la suite de cette consultation, la Commission a confié en août 2007 à la société de conseil finlandaise Indufor spécialisée dans les questions d'aménagement forestier, la mission de rendre opérationnelle un certain nombre de suggestions faites à l'occasion de cette consultation. Diverses voies juridiques, économiques et techniques ont ainsi été explorées par ce cabinet qui a remis son rapport à la Commission le 12 décembre 2007. Fondés sur ces différents apports, la Commission a fait une proposition de règlement sur la diligence raisonnable lequel a été suivi de plusieurs propositions d'amendements par le rapporteur du Parlement et dont certains ont été rejeté par le Conseil. Au final, le Conseil et le Parlement ont adopté le règlement sur la diligence raisonnable (COM(2008) 644 final) le 17 octobre 2008. Ce règlement impose aux opérateurs européens d'être vigilants à la légalité des bois qu'ils achètent autant comme matière première qu'en tant que produit transformé. Pour prouver cette vigilance, ils devront être capables de produire à la demande des autorités européennes, en plus du passage aux douanes, toutes sortes d'indices de légalité qui prouvent l'attention que l'opérateur porte à l'origine légale et à la traçabilité des bois achetés : concession d'origine, plan d'aménagement validé par les autorités publiques du pays exportateur, documents attestant des volumes sortis de forêt, reçus du transporteur, bons de transports routiers et maritimes, taxes de transports, *etc.* Ce règlement introduit donc trois obligations : Interdiction de placer du bois illégal sur le marché de l'Union européenne, utilisation de système de diligence raisonnable pour s'assurer que les produits sont légaux et appliquer des systèmes de traçabilité mis en place (diligence raisonnable et certificats FLEGT). Le règlement de diligence raisonnable a par la suite était débattu par le Parlement et

¹ Entretien téléphonique avec un agent du Ministère de l'Agriculture, octobre 2011.

le Conseil durant l'année 2009 pour aboutir à une version finale adoptée par le Conseil en mars 2010, adoptée par le Parlement en juillet 2010. Le règlement sur les modalités de mise en œuvre de la diligence raisonnable, adopté par le Parlement européen et le Conseil (Règlement (UE) n° 995/2010 du 20 octobre 2010 ; JO L295/23 du 12 novembre 2010), établit que « *le système de diligence raisonnable s'applique uniquement aux opérateurs mettant du bois et des produits dérivés sur le marché intérieur pour la première fois, tandis qu'un commerçant de la chaîne d'approvisionnement devrait être tenu de livrer des informations de base sur son fournisseur et son acheteur pour que soit assurée la traçabilité du bois et des produits dérivés* ».

Le Conseil adopte enfin, le 11 octobre 2010, le règlement contre le bois illégal (règlement n°995/2010 du Parlement européen et du Conseil), ouvrant ainsi une dernière étape dans la lutte contre le bois illégal. Cette étape démarrera en 2013 avec l'entrée en vigueur du règlement douanier contre le bois illégal. Il imposera à tous les opérateurs européens importateurs de bois et dérivés bois de prouver la légalité des bois importés à leur entrée en UE. Les APV visent ainsi à accompagner les pays demandeurs dans la clarification de la définition de la légalité et sa preuve afin d'être prêts au moment où le règlement contre le bois illégal entrera en vigueur. En 2012, cinq pays ont signé des APV avec l'UE (le Ghana, le Congo, le Cameroun, la République Centrafricaine et l'Indonésie. Quatre sont en négociations (la République démocratique du Congo, le Gabon, la Malaisie et le Liberia). L'ensemble de ces pays représente 40% du bois importé en UE.

En résumé, le bois illégal apparaît comme un phénomène ancien dénoncé depuis des années par un certain nombre d'ONGE et d'acteurs publics mais qui n'a été formulé en problème public international qu'à partir de 1997 avec la déclaration du G8 ayant conduit à celle de 2001. Prolongeant l'agenda international, la décision communautaire de 2003 apparaît comme la plus rapide mais néanmoins elle n'attaque pas immédiatement le problème du bois illégal avec un règlement douanier mais avec la mise en place d'un mécanisme de coopération internationale. Ce mécanisme APV donnant lieu à l'émission de certificats FLEGT facilitant l'entrée sur le marché européen vise, d'une part, la légalité et, d'autre part, la durabilité des exploitations forestières. Les Etats tiers doivent intégrer à la loi forestière des critères de durabilité. Elle resserre la contrainte coercitive sur les acteurs européens et leurs filières d'approvisionnement qu'à partir de 2008 avec le règlement de diligence raisonnable et enfin en 2010 avec un règlement douanier qui permet de couvrir le phénomène dans son intégralité. En dehors des certificats FLEGT, et du fait du droit de l'OMC, seule la légalité peut être

poursuivie par cette régulation contre le bois illégal. Si l'instrumentation européenne peut apparaître comme une rupture dans la régulation mondiale des enjeux de légalité forestière face à l'OIBT, qui poursuit avant tout la fluidité du commerce international de bois, l'agenda communautaire retrouve la même temporalité que d'autres initiatives à l'exemple de celle des Etats Unis (2008) ou de l'Australie (2011). La rupture de politique publique européenne est progressive et sa mise sur agenda comme problème sectoriel traduit autant les résistances d'acteurs européens publics et privés opposés à une telle régulation qu'à la temporalité des nécessaires aux échanges entre les trois institutions communautaires. Une telle décision communautaire place l'autorité publique au centre du dispositif. En cela, elle produit un certain nombre d'effets sur les pays signataires mais aussi sur les acteurs privés et l'OI dans son ensemble ; effets qu'il nous faut maintenant examiner.

2. Les effets sur les acteurs publics : Renforcer l'Etat pour opérationnaliser une légalité internationale

Le premier volet du plan d'action européen contre le bois illégal prévoit la ratification d'accords de partenariats volontaires avec les pays tiers producteurs de bois. L'objectif est double : Tout d'abord, le cadre général du plan d'action est de soutenir une clarification de la politique forestière interne de gestion durable et de renforcement de la légalité. Dans ce cadre, l'action européenne vise à arrêter la catégorie de bois qui sera concernée par l'accord bilatéral. Derrière cette catégorie se trouve un enjeu majeur pour le renforcement de la légalité et de la durabilité forestière. En faisant porter l'accord sur l'ensemble des bois produits, ce ne sont plus seulement les exportations vers l'UE qui seront concernées par l'accord mais l'ensemble des bois sortis de forêt. Aussi, ce seront toutes les exportations du pays qui seront concernées par les certificats FLEGT. Cet aspect est d'importance dans une économie mondialisée du bois où l'UE perd sa place relative d'importateur majeur de grumes et sciages en provenance d'Afrique et du Brésil mais où elle continue d'être un acteur central de l'importation de bois transformé, en provenance de Chine notamment, elle-même importatrice de bois. Une telle mise en perspective permet de comprendre que l'enjeu des certificats FLEGT dépasse la seule coopération avec des pays tiers par un accord bilatéral pour devenir potentiellement un instrument de légalité internationale. Dans cette section, il s'agit

d'examiner, dans un premier temps, la mise en œuvre du plan d'action FLEGT de 2003 à travers les négociations avec les pays tiers¹. Dans un deuxième temps, nous examinons les effets du processus européen contre le bois illégal sur la régulation mondiale de bois.

2.1 Coopérer pour renforcer le rôle de l'Etat

Les accords de partenariats volontaires sont des accords commerciaux bilatéraux, volontaires parce que les pays producteurs de bois font eux-mêmes la démarche vers l'UE pour demander l'ouverture de négociations pour la définition de la légalité forestière et établir un système de vérification de celle-ci à travers un cadre contraignant de droit international. L'objectif est bien de mobiliser sur le fond l'Etat producteur. Cette coopération donne ainsi une place centrale à l'Etat tout en permettant un accompagnement technique et financier pour clarifier son droit national et permettre sa mise en œuvre.

Un tel dispositif vient combler un vide juridique quant à la régulation politique du commerce illégal de bois. L'absence de convention mondiale sur les forêts, les difficultés de gouvernance dans les pays en développement à couvert forestier, la multiplication des instruments privés autonomes sont autant de facteurs accentuant le retrait de l'Etat de la mise en œuvre de la politique forestière nationale et réduisant sa capacité à reprendre l'initiative dans un domaine de politiques publiques multisectorielles. En se dotant d'un dispositif légal de contrainte et de coopération pour leur permettre une approche au cas par cas des problèmes de gouvernance forestière au sein de chaque pays producteur de bois (coopération par définition conjointe d'accords de partenariats volontaires), les Institutions communautaires font le choix d'aborder sur le fond le problème du bois illégal en allant au-delà de la seule interdiction douanière d'entrée des bois non traçables. Une telle méthode de travail permet de relever les spécificités nationales et territoriales de la gouvernance forestière. En contrepartie de son soutien aux gouvernements des Etats producteurs, l'UE valorise une préférence pour l'environnement en fixant aux Etats demandeurs de coopération d'injecter explicitement des mesures opérationnelles en faveur de la durabilité. Dans cette procédure, la participation des différentes parties prenantes est encouragée et leurs attentes sont à chaque fois examinées en

¹ Il ne s'agit pas ici d'examiner la mise en œuvre par les pays tiers. Seul le Ghana a ratifié l'accord et sa mise en œuvre commence donc à peine.

relation avec celles de l'Etat producteur. Les risques, pour ces dernières, est de voir leurs attentes non prises en compte dans l'accord bilatéral, ce qui aura pour conséquence une disqualification de leur autorégulation. La méthodologie communautaire est donc de réinvestir la politique forestière en ratifiant un accord bilatéral. Mettre en place et appliquer un système de vérification de la légalité engage alors la responsabilité de l'Etat et de son gouvernement auprès de l'UE et opère comme signal d'un renforcement de l'Etat face à son administration et aux parties prenantes impliquées dans les enjeux de légalité forestière, la maîtrise des ressources forestières et leur exploitation.

Pour envisager concrètement la mise en œuvre de ce nouveau cadre d'interaction communautaire, nous examinons successivement comment l'UE fixe ses attentes en replaçant l'Etat et les autorités publiques au centre des questions de régulation forestière. L'objectif communautaire affiché est de verrouiller les facteurs de distorsions au moment de la mise en œuvre par les pays tiers de l'APV. Aussi, nous nous situons ici dans une approche *top down* de la mise en œuvre (Hassenteufel, 2008) laquelle vise à relever les objectifs que se fixent les Institutions communautaires et les moyens dont elles se dotent pour éviter leurs distorsions au moment de la mise en œuvre. Il s'agit ainsi d'examiner successivement, tout d'abord, la mise en problème public du bois illégal, ensuite, l'instrumentation et enfin, la définition des mécanismes de vérification de la légalité eux-mêmes soumis à vérification.

2.1.1 Définir le bois illégal en problème public national

La première étape de la négociation est de faire du bois illégal un problème public national. C'est l'objectif communautaire en soumettant l'ouverture des négociations à la demande du gouvernement du pays tiers mais l'objectif est également de conduire l'Etat à avoir un regard critique sur les facteurs nationaux de distorsion existants au moment de la négociation de la matrice de légalité. A cette fin, plusieurs arguments sont mobilisés lors des négociations par les parties en présence.

En visant, l'offre elle-même, la conséquence directe du plan d'action contre le bois illégal et du règlement douanier est de contraindre les partenaires commerciaux à s'intéresser à la légalité forestière et à sa preuve. Aussi, il s'agit pour les partenaires commerciaux et les opérateurs de prendre conscience que le bois illégal n'est plus une externalité induite par

l'économie forestière dans les pays où la gouvernance est faible, lequel pouvait ne pas être identifié ou politiquement traité malgré le coût que le phénomène fait supporter aux firmes et aux écosystèmes. L'argument du coût apparaît fondamental, et moteur dans le lancement des négociations, dans les pays en développement où les PIB sont faibles, le recours à l'aide internationale nécessaire mais problématique. Ainsi, nos interlocuteurs nous rappellent les chiffres régulièrement cités dans les documentations se rapportant à l'économie du bois et au commerce illégal pour les comparer entre eux. Le constat est que le défaut de gouvernance entraîne des pertes de revenus pour ces pays. Nous avons vu que ces pertes de revenus s'élevaient à 10 milliards de dollars par an dans les pays producteurs (5 milliards pour les pouvoirs publics), chiffres qui sont comparés par un agent de la DG Développement aux 10 milliards sur 4 ans du Fonds européen de développement :

« Quand on dit 10 milliards [par an], bon le [financement du] FED c'est 15 milliards sur 4 ans. Donc, quand on compare ces chiffres-là au FED ou à d'autres budgets d'aide au développement, c'est énorme. Donc voilà pourquoi les pays sont conscients qu'il faut faire quelque chose avec ces APV »¹.

Cette prise de conscience affirmée, nouvelle ou du moins affichée, par les politiques pour les pertes dues au bois illégal apparaît stimulée par de telles négociations. Nous pouvons tout du moins nous interroger sur l'effet d'opportunité que représente un tel mécanisme de coopération pour les gouvernants en permanence face au défi posé par la gouvernance de pays en développement, parfois en sortie de conflit, au territoire national étendu avec une faible densité démographique et une faible capacité à le maîtriser. L'illégalité peut donc apparaître irréversible, et l'ouverture des négociations semblent permettre de reconnaître le problème pour le secteur et de le nommer officiellement, ce qui pouvait n'être que peu le cas auparavant. Un tel constat ressort également lors de notre entretien (avril 2011) avec une représentante de l'industrie africaine d'exploitation forestière :

« Il y a des processus de négociation dans lesquels les gens finissent par admettre des choses qu'on n'avait jamais entendues à ce niveau-là. Entendre des gens du ministère de la République démocratique du Congo : « oui il y a du bois illégal dans notre pays » c'était du jamais vu. Il y a quelques années une personne qui parlait de bois illégal était mise dehors. Il y a de grosses grosses évolutions ».

La conséquence de cette mise en problème est de permettre au gouvernement du pays producteur d'affirmer son autorité sur un secteur difficile à maîtriser malgré les réformes

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

conduites avec le soutien technique des organisations internationales ou d'ONGE. Appuyés sur la reconnaissance internationale et nationale du problème que le bois illégal constitue pour les Etats, le gouvernement a la possibilité de réaffirmer son rôle dans la politique forestière en particulier mais aussi dans la conduite des politiques publiques. Ainsi, la note d'information de 2009, à propos de l'APV avec le Ghana, rend compte de l'attente du Ghana pour que l'APV l'aide à poursuivre ses réformes de gouvernance dans le secteur forestier qui est entré dans un APV pour démontrer son engagement envers une bonne gouvernance forestière et également comme un moyen de maintenir l'accès à des marchés recherchés et d'ouverture à de nouveaux marchés. La note d'information, quant à l'accord avec la République centrafricaine, est en revanche moins tranchée. Ainsi, s'il est rappelé sur la note d'information de 2010 que la RCA a réformé son code forestier en 2008, la suite du texte insiste moins sur les objectifs affichés de renforcement de la légalité mais davantage sur la clarification de la gestion des forêts :

« Cet accord permettra d'améliorer la gouvernance du secteur forestier par la clarification et la simplification des règles de gestion, l'augmentation de la transparence, le recours à l'information publique et enfin le respect des droits des peuples autochtones et locaux sur les ressources. Cet accord est un outil en faveur du développement de la RCA » (note d'information APV – République centrafricaine, 2010 : 3).

Au-delà, des *briefing notes* officielles, notre enquête révèle que si les négociations et la ratification des APV est l'opportunité pour des gouvernements en quête de légitimité de réaffirmer leur rôle et la coercition, la ratification n'est qu'une étape qui ne doit pas occulter la mise en œuvre elle-même. C'est ce qui semble ressortir de notre entretien avec une représentante de l'industrie forestière en Afrique. Le plan d'action FLEGT constitue un déclencheur politique qui permet au gouvernement de valoriser la progression des schémas de certification privée dans le pays, la coopération internationale et technique avec la FAO, divers centres de recherche et de coopération ou de normalisation technique, qui permet de positionner le pays dans les négociations internationales sur l'environnement et les forêts face au changement climatique. La ratification des APV participe donc du travail politique des gouvernants pour affirmer leur rôle face aux distorsions du secteur. Mais qu'en sera-t-il après cette étape ? Si la mise sur agenda dans le pays tiers apparaît rapide. Selon un représentant des exploitants forestiers en Afrique, si la décision est prise et les instruments définis, l'inconnue pour l'ensemble des acteurs face à l'Etat tiers tient en la mise en œuvre qui suivra.

« [En République du Congo], la volonté politique était là. Il y avait une pression très importante du ministre des forêts Djambo qui est excellent : c'est un très bon politique,

excellent technique et donc il pousse et il avait raison de pousser : il y avait pas mal d'hectares de forêts certifiées FSC. Le Congo était donc dans sa lancée, il y avait ces nouvelles discussions sur la place des forêts dans le changement climatique et donc à partir du moment où le ministre dit et bien les autres travaillent et donc ça a été signé et puis après tout le monde est un peu retombé quoi... parce que le ministre a fait ce qu'il considéré devoir faire, il a signé l'accord, il s'est arrangé pour que le Parlement soit au courant et puis les autres n'ont pas été dans la capacité et voilà... donc la volonté politique est là, en tout cas dans le cas du Congo c'est sûr, c'est quelqu'un qui fait avançait les choses »¹.

Les distorsions de mise en œuvre sont visées par les procédures de négociations qui encadrent précisément les objectifs et les modalités de définition du cadre de légalité et de sa mise en œuvre. UN représentant de l'IFIA rappelle que le développement de nouveaux mécanismes de coopération définis par les Institutions communautaires ne signifie pas que les politiques forestières soient inexistantes dans les pays cibles mais l'action européenne vise à inciter les pays producteurs à préciser les cadres institutionnels pour affirmer des objectifs et moyens d'une politique forestière nationale qui peut déjà être très contraignante du fait du cumul des action de coopération et de transferts des réglementations par la coopération :

« Il faut savoir que pour les pays du bassin du Congo, la réglementation de ces pays est très très contraignante, est très progressiste par rapport à des réglementations mêmes européennes. Donc les exigences légales sont très importantes »²

Les efforts pour s'inscrire dans le référentiel global de gestion durable des forêts est donc certain. Cependant, au-delà de l'écriture des textes de loi c'est bien leur mise en œuvre qui pose un défi aux pays producteurs tant du point de la gouvernance elle-même et du rôle de l'administration qu'au point de la clarification du droit interne pour mettre en cohérence avec les autres pans du droit national impactant la forêt. C'est en visant cette redéfinition des cadres institutionnels et des instruments juridiques que sont mis en place les mécanismes de coopération prévus dans le cadre de la ratification des APV. En effet, les facteurs de distorsion peuvent être nombreux du fait du contenu de la décision, des moyens de mise en œuvre, des structures organisationnelles, du comportement des agents administratifs chargés de la mise en œuvre, des publics cibles ou du contexte (Hassenteufel, 2008). Ces facteurs de distorsion sont prévus dans une grille de légalité mise en discussion.

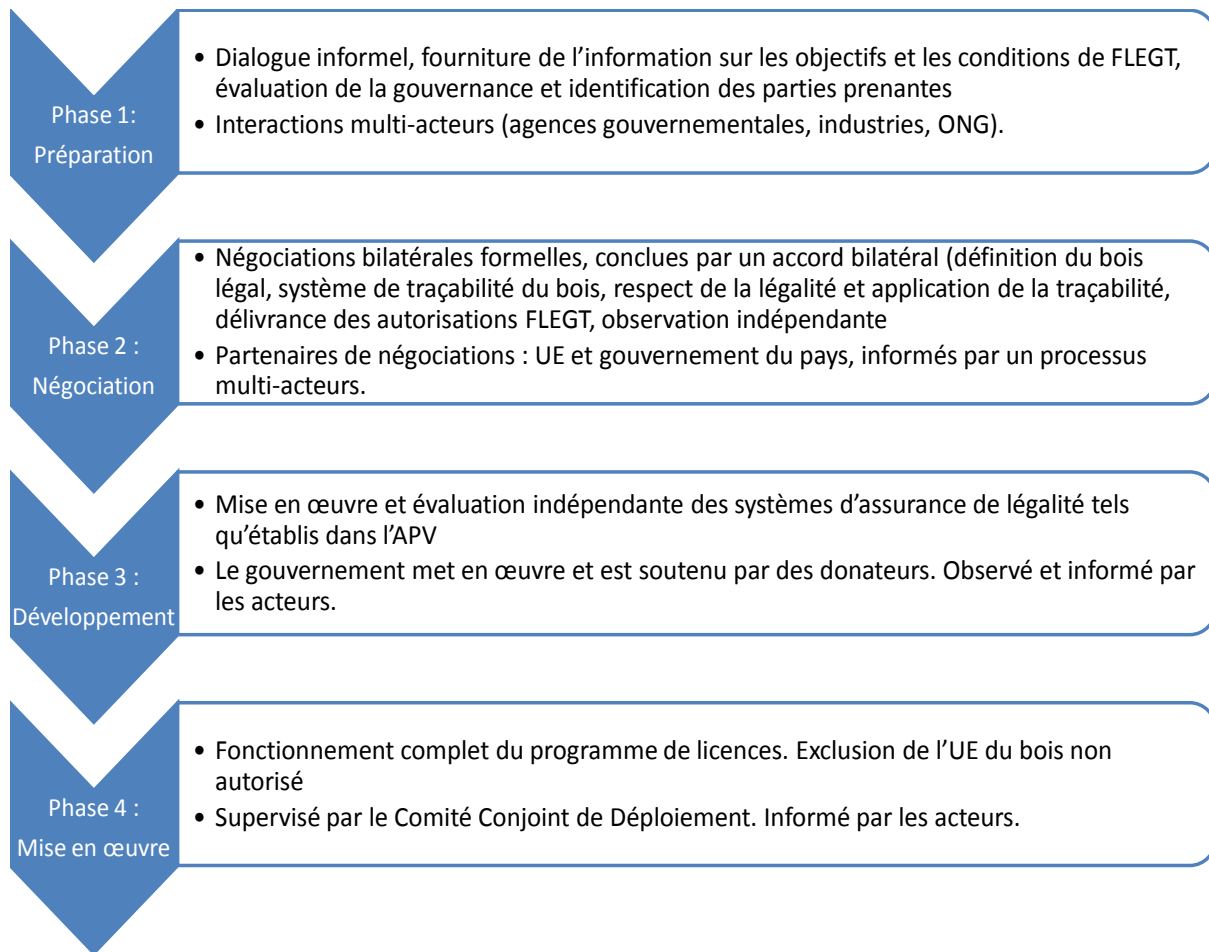
¹ Entretien avec un représentant de l'Interafrican Forest Industries Association (IFIA), Paris, mai 2011.

² Entretien avec un représentant de l'Interafrican Forest Industries Association (IFIA), Paris, mai 2011.

2.1.2 Une définition de la légalité et de sa mise en œuvre encadrée

Les accords de partenariats volontaires ont pour fonction de préparer les pays exportateurs aux critères de légalité qui seront en vigueur à partir de 2013 pour l'entrée dans l'UE. Les négociations visent à répondre aux questions suivantes : Qu'est-ce qu'un bois légal pour l'UE ? Qu'est-ce qu'un bois légal dans le pays où il est produit ? Comment un pays exportateur peut-il prouver que son bois destiné au marché communautaire est légal ? Les différentes étapes de la négociation des APV visent à clairement fixer ce qui est légal, comment le prouver, quels bois entrent dans les certificats FLEGT et comment le vérifier. L'objectif communautaire étant d'impacter concrètement l'exploitation forestière dans les pays signataires, les négociations suivent plusieurs étapes prédéfinies dans la séquence et dans la composition des parties (figure 25). Les quatre phases de l'APV placent donc la DG Développement et le gouvernement du pays demandeur au cœur du dispositif de négociation. Après une première phase de consultation où les parties prenantes sont consultées, ce sont les acteurs publics qui sont au cœur du dispositif, les acteurs privés, les bureaux d'expertise forestière notamment, jouant alors un rôle de soutien technique et d'accompagnement de la décision. Cette centralité des acteurs publics est renforcée par le fait que les parties prenantes privées ne peuvent faire valoir leur demande et attentes qu'au moment de la phase 1. Celles-ci seront ensuite évaluées au regard des grilles définies par l'UE et le gouvernement. L'enjeu notamment que les instruments privés d'autorégulation soient pris en compte et validé parmi les indices de légalité retenus par l'APV.

Figure 26 : Les phases de l'APV (EFI, 2009 : 5)



Selon l'objectif de légalité, la préparation des accords s'inscrit dans un système participatif strictement séquentiel. Tout au long des trois étapes de négociations l'objectif est de soutenir l'Etat dans la (re)définition de son code forestier et sa mise en œuvre. Comme nous l'indiquions précédemment, le processus débute avec une demande par l'Etat producteur d'une information sur le contenu de l'APV, son processus pour définir ce qu'est la légalité et les modalités de participation des acteurs. Vient ensuite, une première phase de négociations avec l'Etat (Premier ministre et tous les ministres concernés par les questions forestières) et intégrant les acteurs privés (firmes, ONG, société civile, certificateurs) et concernant les forêts et l'exploitation forestière parmi toutes les mesures intersectorielles impactant l'industrie forestière. Sur ce, l'accord est ratifié entre le pays producteur et l'UE. Sur cette base, une seconde phase de négociations entre les membres du gouvernement et l'UE fixe ce qui est légal, les systèmes de vérification de la légalité (personnels administratifs en charge de la vérification, routines et documentation, normalisateurs tiers admis), les indices

(autorégulation privée), les preuves admises (documentation d'exploitation, de transport, *etc.*). Suite à la ratification, les systèmes de légalité agréés sont mis en œuvre et conduisent aux premières exportations sous certificats FLEGT.

Ce processus de négociation de l'APV place en permanence au centre le gouvernement de l'Etat producteur depuis la prise d'initiative, la mobilisation des ministères concernés, la formulation des objectifs et enfin son application :

« La négociation demande à ce que ce soit le 1^{er} ministre ou le chef d'Etat qui me [DG Dév] demande... [...] Donc, on demande à ce que ce soit une décision politique du gouvernement et par exemple on signe tout à l'heure avec la République centrafricaine, on paraphe l'accord, on conclut les négociations et c'est le 1^{er} ministre lui-même qui va signer avec le chef de la délégation »¹.

Au-delà du séquençage sur la forme de l'accord, l'objectif de l'accord volontaire est, sur le fond, d'engager l'Etat dans une clarification de son droit par l'effet symbolique de la ratification d'une convention internationale juridiquement contraignante. Ainsi, notre interlocuteur de la DG Développement de préciser :

« Une fois qu'on a conclu l'accord, c'est un accord de droit international donc c'est un accord qui engage l'Etat. En plus, il est le seul signataire avec l'UE donc il est vraiment volontaire. En revanche, une fois signé, cet accord n'est plus volontaire. Il s'appelle toujours APV mais c'est pour une dimension politique mais c'est un accord contraignant »².

Durant les négociations sur la légalité et ses critères, il ne s'agit pas de légiférer une nouvelle fois sur le bois illégal avec une mise en œuvre non opérationnelle ou non suivie. Les pays demandeurs peuvent déjà avoir des législations forestières mais qui peuvent être peu opérationnelles et dans lesquels des bois peuvent être exploités illégalement. Pour gagner en précision quant à ce qui est de la légalité forestière et de sa mise en œuvre, l'APV part donc du postulat que la légalité est de la compétence du pays partenaire. L'UE joue uniquement un rôle de soutien technique dans la définition de celle-ci et dans la prise en compte de l'ensemble des politiques impactant la forêt et du droit concernant les forêts. En conséquence, les critères de légalité définis sont propres à chaque pays et à son code forestier. Ils ne visent nullement, si nous pouvons l'exprimer ainsi, à imposer un régime international de la légalité encadré par l'UE. Ainsi, en termes de transposition, il ne s'agit pas de refondre tout le droit interne mais bien d'en saisir toutes les composantes pour le clarifier. C'est ce que précise le règlement arrêté par le Conseil en 2005, concernant la mise en place d'un régime

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

d'autorisation relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne et qui définit comme tel le bois légal ((CE) n° 2173/2005 du Conseil). Cette stricte référence à la légalité des Etats producteurs permet, en outre, aux APV de ne pas être disqualifiés par l'OMC au motif de préférences environnementales discriminatrices. La négociation autour de la définition de la légalité entre l'UE et le pays partenaire vise à fixer ce qui est entendu par la légalité dans le pays producteur. Cette négociation ne cherche pas nécessairement à produire une nouvelle définition alternative à celle que retenait déjà le pays mais bien à clarifier le droit existant, les obligations qu'il assigne, son opérationnalité et ses sanctions. La participation de l'Etat producteur est donc double : d'une part, fixer le droit existant en faisant le tri de ce qui est opérationnel et à conserver parmi les multiples mesures sectorielles et, d'autre part, maîtriser le système de vérification de la légalité. Cette étape apparaît fondamentale pour l'agent de la DG Développement de par l'investissement qu'elle demande aux fonctionnaires européens pour faire l'apprentissage du droit existant et par la collaboration avec les fonctionnaires locaux :

« Alors il ne s'agit pas de faire une nouvelle loi, il s'agit de mettre ensemble toutes ces lois selon un système qui soit clair et transparent. Et alors, quand on commence à faire l'analyse de toutes les lois qui existent, ce n'est pas seulement les lois forestières, ce sont aussi les lois fiscales, les lois environnementales, foncier, protection des populations, etc. on s'aperçoit qu'il y a beaucoup de lois qui sont conflictuelles ou des lois qui ont des gaps, des trous, c'est-à-dire qu'il y a des choses qui ne sont pas prévues ».

Il s'agit également, et c'est bien souligné par notre interlocuteur à la DG développement, de parvenir à faire travailler ensemble les ministères concernés par cette clarification du droit forestier. En effet, une telle clarification impacte les volets environnementaux, agricoles, fonciers, le travail, la fiscalité, le droit dans différentes composantes (loi et droits coutumiers), autant de volets qui imposent la collaboration et la maîtrise des dossiers :

« Et donc tout le processus identifie cela, clarifie, pour lancer des processus de réforme dans le cadre du processus [...] tout cela se passe en interministériel car on s'est rendu compte que tout cela marchait bien lorsqu'il y avait une véritable inter ministérialité. Lorsque c'est uniquement le ministère des forêts, on va avoir des problèmes au niveau des finances, des investissements, de la justice, etc.[...] L'intérêt de FLEGT c'est qu'avant tout ça était... on ne

savait pas trop ce qui se passait. Aujourd'hui, il y a des lois précises qui permettent de dire pour que ce bois soit légal voici ce qu'il faut faire et donc on aura une clarification de cela»¹. La redéfinition des règles institutionnelles apparaît comme une étape fondamentale de la lutte contre le bois illégal. Cette clarification intersectorielle et interministérielle apparaît nécessaire à la DG Développement² pour progresser dans la gestion des forêts puisque jusque-là des lois sectorielles se superposent, des mécanismes privés de gestion durable se surajoutent à tout cela contribuant à une méconnaissance de l'état des forêts et du commerce du bois. Ce flou, c'est-à-dire l'opacité légale et les faiblesses du contrôle de territoire, offre la possibilité d'organiser un trafic de bois. Reste à garantir que ces nouvelles dispositions juridiques soient opérationnelles. A nouveau, le projet de l'action de l'UE est d'utiliser le droit pour fixer les processus de vérification de la légalité. Il s'agit non seulement d'en fixer les modalités mais aussi les responsabilités. Pour garantir que les distorsions dans les structures, parmi les agents et les publics cibles soient encadrés, l'APV prévoit un programme de vérification de la légalité lui aussi négocié mais soumis à un organisme tiers.

2.1.3 Un programme de vérification négocié, une action publique évaluée

La mise en œuvre de l'Accord s'appuiera sur une vérification de celle-ci à travers un cadre de contrôle également prévu dans l'accord. L'objectif est de supprimer les distorsions entre les directives fixées par l'APV et la mise en œuvre par les agents sur les terrains et dans les administrations après 2013. L'objectif est ici que le changement voulu et défini soit concrètement mis en œuvre et au plus proche de ce qu'attendent les parties à l'accord. Aussi, des systèmes de vérification de la légalité sont clairement établis et les responsabilités fixées. Une telle définition fait partie intégrante des attentes communautaires vis-à-vis des pays producteurs souhaitant s'insérer dans le mécanisme FLEGT. D'une telle exigence découle l'opérationnalité de l'APV et la poursuite des objectifs de renforcement de l'Etat vis-à-vis d'un secteur s'autonomisant et des difficultés de gouvernance que les pays concernés peuvent

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

² Cette phase de la mise en œuvre du règlement communautaire demande à être analysée dans le cadre d'une étude de terrain spécifique.

connaître. Pour se faire, la DG Développement dispose d'un guide technique croisant attentes communautaires et questions au gouvernement. Une telle méthodologie vise à coller au mieux aux objectifs du plan d'action FLEGT tout en gardant une capacité d'adaptation aux particularités nationales défendues par le gouvernement.

« On a des exigences, et ces exigences sont résumées dans cette notice d'information FLEGT. Donc, normalement tout est là et chaque fois qu'il y a une question, oui c'est une bonne question. Comment s'y attaquer ? Voyons quel est notre niveau d'exigence. Donc on insiste sur le niveau d'exigence dans la définition de la légalité, sur le processus participatif, multi acteurs avec la société civile pour faire un vrai travail de consultation »¹.

Plus précisément, l'objectif n'est pas seulement de relever les niveaux d'exigences quant aux enjeux de gouvernance par la seule contrainte coercitive. En mettant en place un processus participatif de consultation et de définition de la mise en œuvre des critères de légalité, l'objectif est de saisir les tensions entre usagers de la ressource forestière. Cette participation vise également à saisir tous les enjeux de légalité autour des usages et de l'exploitation des forêts et à intégrer, les expériences réalisées et réussies pour en faire des supports à l'Accord. Les APV cherchent ainsi à intégrer différentes composantes de la durabilité tel le droit des peuples autochtones ou les forêts communautaires, des aspects qu'il peut être difficile de réguler dans le cadre des codes forestiers ou bien pris en charge de manière isolée par les schémas de certification. Aussi, et par ce moyen, la distorsion par une réaction de contournement des publics cibles de la nouvelle loi est encadrée. Une telle grille sert également de méthodologie aux pays producteurs qui vont ainsi séquencer leurs propres attentes selon les domaines et mettre en place des mesures de moyens et d'objectifs par des critères et indicateurs afin de pouvoir mesurer le degré de leurs attentes et la faisabilité de celle-ci :

« Au Congo, ils ont mis dans leur grille toute une série d'éléments liés aux peuples autochtones et quand on voit la loi liée à ces vérificateurs de peuples autochtones, il n'y a pas de loi parce qu'elle n'existe pas encore mais l'objectif du Congo est d'établir ces lois. Il y a tout un renforcement de capacité des administrations qui vont établir les contrôles »².

Le but que poursuit la DG Dév est de voir l'Etat avec lequel elle négocie réinvestir sa politique forestière selon une approche multidimensionnelle de la gestion durable ; lequel réinvestissement est facilité par le cadre qu'offre l'accord bilatéral. Au plan forestier, un tel Accord aide donc l'Etat à redéfinir les orientations et méthodes d'une politique forestière qui

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien avec un représentant de l'Interafrican Forest Industries Association (IFIA), Paris, mai 2011.

intègre les différentes fonctions de la forêt. De cette manière, l'instrument ne permet plus seulement de sensibiliser une demande mais vise l'offre de bois légal elle-même, l'exploitation et les conflits d'usage et fonciers parfois violents, avec leur conséquence sur la dégradation des forêts et la déforestation. La grille d'évaluation porte également la focale sur le rôle des administrations et des agents administratifs pour définir leurs missions et les encadrer.

La consolidation des règles juridiques et du code forestier passe, dans un deuxième temps, par l'efficacité des mesures de vérification. Une telle focale sur la vérification de la légalité des bois signifie ici aussi faire l'inventaire de ce que l'Etat partenaire a pu mettre en place et comment il envisage de le renforcer. Une telle focale n'a pas non plus pour objet de substituer un système de légalité et de vérification par celui défini par l'UE. L'objectif est de laisser l'Etat demandeur au cœur de sa politique forestière en lui fournissant un cadre et une méthode de travail qui lui permettent de maîtriser sa filière et rencontrer les attentes de l'UE. A cette séquence-ci, l'idée est répétée par notre interlocuteur que la DG Développement n'a pas pour objectif de se substituer à l'Etat producteur mais, au contraire, de le laisser acteur, décideur et opérateur de cette vérification. L'opposition avec la démarche de certification privée est elle aussi rappelée. C'est à cette étape que la rupture apparaît peut-être la plus forte : déjà il a fallu que les Etats producteurs admettent que, malgré la coopération internationale dans le domaine forestier avec les experts de la FAO ou d'autres centres de recherche pour définir des lois et des méthodes de sylviculture, le commerce illégal existait, que la coopération technique était jusque-là faiblement opérationnelle pour l'ensemble des massifs et que le bois illégal était faiblement sanctionné :

« On ne veut pas ôter à l'Etat, par rapport à la certification, sa capacité de gestion du secteur. Donc du coup il est important que l'Etat continue à opérer des contrôles. [...] Comment faire en sorte que ces contrôles soient mieux réalisés [...] Ce qu'on négocie notamment c'est la robustesse et la qualité du système de vérification de la légalité ».

Ou encore :

« [L'APV] n'est pas du tout une atteinte à leur souveraineté mais que le concept même est de renforcer leur souveraineté pour les aider à mettre en application réelle l'application de leur loi et non pas de notre loi »¹.

Avec cette séquence de vérification de la légalité, il leur faut désormais admettre les dysfonctionnements de leur propre administration et personnels, identifier où les

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

dysfonctionnements ont lieu et recadrer tout cela. A cette étape, la question de la mise en œuvre est abordée frontalement et pose clairement la question du fonctionnement de la bureaucratie et l'impact des personnels sur la mise en œuvre¹. La démarche de vérification est sanctionnée par un système d'assurance de légalité. Ce dernier est fondé sur les lois et institutions du pays partenaire pour identifier et autoriser l'exportation de bois légal vers l'UE (et toutes les exportations dans le cadre d'un accord incluant toutes les exportations de bois). Ce système d'assurance met ainsi en place une définition claire du bois légal, un mécanisme de contrôle du bois, une institution désignée par le gouvernement pour vérifier que les lois sont respectées et que le système de contrôle est appliqué, une autorité de délivrance des autorisations FLEGT et enfin une institution indépendante pour surveiller le fonctionnement de l'ensemble. Ce système d'assurance implique des efforts lourds pour l'Etat partenaire. Il doit former des agents, suivre et vérifier le travail des agents sur le terrain, vérifier le système de légalité lui-même soit par le biais de commissions et instances administratives de contrôle (Au Ghana, c'est un Département de la Validation du Bois qui est en cours d'établissement au sein de la Commission Forestière pour assurer les fonctions de vérification au regard des standard légaux pour chaque expédition) soit par l'audit externe privé. Ces deux cas de figure induisent une surveillance du système qui évite, d'une part, les écarts entre décision et mise en œuvre et, d'autre part, les conflits d'intérêts. Ces derniers sont un risque identifié par les acteurs que nous avons pu rencontrer, qu'ils soient fonctionnaires européens, représentants d'industries ou d'ONG, ainsi que par les bureaux d'audit eux-mêmes. L'objectif est pour eux de ne pas être à la fois dans l'expertise qui conduira à la définition des lois, critères et indicateurs et dans la surveillance du système. Elle émettra les autorisations FLEGT. Cette étape de vérification est donc cruciale dans la mise en œuvre des APV. Non seulement, elle marque l'opérationnalité du transfert mais elle démontre la capacité de l'Etat signataire à générer du changement et à le mettre en œuvre face à son administration et aux parties prenantes. C'est également la capacité de l'UE en tant qu'acteur international qui est mise en question et notre interlocuteur revient dessus :

« Le plus important c'est le « enforcement », la question de l'application justement tout le système de vérification de la légalité, parce qu'on pourrait dire avec FLEGT après tout ce n'est qu'un bout de papier pour le commerce international. Non, parce que ces autorisations doivent être émises sur la base d'un système de vérification nationale. Ce qu'on négocie notamment, c'est la robustesse et la qualité du système de vérification de la légalité, pas juste

¹ Notre objet n'est pas de faire ici une sociologie des administrations des pays concernés mais de prendre les dysfonctionnements bureaucratiques comme variables explicatives des modalités de lutte contre le bois illégal.

le format du papier, donc d'avoir un cadre légal clair, qui prend énormément de temps à travers un processus pour identifier les faiblesses, les trois piliers de la durabilité, une définition de la légalité, un système de contrôle »¹.

Ce système de vérification doit bien sûr servir à faire progresser la légalité mais également s'adapter aux contraintes nationales. Par exemple, à propos du Cameroun, la loi forestière nationale prévoit que le bois au sol doit être sorti de la forêt, même si l'arbre a été abattu illégalement. Comment alors traiter ce type de situation ? Que faire du bois ? Et surtout, comment mettre fin à ce type d'abattage et vérifier que l'Etat met en place une action efficace ? La réponse de la DG Dév est très simple : Dans un premier temps, suivre les statistiques officielles des volumes saisis pour vérifier le sens de l'action de l'Etat suite à la ratification de l'APV. Dans un second temps, vérifier que l'Etat ne consomme pas lui-même le bois saisi comme un matériau moins coûteux.

« Ce qu'on a convenu avec le Cameroun dans l'accord est qu'on va suivre les volumes qui sont saisis pour voir s'il n'y a pas une augmentation ou une diminution trop forte des volumes saisis historiquement et qui va nous permettre de voir si l'Etat, l'administration fait son travail ou s'il n'y a pas un effet d'aubaine qui se crée pour récupérer du bois qui serait illégal. Donc on essaie de réfléchir à ce genre de question. Il y a des bois qui sont abandonnés, normalement il est interdit d'abandonner des bois, alors dans quelle mesure, alors il faut distinguer, car aujourd'hui on ne sait si le bois est légal ou illégal. L'avantage avec FLEGT est qu'on va clarifier la situation. Il est interdit d'abandonner le bois donc ce bois est illégal. Ça ne veut pas dire qu'on ne peut pas l'utiliser mais qu'on ne peut pas l'exporter vers l'UE. Donc par exemple, au Congo, le bois saisi va être donné à des écoles pour leur construction. Au Cameroun, justement il y a un Comité conjoint qui va s'attaquer à cette question pour voir quels volumes sont en jeu. Ce n'est pas la peine de monter quelque chose si on est sur 0,5% des volumes exportés. Donc oui, on réfléchit à ce genre de questions, maintenant, ces questions sont portées par les acteurs locaux »².

C'est donc à chaque fois des contraintes opérationnelles qui impactent la portée de l'Accord. Cependant, au-delà des objectifs affichés pour clarifier les lois forestières et les compétences, il apparaît que les ministères impliqués restent encore nombreux : Par exemple, en République centrafricaine, ce sont huit ministères qui sont concernés, chacun étant décliné en bureaux locaux dans les provinces et appuyé par les ONG. Ce sont également les critères entrant dans la charte de vérification de la légalité qui peuvent être très nombreux, impliqués

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

les autorités publiques différemment, tout cela alourdissant le processus jusqu'à mettre en question son opérationnalité. Ainsi, notre entretien avec l'IFIA, notre interlocutrice nous rappelle que plus les critères de légalité et de vérification sont nombreux plus leur mise en œuvre conjointe est difficile. Aussi, la conséquence est un risque accru de distorsion entre décision et mise en œuvre.

« Le Congo, par exemple, a négocié en un an. Il propose dans sa grille de vérification, parce qu'ils l'ont fait, bon chaque pays a un accord différent. Par exemple, il y a une séparation : il y a une grille de la légalité des certificats privés et une grille de traçabilité. Ils ont séparé tandis que certains pays font une grille pour tout : légalité d'entreprise et traçabilité. Donc ils ont séparé et dans la grille de vérification de la légalité il y a plus de 170 vérificateurs ! Costaud. [...] ça fait du monde oui. Et pour pas mal de vérifications il n'y a pas encore de loi. Et ils parlent d'avoir un régime FLEGT/APV actif fin 2012. [...] Finalement, des pays comme le Gabon et la RDC, qui ont mis un peu plus de temps, ont peut-être mieux réfléchi à la question et savent exactement dans quoi ils mettent les pieds pour créer un accord pas plus intelligent mais plus à leur avantage. [...] Le Gabon et la RDC sont en pleine négociation. On n'en est pas encore au stade des vérificateurs. Ils en sont au stade principes et critères. En RDC, je pense qu'ils ont défini 7 ou 8 principes et dans ces principes ils développent les critères et indicateurs vérificateurs. La RCA par exemple se laisse un temps de réflexion assez long : 2 fois 2 ans. Chacun choisit un peu son rythme »¹.

Ainsi, l'intersectorialité et l'interdépendance des compétences restent très fortes sur des temporalités de négociations pouvant être longues. Après les négociations les interdépendances internes restent marquées. Si la séparation des attributions est nécessaire pour l'expertise quant à la validité du système, elle impliquera de lourds investissements pour l'Etat afin de mettre en œuvre tout ce dispositif en créant différents services depuis l'exploitation jusqu'à l'exportation. Enfin, la conséquence de grilles d'évaluations définies par pays est le risque de la complexification de celles-ci. Aussi, certains acteurs pointent-ils à l'occasion de réunions de travail et de colloques la difficulté qu'il va y avoir, au-delà de la complexité à les mettre en œuvre, une grande difficulté à établir des procédures *reporting* sur l'ensemble des pays dans un contexte où différentes difficultés de mise en œuvre non attendues apparaîtront. Qui plus est, la mise en œuvre s'appuiera sur l'administration dont la fiabilité est un des problèmes majeurs soulevés par l'action européenne. La mise en œuvre présuppose que le gouvernement aura atteint son objectif de limiter l'autonomie d'une

¹ Entretien avec un représentant de l'Interafrican Forest Industries Association (IFIA), Paris, mai 2011.

administration bénéficiant des difficultés de la gouvernance forestière et du bois illégal. Pour faire face aux différences de rythme entre pays, aux difficultés à résorber les dysfonctionnements, l'APV prévoit que des organismes de contrôle tiers suivent les progrès et la vérification de la légalité. Le recours à l'expertise de tiers vise à pallier les risques pour la légalité. La participation des experts à travers les différentes phases des APV cherche également à relier les savoirs « profanes » des usagers aux exigences de légalité forestière à travers les grilles de contrôle que ces experts proposeront pour être retenus comme organismes d'évaluation de la mise en œuvre de l'APV par le pays producteur signataire. Cette évaluation est interne, soit par avec la mise en place par le pays signataire d'une cellule au sein de l'administration qui sera en charge du suivi de l'APV, soit par le recours à des bureaux d'expertise tiers. En dernière instance, ces évaluations sont contrôlées par un auditeur externe. En cela, la définition de l'APV cherche à rester au plus proche de ce que le texte légal prévoira en verrouillant au maximum les possibilités de distorsion par les grilles de contrôle de la légalité et par l'évaluation de la mise en œuvre de l'APV.

Encadré 37 : Situation des APV en janvier 2011 (source : UE/EFI, 2011)

APV négociés :

- Ghana, ratifié le 19 mars 2010, l'APV porte sur l'ensemble de la production de bois (3,5 millions de m³). Les premiers certificats sont délivrés en décembre 2010. En 2008, les exportations totales s'élevaient à 1,75 million de m³, dont celles vers l'UE représentaient 600000 m³, soit 33 % du volume total exporté par le Ghana et 43 % de la valeur de ces exportations.
- République du Congo-Brazzaville, signé le 17 mai 2010, l'APV porte sur l'ensemble des bois produits, vendus et exportés, les premiers certificats sont délivrés en juin 2011. Les APV porteront sur l'ensemble des exportations soit 167 833 m³, dont 22507 m³ exportés vers l'UE (FAOStat, 2009).
- Cameroun, signé le 6 octobre 2010, l'APV porte sur l'ensemble de la production de bois (3,5 millions de m³) et des exportations (109000 m³). Les premiers certificats seront délivrés fin 2011. Les exportations vers l'UE s'élèvent à 32 671 m³ (FAOStat, 2009).
- République centrafricaine, accepté 20 décembre 2010, l'APV porte sur l'ensemble des bois exportés, les premiers certificats sont délivrés en 2014. En 2009, 140000 m³ sont exportés vers l'UE (chiffres MCPFE, 2010).
- Libéria, accord approuvé par le Parlement européen le 19 avril 2012

Négociations formelles en cours :

- Gabon
- Indonésie
- Malaisie
- République démocratique du Congo
- Vietnam

Informations en cours avec des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique

Discussions FLEGT avec la Chine depuis 2009.

Au total, l'APV remet l'Etat signataire (encadré 37) au centre des réseaux forestiers en redéfinissant son autorité (légitimité et coercition), ses valeurs poursuivies (croissance économique, développement et gestion durable des forêts) et son organisation (clarification du droit, vérification de la légalité), tout cela en rendant possible un soutien technique et

financier depuis l'UE. Donc, étudier l'instrument bilatéral qu'est l'APV a pour originalité, parmi les études de l'instrumentation, de ne pas correspondre à l'analyse d'une technique de recomposition de l'Etat par le désengagement et la dépolitisation pour faire participer les parties prenantes. Au contraire, cet instrument marque une reconfiguration de l'Etat par reconcentration, c'est-à-dire avec un pilotage étatique centralisé (Hassenteufel, 2008 : 237). De même, une telle instrumentation ne montre par un processus fonctionnaliste naturel d'un Etat qui prend en charge une distorsion du marché. Ce faisant, cette instrumentation publique vise à montrer la faisabilité d'une instrumentation qui contre une tendance à la privatisation de la gestion de la ressource naturelle et au retrait de l'Etat face à la gestion du risque. Pour atteindre un niveau de sécurité environnementale et sociétale, la définition de cet instrument prévoit précisément les cadres de la participation, consolide le droit, le rôle et la responsabilité de l'Etat dans sa mise en œuvre. L'APV peut apparaître mixte du fait de la combinaison de critères juridiques de légalité, de critères coercitifs de mise en œuvre de la gestion durable des forêts et de critères démocratiques de participation des acteurs privés mais c'est moins une « légitimité mixte » qui est recherchée que la légitimité procédurale d'un instrument législatif ; légitimité elle-même fondée sur les fonctions symboliques du respect de la procédure, les fonctions axiologiques de l'intérêt commun et les fonctions pragmatiques de contrôle et d'orientation des comportements de l'ensemble des acteurs de l'industrie forestière. Ainsi, le choix de cet instrument par les autorités publiques correspond à des prises de responsabilité fortes de la part des décideurs politiques des Etats producteurs. Ces décideurs politiques doivent non seulement impulser la dynamique de négociation mais également porter la mise en œuvre de l'accord jusqu'à l'émission des premiers certificats FLEGT.

L'étude de l'APV ne révèle pas un instrument légal particulièrement original pour illustrer la capacité de l'Etat à imposer ses choix. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004 : 368) le réaffirment à l'appui de nombreuses études de cas illustrant que même l'apparence du désengagement traduit une redéfinition par l'Etat des règles du jeu, la contrainte et donc les comportements des acteurs. Cependant, l'étude montre aussi que cet instrument ne vise pas une négociation du retrait de l'Etat mais bien une recentralisation de l'action publique. Au contraire, en fixant les parties prenantes dans la première phase des négociations, cet accord bilatéral a pour effet de pousser l'ordre institutionnalisé – les firmes et leurs représentants – à (ré-) institutionnaliser sa relation à la ressource forestière dans le gouvernement de l'industrie. Ce sont notamment de nouvelles ressources de légitimité qu'il leur faut activer à travers leur travail politique. Cette réinstitutionnalisation est une question d'autant plus prégnante pour les

membres de l'ordre institutionnalisé que les accords bilatéraux, pour s'inscrire dans le respect du droit international, et donc dépendant de l'OMC, inscrivent spécifiquement les schémas de certification privés parmi les indices. Plus précisément, ils les disqualifient comme preuve *per se* retenue par l'Etat. En disqualifiant l'autorégulation privée, ce ne sont pas seulement les firmes et les entrepreneurs privés qui sont mis dans l'expectative mais c'est l'ensemble de la chaîne de transformation mondialisée qui peut être impactée.

2.2 Réguler le commerce mondial de bois par la norme européenne

Le règlement contre le bois illégal de 2010 prévoit l'interdiction d'entrée, à partir de 2013, de tout bois sans documents de traçabilité de la légalité depuis le lieu d'exploitation. Cette interdiction générale dépasse les seuls échanges de grumes pour concerner l'ensemble des produits bois à leur entrée sur le marché communautaire. Une telle interdiction va donc au-delà des échanges encadrés par les APV et impacte l'ensemble de la chaîne de transformation de bois tournée vers l'UE. Aussi, elle constitue une ressource pour des certificats FLEGT qui ne concerneront alors plus uniquement les flux directs entre pays producteurs de bois et marché européen mais pourraient être activés tout au long de la chaîne de transformation mondialisée et tournée vers l'UE. Ainsi, la norme européenne serait adoptée par les opérateurs non européens. Qui plus est, et parce qu'ils sont strictement encadrés par une convention internationale, ces certificats FLEGT peuvent être mobilisés comme preuve de légalité par tout opérateur et à destination de tout marché. Cet aspect là est d'importance à l'heure où la place de l'UE dans le commerce mondial de grumes tropicales est marginale, au moment où la place des firmes européennes recule en Afrique face à la pression des firmes chinoises et enfin que les flux eux-mêmes sont à destination de la Chine. Selon ces caractéristiques, nous pouvons nous demander si l'UE ne recouvre pas les caractéristiques d'une puissance normative qui pèserait dans la définition de la régulation mondiale du commerce de bois par des instruments publics contraignants (Laïdi, 2005). Plus exactement, la circulation de la norme européenne équivaldrait à un *soft power* communautaire qui imposerait progressivement la régulation européenne aux acteurs de la filière mondialisée du bois. Cette circulation du certificat FLEGT rendrait alors compte de l'habilité des Institutions

communautaires à utiliser un modèle d'instruments de traçabilité initialement définis et progressivement légitimés par les acteurs privés de la normalisation technique. Ce faisant, les Institutions communautaires apparaissent comme un pouvoir civil (habilité à utiliser des instruments privés) et un pouvoir normatif (habilité à légitimer des instruments légalement contraignant) (Manners, 2002 : 240). Ce pouvoir normatif européen est d'autant plus fort que la diffusion des normes se ferait tout autant par transfert via le marché (flux destinés au marché communautaire) que par contagion (réutilisation des certificats par des opérateurs tournés vers d'autres marchés exigeant des preuves de légalité) (Manners, 2002 : 244-245). C'est cette diffusion qu'il nous faut dorénavant examiner dans le but de saisir dans quelle mesure les Institutions communautaires apparaissent comme un pouvoir normatif international. Dans un premier temps, toujours dans une perspective *top down*, nous revenons sur les objectifs poursuivis par les Institutions communautaires puis, dans un second temps, nous discutons de cette recentralisation de la régulation mondiale des flux.

2.2.1 L'objectif de réguler une chaîne de transformation mondialisée

Si l'objectif premier est de réguler l'entrée des bois dans l'UE, la portée de cet Accord peut s'étendre très largement du fait de la mondialisation de la chaîne de transformation du bois (encadré 38). C'est également ce qui nous amène au volet vérification de la légalité, c'est-à-dire le moment où la légalité est vérifiée par les acteurs habilités à le faire. Ainsi, le Conseil et le Parlement arrêtent que : « *De nombreux produits du bois font l'objet de multiples transformations avant et après leur mise sur le marché intérieur pour la première fois. Afin d'éviter d'imposer des charges administratives inutiles, il convient que le système de diligence raisonnée s'applique uniquement aux opérateurs mettant du bois et des produits dérivés sur le marché intérieur pour la première fois, tandis qu'un commerçant de la chaîne d'approvisionnement devrait être tenu de livrer des informations de base sur son fournisseur et son acheteur pour que soit assurée la traçabilité du bois et des produits dérivés* » (al. 15 du Règlement (UE) N°995/2010 du Parlement et du Conseil du 20 octobre 2010). Cet article cible expressément les importateurs qui mettent pour la première fois du bois sur le marché européen. Cependant, les attentes du marché en termes d'information sur le bois utilisé

conduisent les différents opérateurs de la chaîne de transformation à demander une traçabilité du bois. Pour cela, et afin de renforcer la portée des APV, sont mis en place un système de certificats FLEGT qui attestent que les bois sont produits dans le cadre d'un APV assurant non seulement de la légalité mais également de la durabilité. Ainsi, les autorités publiques européennes ont mis en place un label s'inspirant de la forme et des méthodes des schémas de certification privée pour créer un instrument de régulation publique. Ceci nous renvoie à la capacité des Institutions communautaires à se positionner comme puissance civile normative telle que Ian Manners a pu le décrire (2002). Non seulement, les Institutions communautaires s'inspirent d'un instrument privé volontaire mais le légitiment comme régulation contraignante pour la filière en arguant de l'intérêt général en plus de celui de l'ordre institutionnalisé.

« La certification est très importante parce que la certification a montré que c'est possible d'avoir une conduite responsable en matière de gestion des forêts dans un pays difficile en termes de gouvernance et de s'y retrouver économiquement »¹.

Dans le cadre de l'Accord signés avec le pays tiers, il s'agit également de définir sur quels produits va porter l'Accord : les produits uniquement destinés à l'UE ? L'ensemble des produits destinés à l'exportation ? Y intègre-t-on les produits vendus sur le marché domestique ? Chacun de ces choix est lourd pour le format et la mise en œuvre de l'accord. Faire porter l'accord sur l'ensemble des bois n'implique pas de diviser le secteur avec un traitement différencié entre la production destinée à l'exportation vers l'UE ou selon l'ensemble des exportations et celle tournée vers le marché domestique. De plus, faire porter l'Accord sur l'ensemble des bois est un gage de renforcement de l'Accord puisque des opérateurs non européens achèteront des bois avec des certificats de traçabilité FLEGT. La demande européenne pour des produits à base de bois importés sous forme de matière première, transformés en diverses régions du monde amènera des firmes non européennes mais approvisionnant le marché communautaire à demander des certificats FLEGT pour répondre aux exigences de traçabilité de leurs produits. De même, si le pays choisit de faire porter l'APV sur l'ensemble des ses bois, les firmes approvisionnant les marchés hors UE y seront également soumis. Ce choix est donc fondamental dans la définition de la mise en œuvre de la légalité forestière à l'heure où les firmes chinoises d'exploitation forestière s'implantent de plus en plus en Afrique. Aussi, les discussions avec la Chine quant au FLEGT participent de ce double processus : d'une part, le marché européen est important pour les

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

exportations chinoises, d'autre part, les firmes chinoises s'implantent dans des pays producteurs concernés par le FLEGT, réduisant leur capacité à échapper à cette nouvelle régulation publique. Cependant, ces horizons de développement pour l'Accord restent encore hypothétiques mais touchent aujourd'hui des importateurs majeurs de bois. En effet, la demande de certificats de traçabilité FLEGT participent d'un mouvement se renforçant (17800 certificats attribués en 2009, soit une hausse de 41%), et même si le marché des bois restent très cloisonnés, elle s'adresse à la demande domestique de pays d'importation majeurs et où les règles douanières se sont durcies : UE, Etats Unis ou encore Australie, par exemple) (UNECE/FAO, 2009).

Encadré 38 : Le FLEGT pour réguler le commerce mondial de bois ?

Si jusque-là, les pays partenaires étaient africains, la tendance gagne des pays d'autres régions du monde selon différents modes : certains refusent catégoriquement de mettre en place des négociations avec l'UE, d'autres rejoignent de telles négociations. Ainsi, le Brésil refuse d'entrer dans un processus de négociation avec l'UE sur le bois illégal. Si d'un côté c'est le volume du commerce relativement faible avec l'UE qui peut contribuer à expliquer ce refus, c'est également parce que ce pays semble avoir inversé les tendances de la déforestation et de non maîtrise des espaces forestiers par l'application de nouvelles lois forestières, la reprise en main des administrations, régulation des conflits avec le secteur privé et au sein du secteur privé. Il apparaît, suite à nos recherches, que la Brésil cherche en priorité à résoudre lui-même les problèmes intérieurs conduisant à la dégradation des forêts et à la déforestation. C'est également l'argument de l'Etat du Sarawak (Malaisie). Alors qu'il exporte principalement vers la Chine et le Japon, il estime que la puissance du marché communautaire est trop faible. C'étaient également la position de l'Indonésie mais qui a intégré les négociations formelles avec l'UE en 2007. Si le phénomène s'étend à d'autres pays producteurs de bois mais également exportateurs de produits à base de bois, dont la Chine, c'est parce que la légalité de la matière première doit pouvoir être prouvée. Ainsi, avec la multiplication des textes douaniers sur la légalité des bois, il devient stratégique pour les Etats producteurs de ne pas simplement s'arrêter au fait que leur partenaire commercial direct ou principal est l'UE. Il doit, au contraire, réfléchir en termes de filière : A qui vend-il son bois pour quel usage ? Si le bois est transformé puis réexporter vers l'UE ou un autre Etat demandeur de preuves de légalité alors il devra lui-même fournir ces preuves et celles-ci doivent remplir certaines conditions : concession d'origine, plan d'aménagement, bons de transport, certifications privées, etc. sont autant de preuves mais de valeur différentes. Le certificat FLEGT représente pour sa part une preuve de légalité s'appuyant sur un faisceau de preuves défini dans le cadre d'un accord bilatéral de droit international. Donc, en remontant la chaîne de transformation de cette manière, le certificat FLEGT peut imposer la légalité et la vérification par l'Etat producteur aux opérateurs des marchés mais aussi éviter les comportements de contournement de cette régulation publique (report des bois illégaux vers d'autres marchés par exemple).

Toute l'importance que peut prendre l'instrumentation communautaire réside certainement dans cette hypothèse. Aussi, les différents instruments communautaires vont impacter différemment le commerce de bois. Là où des APV sont signés, les certificats FLEGT opéreront comme des preuves de légalité. Pour les autres bois, seule la vigilance des opérateurs aux différents indices opérera. Les opérateurs se retrouvent donc seuls face aux bois importés et doivent être en mesure à tout moment de prouver la légalité et leur vigilance à cette légalité. Dans ce cas, c'est à l'ordre institutionnalisé lui-même et à ses membres de mettre en place ces procédures de vérification de la légalité pour s'inscrire dans la

réglementation européenne. Cette mise en conformité a minima remonte la chaîne obligeant les fournisseurs à se mettre en conformité avec ce qui est exigé de leurs clients tournés vers l'UE.

Le défi affiché par la DG Développement et la Commission est extrêmement ambitieux : Non seulement il leur faut relever le défi d'une chaîne de transformation et de distribution mondialisée avec des mécanismes de régulation particuliers mais il lui faut encore faire face à un changement de forte ampleur dans le secteur forestier africain. Si jusque dans les années 2000 les flux de bois africains allaient principalement vers l'Europe, la tendance a aujourd'hui changé : les firmes asiatiques et indiennes s'installent en Afrique, exploitent les forêts et exportent le bois vers leur pays d'origine. Plus précisément, le secteur du bois tropical connaît depuis cinq ans une évolution structurelle qui menace les instruments publics et privés mis en place avec les firmes présentes. C'est la définition même du problème forestier qui les a inspirées qui peut être menacé par ces nouveaux entrants. Là où les protagonistes principaux avaient longtemps été les gouvernements européens et ceux des principaux pays exportateurs d'Amérique du Sud et d'Afrique, depuis quelques années, le rôle nouveau joué par la Chine dans le commerce international aboutit à un certain nombre de transformations de ce paysage. La Chine en tant qu'« atelier du monde » développe aujourd'hui ses propres stratégies industrielles pour asseoir son statut de nouvelle puissance économique. Cette stratégie s'appuie sur une disponibilité forte en liquidités qui permet la captation des ressources naturelles de plus en plus éloignées. Les investissements chinois se tournent ainsi vers l'Afrique et les volumes exportés augmentent en permanence depuis cinq ans, rendant marginal ce qui peut être exporté directement vers l'Europe. Or, ces investissements chinois en Afrique, sont non seulement beaucoup plus massifs mais les prêts proposés ne sont pas assortis de la conditionnalité des prêts occidentaux et des organisations internationales. De plus, les concessions forestières accordées aux entreprises chinoises ne s'inscrivent pas dans les modalités de gestion durable auxquelles les firmes occidentales ont été soumises (Karsenty, 2010). Ce constat est également dressé par un représentant du groupe d'intérêt Le Commerce du Bois :

« Il y a 15-20 ans, la France était l'acheteur référent pour tout le bassin du Congo. Aujourd'hui, on a été complètement supplanté par les Indiens, par les asiatiques au sens large, qui non seulement viennent avec leurs équipes exploiter les forêts pas forcément dans le respect du développement durable. Et ce pillage se fait au détriment de la ressource

forestière, du pays, des opérateurs français. Aujourd'hui, sur ce marché des bois tropicaux, la France, alors qu'elle était un acteur référence, est un petit joueur »¹.

Sont ainsi mis face à face des modalités de normalisation occidentales coûteuses et l'investissement chinois dont la seule conditionnalité est le libre accès à la ressource. Aussi, l'action internationale de l'UE dépend de la façon dont les gouvernements africains formuleront leur intérêt à coopérer. L'arbitrage est donc opéré entre un problème de menace sur une ressource forestière dont la solution réside pour partie dans le renforcement et l'encadrement précis des prélèvements. Ce premier arbitrage apparaît en faveur de l'action de l'UE. Il met néanmoins en question la capacité de contrainte des autorités publiques et l'opérationnalité de l'APV sur ces nouveaux entrants pour que cette nouvelle régulation ne soit pas une source de désavantage compétitif avec les firmes chinoises. En effet, si par principe ils seront tout autant contraint par les nouvelles règles, il reste qu'ils peuvent avoir la capacité de s'y soustraire. Ce risque est tout autant pointé par nos interlocuteurs à l'IFIA ou à LCB qu'il est nuancé. Ces nouveaux entrants ont tout autant une forte capacité à s'affranchir des règles qu'à les intégrer pour coller aux exigences de leurs marchés d'exportation, en l'occurrence garantir son accès au marché européen en fournissant à ses distributeurs les preuves de légalité exigées par les règles communautaires, d'autant qu'en l'absence de documents et de certificats le marché européen leur sera fermé et qu'ils courent le risque de voir leurs stocks de bois saisis :

« Un APV, à partir du moment où il est négocié et signé il s'impose à tous les acteurs y compris les entreprises chinoises. Donc, normalement, eux aussi vont être contrôlés et à partir de ce moment-là ils doivent respecter les lois du pays [...] Il y a toutes ces entreprises asiatiques qui ont des fonds mais qui ont pas pris le parti de respecter les lois du pays et qui utilisent ces fonds d'une autre façon, comme vous l'avez dit, pour se dédouaner de respecter les lois du pays. Toutes ces entreprises là vont devoir faire énormément d'efforts pour se mettre en règle, que quand l'accord sera effectif, elles puissent continuer à faire du commerce. Et celles qui ne le feront pas n'existeront plus. A partir du moment où il y a du bois qui est pris par l'administration parce que c'est du bois illégal, s'il y a plus de bois à vendre vous disparaissiez »².

Ou encore :

« La Chine n'était pas regardante. Elle est dans une stratégie de capture de la ressource et les considérations très occidentales de la certification lui étaient étrangères. Cela étant, les

¹ Entretien avec un représentant de l'association professionnelle Le Commerce du Bois, Paris, avril 2011.

² Entretien avec un représentant de l'IFIA, Paris, mai 2011.

opérateurs asiatiques sont très flexibles, peut-être beaucoup moins rigides que les opérateurs occidentaux, et lorsque l'on regarde la courbe de croissance des chaînes de contrôle, elle est exponentielle. Ces gens-là voient très bien que demain, pour leur partie d'exportations sur des marchés solvables de l'ouest, ils ont intérêt à protéger la ressource. Donc quelque part, il y a encore un effet vertueux, c'est que même s'ils ont tapé dans la ressource vu les contraintes sur la production dans ces pays on va rentrer dans un système plus propre et peut-être à notre détriment s'ils arrivent à mettre en place des outils de production et je pense que s'ils le font ils mettront en place des certifications »¹.

Face à cette évolution, le second type d'arbitrage s'arrête plutôt sur une rente en provenance d'Asie à capter. Le recours aux APV est donc écarté et l'action européenne se limitera donc à la diligence raisonnable des opérateurs privés où les indices de légalité seront produits mais cela n'indiquera en rien la durabilité des prélèvements. Ce dernier scénario réduit alors la capacité de transfert du règlement européen au seul renforcement des règles douanières à l'entrée en UE.

2.2.2 Le retour de la centralité des instruments publics

La description de ce type d'instrumentation à l'initiative de l'UE met en place une hiérarchie dans le faisceau de preuves, de routines de vérification selon des critères et indicateurs, de l'octroi des certificats de légalité afin de fixer le droit et sa mise en œuvre. Si l'instrument est juridique, il n'en demeure pas moins que le processus y conduisant est fondamentalement politique depuis son initiative jusqu'à sa mise en œuvre. L'apprentissage se fait à l'aide de la participation de l'UE et des diverses parties prenantes et administrations nationales, de leur identification des problèmes et leurs propositions de solutions. Nous avons pu voir que nous sommes très éloignés d'une instrumentation des politiques publiques qui témoigne d'une déconstruction de l'Etat et à une multiplication d'instruments d'action publique innovants correspondant aux changements dans les relations entre l'Etat, les firmes et la société civile et à la multiplication des enjeux technico-scientifiques et des demandes publiques d'information et d'intervention (Manin, 1996 ; Gunningham et Grabosky, 1998 ; Lascoumes, 1998). Plus

¹ Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

précisément, la gouvernance négociée prend ici la forme d'un retour de la centralité de l'Etat par la définition d'une politique publique réglementaire et constitutive (Lowi, 1972) avec un renforcement des mécanismes de contrôle et d'orientation (Hood *et al.* ;2001) de l'autorité et des procédures. L'Etat ne se recompose pas face à une mondialisation des standards, critères et indicateurs lui échappant. La définition du problème est statocentrée et celle des solutions ouvertes aux expériences des parties prenantes pour en tirer parti mais ce, sous réserve qu'elles s'inscrivent dans les objectifs que les autorités publiques se sont donnés. La négociation elle-même, quant à la place que peuvent prendre les instruments privés, ne peut avoir lieu qu'en première phase du processus. Ainsi, le processus n'est plus continu mais arrêté dans le temps et compartimenté pour que la pression des acteurs privés sur les gouvernements soit réduite. L'instrument est politisé, identifiable, appelle l'action et donne des attributions à l'administration. Il ne s'agit donc plus de fixer des orientations et suivre et surveiller des dynamiques sectorielles mais de reprendre le contrôle et réguler un secteur par l'autorité et la politique forestière. L'APV, et l'ensemble du processus contre le bois illégal, affirme un changement dans l'action publique mais cette fois-ci à l'opposé de la tendance à la privatisation de la régulation. Ainsi, l'Etat se trouve engagé dans un accord qui l'a conduit à redéfinir son cadre légal et son application c'est-à-dire que le processus de négociation et la ratification ont conduit à replacer le code forestier et la régulation du commerce du bois dans la hiérarchie des normes de telles manières à resserrer le cadre légal dans lequel doivent s'inscrire les instruments privés.

Au total, c'est donc l'Etat lui-même qui ré-institutionnalise sa relation à la ressource forestière par un instrument public contraignant. A cette fin, et par le soutien que peut offrir l'Accord de partenariat, l'UE et l'Etat tiers développe un travail politique qui remet en avant un intérêt général face à l'intérêt sectoriel tel qu'il a pu être jusque-là institutionnalisé. Il peut alors redéfinir les frontières de la politique forestière (code forestier, clarification du droit et des mesures intersectorielles), les acteurs éligibles, le territoire et ses réseaux ne jouant alors plus un rôle dans la politisation de la ressource forestière. Ainsi, nous retrouvons les trois types de justification à l'innovation instrumentale que Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004 : 358) relèvent pour nous aider à saisir comment l'Etat se réapproprie un secteur dans lequel l'autorégulation tendait à s'imposer : le recours à l'instrument bilatéral a pour objectif de produire un « effet symbolique d'autorité » afin de marquer, par le politique, le retour de l'Etat et de ses administrations à la gestion de la ressource forestière et ce, en marquant une « recherche d'efficacité » rendue possible par la clarification du droit et des compétences

d'une administration remise au cœur de la politique industrielle. Enfin, l'Accord symbolise la modernisation de l'Etat non pas en déréglementant et en ouvrant l'économie mais en enrichissant l'action publique dans le domaine forestier d'un système participatif de définition de la légalité, des moyens de la prouver dans un cadre resserré et enfin en ayant prévu des mécanismes d'évaluation de son action. C'est cette accumulation de démarche que traduit le certificat FLEGT. Ici, les Institutions communautaires et l'Etat ont tiré profit des expériences et des expertises du secteur privé et des communautés forestières pour consolider la légalité, la gestion durable des forêts et le commerce du bois. L'enjeu de ce type d'accord bilatéral pour la gestion des forêts est bien dans le renforcement de la capacité régulatrice de l'Etat qui, face à l'absence de convention mondiale et à la multiplication des systèmes privés, se voyait mis à l'écart de la gestion des forêts et de la régulation des enjeux liés. Se faisant, un tel instrument, par lequel l'Etat réinvestit la politique forestière, marque un renforcement de l'autorité publique et une réorganisation de l'Etat pour dire ce qu'est la politique forestière et la durabilité sylvicole.

Selon l'objectif de régulation des flux mondiaux de bois, via les certificats FLEGT issus des APV, il devient intéressant de poser la question de la convergence. En effet, cette régulation sera-t-elle le résultat des mesures douanières à l'entrée de l'UE ou le processus de ratification des APV correspond-il à une convergence des politiques forestières par l'entremise de l'UE ? Colin J. Bennet (1991 : 217) définit la convergence comme un « *processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques publiques contrastées, adopte progressivement les mêmes politiques publiques* ». En reprenant la déclinaison de Patrick Hassenteufel (2008 : 255), nous pourrions repérer un phénomène de convergence entre l'UE et les pays signataires ou en négociations d'APV à différents niveaux. Selon les objectifs de l'action publique, la convergence renvoie ici aux modalités de construction du problème du bois illégal aux échelles nationales, de définition de finalités prioritaires de l'orientation politiques et de légitimation d'une politique publique. Selon le contenu de la politique forestière, la convergence renvoie à l'articulation entre objectifs précités et instruments. Selon les instruments, la convergence renvoie alors aux outils eux-mêmes, contrainte juridique et coercition et routines administratives et de tiers pour la vérification de la légalité. Les modalités d'adoption de la politique publique portent à chaque fois sur un texte issu de différentes étapes participatives ouvertes aux parties prenantes pour représenter leurs intérêts dans la mise en problème public du bois illégal. Enfin, les effets et résultats en termes

d'output sont à chaque fois un renforcement de l'exécutif et de l'administration pour la mise en œuvre de l'APV. Reste la question des acteurs dominants un tel processus. Est-ce que ce sont l'Etat tiers et son gouvernement ? La Commission *via* la DG Développement ? Les parties prenantes ? Au total, il importe de préciser à quel niveau se situe la convergence et de distinguer convergence totale, partielle et limitée. Pour comprendre la convergence, non pas au niveau des *outputs* mais au niveau des *inputs*, deux hypothèses sont ainsi formulées (Hassenteufel, 2005 : 124) : D'une part, la convergence résulte d'un processus d'articulation entre différents niveaux des politiques publiques. D'autre part, où se situe la convergence si l'on se donne pour la saisir la convergence autrement qu'en posant un curseur sur un continuum allant d'une convergence volontaire à une convergence imposée (Dolowitz et Marsh, 2000 : 13) ? En l'occurrence, et si l'on reprend une typification dressée par Patrick Hassenteufel (2005 : 124), poser le curseur semble sur un *continuum* risqué en ce que cette coopération internationale, bien qu'elle dresse les contours d'une convergence des politiques forestières nationales, se caractérise par une convergence verticale contrainte (règles douanières européennes) dans laquelle les Etats producteurs peuvent entrer volontairement (APV). Cependant, au plan horizontal, c'est également une dépendance des Etats producteurs qui peut opérer comme variable explicative de cette convergence verticale contrainte. Pour ce qui est de la mise en œuvre, la convergence verticale se traduit par la recentralisation des politiques forestières dans chaque pays forestiers mais à chaque fois les explications néoinstitutionnalistes expliquant l'impact des configurations stabilisées d'acteurs sont à intégrer dans l'analyse.

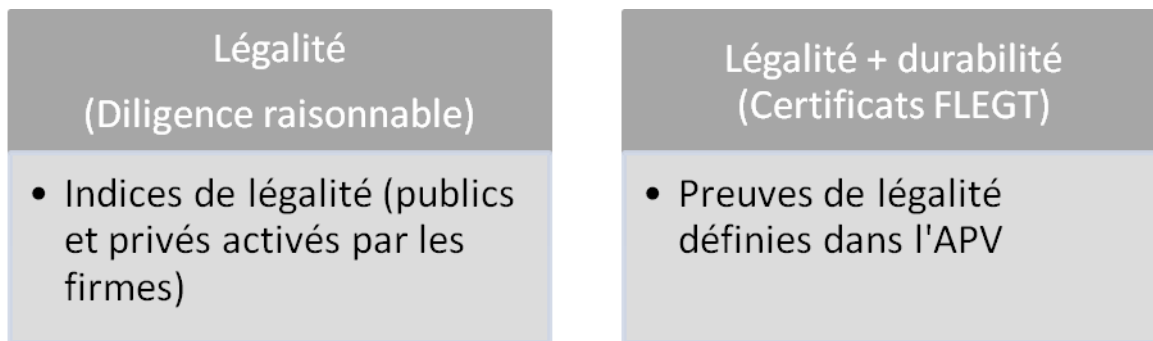
Tableau 29 : La recentralisation européenne de la lutte contre le bois illégal

Dynamiques	Retrait de l'action publique < 2001	Reconfiguration Etatique > 2001
Dimensions		
Orientations	Autorégulation privée	Politique publique réglementaire et procédurale
Acteurs	Transnationaux (ONG, certificateurs) OI + Etats (coopération technique internationale pour définir et mettre en œuvre des lois forestières)	Etats producteurs DG Com, Env et Dév OI + Acteurs transnationaux (sous conditions prévues par les règlements européens et l'APV)
Cadres institutionnels	Certificateurs Etat (lois forestières nationales)	Etats (APV/certificats FLEGT) Firmes (diligence raisonnable)
Instruments	Règles douanières Régulation privée (schémas de certification, chartes volontaires)	Règles douanières renforcées (Accords bilatéraux/certificats FLEGT, diligence raisonnable des opérateurs)

En reprenant la grille d'analyse du changement développée par Patrick Hassenteufel (tableau 28), nous montrons le déplacement des lieux de pouvoir avec renforcement des acteurs publics au détriment des acteurs privés. Ce renforcement est instrumenté par le changement des règles institutionnelles mettant au cœur du dispositif une définition légale de ce qu'est le bois légal et ce, selon une matrice de légalité définie entre la DG Dév et le gouvernement du pays demandeur, APV ensuite avalisé par l'UE et les Etats membres. Au total, les bénéficiaires de ce changement sont les Etats producteurs et leur gouvernement, l'UE comme acteur international et les DG Commerce, Environnement et surtout Développement dans leur capacité à générer du changement au sein de l'UE et à l'international. Les perdants, si on peut en identifier à ce stade face aux bénéficiaires sont les autorités privés, les administrations au cœur des dispositifs d'une gouvernance faillie et les firmes par l'incertitude existant autour de leurs investissements. Mais ces bénéficiaires ou perdants ne pourront être que mieux identifiés à l'occasion de la mise en œuvre des APV et du règlement contre le bois illégal, c'est-à-dire après 2013.

En outre, cette convergence par les certificats FLEGT crée deux catégories de lois forestières : La première et par les certificats FLEGT, l'action internationale de l'UE permet de renforcer la légalité forestière dans les pays demandeurs tout en y injectant les dimensions de la durabilité forestière. La deuxième, de diligence raisonnable, dans les pays ne bénéficiant par des certificats FLEGT, le plan d'action européen confie aux opérateurs privés la responsabilité de mettre en œuvre des démarches de vérification de la légalité forestière. Ce volet-là porte la focale sur les instruments de légalité et non de durabilité. En cela, l'action internationale de l'UE poursuit des gains relatifs en mettant en place des mécanismes permettant de tirer vers le haut les Etats faisant la demande d'une coopération avec cette dernière. A l'inverse, la diligence raisonnable impose aux acteurs privés de définir leurs propres instruments de vérification de la légalité. Au total, le processus FLEGT aboutit à la définition de deux catégories de légalité forestière (figure 26) : la première, a minima, par les instruments de légalité nationaux (permis d'exploitation, plan d'aménagement) et privés (schémas de certification) que les opérateurs activeront comme indices et preuves de légalité dans le cadre de la diligence raisonnable, et ce, sans que la politique forestière nationale et les modalités privées de gestion soient mises en question en termes de gestion durable des forêts. Une seconde, appuyée par l'UE est plus ambitieuse. Elle conjugue légalité et durabilité à travers une redéfinition en coopération et participative de la politique forestière nationale dans laquelle l'Etat prend en charge le bien public au prisme du référentiel global de gestion durable des forêts.

Figure 27 : Catégories de légalité issues du processus européen



Au cours de cette section, nous avons montré que la signature d'Accords de partenariats volontaires apparaît comme un marqueur très fort de rupture avec une régulation privatisée des forêts et une gouvernance faillie de ces dernières. En visant expressément le renforcement de l'Etat, ces Accords confient à l'Etat et son administration la mise en œuvre et la vérification de la légalité définie dans l'APV. La recentralisation par l'impulsion européenne s'appuie donc sur une recentralisation des politiques forestières dans les Etats producteurs et donnent lieu à un mouvement de définition de la régulation inédit pour nombre de secteurs et offre une étude de cas particulièrement intéressante pour questionner le changement de politique publique et de l'action collective depuis une posture *top down*. Cependant, les études du changement, d'un retrait négocié ou d'un Etat régulateur (Majone, 1996) nous ont montré l'importance de prendre en compte les acteurs pour saisir l'institutionnalisation de la régulation tant au niveau meso qu'au niveau micro. *A fortiori*, nous avons également vu que deux scénarii de légalité se juxtaposent : là où des APV sont signés des certificats FLEGT opèrent comme preuve de légalité. Dans les autres cas, c'est la diligence raisonnable des opérateurs qui est exigée par l'UE. L'effet sur l'ordre institutionnalisé tient donc en une contrainte à injecter de nouvelles règles de contrôle de légalité qui soit opérationnelles dans les deux cas de figure tout en évitant les coûts d'un double contrôle. Ce qui ressort également de notre approche *top down* est la dimension expérimentale de l'action européenne. Si plusieurs normes d'action rigides encadrent ce changement (cahier des charges a priori pour la définition d'une matrice de légalité, étapes de négociation, rôle de l'administration), l'enjeu continue de peser sur les modalités de la mise en œuvre et des précisions apportées quant au contenu (Thoenig, 1999) qui n'auront pas nécessairement été prévues ou même rendues possibles. Au total, face à l'instrumentation publique des objectifs de changement, il nous faut désormais examiner les effets sur les parties prenantes et l'ordre institutionnalisé, leur capacité à institutionnaliser ou à réinstitutionnaliser leur relation à la ressource forestière.

3. Les effets du changement sur les acteurs privés : Une autorégulation privée désinstitutionnalisée ?

Cette troisième section a pour objectif de sociologiser notre regard sur l'Etat en examinant l'impact de l'instrument public sur le rapport à la ressource forestière tel qu'il a pu être stabilisé par les membres de l'ordre institutionnalisé. Le retour à la centralité de l'Etat se produit alors même que l'autorégulation privée, et en particulier les schémas de certification, étaient devenus une variable centrale des relations instituées d'approvisionnement et de distribution. En effet, dans le cadre d'un complexe ONG-industrie, les distributeurs, l'industrie et les ONG ont définis de concert des conditions durables de production du bois dans le cadre de schémas de certification de gestion durable des forêts (Fouilleux, 2010 : 379-380). Les schémas de certification étaient une contrainte forte qui pesait sur les firmes du fait du relais dans la société civile qu'opéraient les ONGE. Aussi, ces instruments privés obligent les acteurs à se positionner par rapport à elle, soit en la légitimant soit en les contraignant à justifier leur refus de la certification privée. Enfin la certification produit un effet, alors inattendu – ou bien rejeté – pour les membres de l'ordre industriel au moment de sa création, en ce qu'elle a aujourd'hui conduit à une meilleure connaissance de la ressource forestière. En cela, les schémas de certification apparaissent comme une variable institutionnalisée structurante la relation à la ressource forestière. Aussi, la rupture de politique publique produit des effets sur l'ordre institutionnel en prévoyant expressément la place des instruments privés. D'une part, les codes de conduite volontaires ne constituent qu'un indice de légalité. D'autre part, la certification privée pourra opérer comme début de preuve de légalité que si elle figure dans les termes de l'Accord. En aucun cas, elle ne pourra constituer une preuve *per se* de la légalité. Une telle situation met donc en question l'avenir de la régulation privée, en particulier celui des schémas de certification, dans les pays ayant ratifié un APV. Dans les pays non signataires d'APV, à l'inverse, l'autorégulation privée peut valoir non pas preuve mais entrer dans un faisceau d'indices disponibles pour des opérateurs attentifs exerçant une diligence raisonnable. Le risque est donc que le *statu quo* perdure en dehors des APV. Or, une observation plus précise des terrains, nous montre que les membres de l'ordre institutionnalisé ne se contentent pas de ce *statu quo*, en ce qu'ils interprètent ce retour de la régulation publique comme créant des espaces d'incertitudes les pénalisant. En cela, face au plan d'action FLEGT, aux règlements européens contre le bois illégal, les membres investissent

dans des systèmes de régulation privée pour s'insérer dans la régulation européenne du bois illégal et internaliser au mieux le changement.

Ces effets posent donc un certain nombre de questions au politiste. Comment s'interpénètrent cette régulation privée et cette régulation publique ? Comment sont recyclés les instruments de gouvernance privée de la ressource forestière ? Quelles adaptations sont développées par les acteurs privés de la régulation ? Y a-t-il des bénéficiaires et qui sont-ils ? Travailler sur les effets de l'action européenne sur les acteurs privés est quelque peu difficile du fait du manque de recul mais nous pouvons déjà observer un certain nombre de dynamiques à l'œuvre qu'il importe de saisir¹. Pour envisager les effets sur les acteurs privés, nous examinons plus précisément la place prévue pour la régulation privée dans le faisceau d'indices. Dans un second temps, nous examinons la réaction des membres de l'ordre institutionnalisé depuis les campagnes d'information jusqu'aux stratégies de redéfinition des instruments privés.

3.1 La réglementation communautaire face aux schémas privés de certification de gestion durable

En tant que politique publique réglementaire et procédurale, l'action communautaire réassigne l'autorité à l'Etat, non seulement en retirant l'autorité conférée aux instruments privés par les acteurs privés eux-mêmes mais également en encadrant précisément l'action des firmes et leur relation à la ressource forestière. En impactant ainsi l'institutionnalisation de la relation à la ressource, les membres de l'ordre institutionnalisé sont mis au défi d'internaliser le changement en limitant ses effets négatifs sur les choix antérieurs de recourir à la certification privée, que ce soit pour gagner en transparence vis-à-vis des marchés sur l'impact environnemental de leur activité ou parce que la pression des ONGE a été trop forte pour les membres de l'ordre industriel. Au total, ces derniers sont aujourd'hui peuvent apparaître engagés sur des sentiers de dépendance à la normalisation en ce que l'adhésion à celle-ci est

¹ Un tel travail, s'il constitue une étape préliminaire à des recherches ultérieures sur l'action européenne contre le bois illégal, n'est en rien une étape inachevée. Travailler dès aujourd'hui sur le changement induit et ses effets sur les acteurs, nous permet d'ores et déjà de saisir les dynamiques à l'œuvre et l'interpénétration des acteurs du changement et le travail politique conduit par chacun. Les travaux qui pourront par la suite être conduits sur cet objet et dans ce sens de problématisation ne viseront alors pas seulement à élargir la temporalité du terrain mais pourront questionner à leur tour la réaffectation des normes et de l'autorité au sein de l'OI.

coûteuse et qu'elle est par conséquent inscrite par les firmes dans des plans d'amortissement des investissements. Il se pose alors la question de la réversibilité de cette dépendance ? Quel impact la régulation publique va-t-elle avoir sur les choix industriels de normalisation dans les pays signataires d'APV ?

La privatisation de la gouvernance mondiale des enjeux forestiers est notamment marquée par le développement des schémas de certification. Ceux-ci apparaissent comme des instruments de régulation privée performants sur les concessions, légitimés par une mise en définition collégiale et évalués par l'audit externe. Face à l'incapacité des Etats à développer des solutions concertées et opérationnelles, de tels schémas privés ont émergé comme un début de solution en ce qu'ils attaquaient frontalement le problème de la gestion durable des forêts en reliant sur le marché une demande en bois durable à une offre de bois des firmes d'exploitation forestière et de transformation du bois. Portés par des entrepreneurs politiques issus de la société civile, ils ont progressivement contribué à institutionnaliser l'instrumentation de l'action collective. Cependant, pour performant que soit cet instrument, sa régulation ne porte que sur les firmes ayant des volumes de bois sortis de forêt importants et réguliers, sensibilisées aux enjeux de la gestion durable des forêts et capables de financer le coût de la mise en conformité. Aussi, en plaçant l'Etat, et la loi forestière nationale, au cœur du dispositif de définition et de contrôle de la légalité forestière, les Institutions communautaires poursuivent l'objectif, d'une part, et nous l'avons vu, de renforcer l'Etat et, d'autre part, de sortir d'une démarche trop individualisée qui accentue un phénomène de gestion en mosaïque, tant sur le plan sylvicole que sur celui de la gouvernance. Si par conformité aux règles de l'OMC, les Institutions communautaires restent à l'écart des débats sur les schémas de certification, elles en reconnaissent les apports. Cette position quelque peu floue est rompue avec le processus contre le bois illégal qui attaque les limites de ce type d'instrument et en encadre le recours. Pour autant, la place à la certification privée est négociée au regard d'une grille de légalité fixée par le gouvernement du pays demandeur. Si cette rupture peut être examinée dans une perspective *top down* fonctionnaliste, nous concluons à la soumission des régulateurs privés et à leur mise en conformité au plan d'action. Ce serait cependant occulter le travail politique des parties prenantes pour être intégrées aux APV et maintenir la légitimité de leurs schémas de certification. De plus, le règlement de diligence raisonnable renvoie les acteurs privés au prisme des instruments qu'ils activeront comme preuves de légalité. Pour ces raisons, il convient d'examiner avec précision l'institutionnalisation, ou la réinstitutionnalisation, de la relation à la ressource forestière. Pour saisir un tel changement, nous revenons tout d'abord sur les critiques adressées aux

schémas privés par les Institutions communautaires ainsi que sur le travail politique des organismes de certification pour se maintenir dans une gouvernance forestière internationale dont les enjeux et les modes de régulation changent. Dans un second temps, nous examinons, le travail politique dans le gouvernement de l'ordre industriel pour maintenir la régulation privée et internaliser le changement.

3.1.1 La dénonciation du bilan mitigé des schémas de certification

La privatisation de la gouvernance globale des forêts correspond aux difficultés d'un régime international des forêts à émerger et au développement d'une instrumentation technique privée-privée ou sociale-privée. De surcroît, le flou autour des questions forestières, les difficultés de certains Etats à maîtriser les tenants et aboutissants de tels enjeux a, dans les cas extrêmes de non régulation publique, autonomisé la gestion des forêts de la politique publique sectorielle. Il pouvait alors être observé sur le terrain des configurations sociales-privées dans lesquelles les firmes, les ONGE et les populations locales travaillaient ensemble sur l'organisation des espaces forestiers, la présence des Etats dans ces configurations étant difficile à cerner. Cette privatisation est néanmoins à tempérer en prenant en compte l'action des organisations internationales spécialisées dans les questions forestières (FAO/COFO) et leurs programmes d'appui à la décision et de définition de programmes forestiers nationaux. C'est cependant l'écart entre la décision et la mise en œuvre qui continue de poser problème.

Un certain nombre de carences (gestion durable en mosaïques, coût pour les propriétaires, faible reconnaissance du marché, gestion participative) sont dénoncées. De plus, si les schémas ont fortement contribué au développement du discours et des pratiques durables, ils restent néanmoins des initiatives individuelles et apparaissent comme une information résiduelle dont le surcoût n'est que peu intégré par le marché. Les schémas de certification privée connaissent aujourd'hui des succès variables selon les régions forestières. Très présents en Europe et en Amérique du nord (80% des surfaces certifiées), ils sont relativement absents des régions tropicales elles-mêmes alors qu'ils ont émergé pour faire face au problème de déforestation tropicale. Ainsi, si l'on rapporte les chiffres de la certification présentés par les deux schémas principaux FSC (2012) et PEFC (2012) à ceux de la FAO (2011) sur les superficies forestières totales par continent, la certification en Afrique (5,6 millions d'ha sur

650), en Asie (3mha certifiés sur 524) et en Amérique latine (15 mha sur 965) représente seulement 1 % environ de la superficie forestière tropicale alors que 53% de la forêt d'Europe occidentale (82 mha sur 155) et 38% de celle d'Amérique du nord (180 mha sur 470) sont certifiés. Il nous faut également noter que la certification PEFC n'est présente ni en Afrique (échec du PAFC) ni en Asie (exception faite de la Chine) et que la certification FSC y est très peu présente (1% des ces certifications). Le potentiel y est pourtant énorme puisque le Forest Trends and Center for International *Environmental Law* rapporte que, à travers le monde, 23 % des forêts publiques sont gérées en concession par des entreprises privées. Mais les disparités locales sont à constater : 79,2% des forêts d'Etats sont sous concession privée en RDC, 71,2 en Guinée Equatoriale et en RCA, 64 au Cambodge, 60 en Indonésie, 57,7 en Malaisie, 56,7 au Gabon sont gérées en concession privée (White et Martin, 2002 : 9). Ces chiffres illustrent néanmoins une forte capacité des entreprises et des entrepreneurs fonctionnels à orienter les pratiques forestières et la vigilance quant aux produits forestiers faisant l'objet d'un commerce (Lawson et McFall, 2010 : 60-69). La certification de la gestion durable des forêts a pour objectif d'attester et de la légalité et de la durabilité mais des situations contrastées apparaissent, le ralentissement des nouvelles surfaces forestières certifiées, les problèmes connus par les pays pour maîtriser les chaînes de légalité et enfin la conversion des terres boisées sont autant d'éléments qui viennent mitiger l'impact des schémas de certifications sur la gestion des forêts tropicales (OIBT, 2009 ; UNECE/FAO, 2009 ; Lawson et McFall, 2010 : 70-75). Qui plus est, à côté des concessions, se sont aussi des plantations monospécifiques qui sont certifiées. C'est le cas en Amérique centrale et du sud, à l'exemple du Brésil. Plus précisément, les schémas de certification visaient la gestion des forêts pour la production de bois, que les forêts soient naturelles ou des plantations. Leur vocation n'a jamais été de couvrir l'ensemble des massifs forestiers mais de marquer les bois commercialisés à l'international et de fournir aux consommateurs une information quant à la durabilité des pratiques sylvicoles. L'objectif est tout autant de proposer une alternative à l'absence d'instruments publics, de sensibiliser la filière jusqu'au consommateur et enfin de montrer qu'il est possible d'instrumenter ce secteur. Notre interlocuteur à la DG Développement revient sur les limites de la certification privées qui justifient selon lui un retour de la régulation publique :

« [La certification] a commencé en 92 après Rio, en 2000 au Cameroun il y a toujours 0 ha certifié. Maintenant, ça commence à prendre, il y a vraiment un gros effort des compagnies avec la pression de marché pour faire de la certification. Donc la certification c'est très positif mais ça a certaines difficultés. En effet, vous travaillez sur des îlots de foresterie. Donc

vos îlots sont bien gérés mais tout ce qui se passe à côté... tous les débats dans REDD sur le déplacement c'est typique de la certification. Donc si on contrôle 200 000 ha ici, les 200 000 ha à côté je peux les raser, il se passe rien. Quelque part on perd, on améliore la situation sur ces 200 000 ha mais on perd la capacité à gérer les autres, plus exactement ça ne dit rien sur comment sont gérés les espaces qui ne sont pas certifiés »¹.

Enfin, l'aménagement des concessions renvoie directement à la capacité de contrainte des Etats. Et c'est bien cette dernière que visent les accords volontaires en définissant comme indice de légalité les démarches de certification privée institutionnalisant une autorégulation de leur rapport à la ressource forestière. L'octroi de la certification passe par la définition d'un plan d'aménagement. Celui-ci peut déjà être en place en étant exigé par la loi forestière. Inversement, il sera mis en place à l'initiative de la firme, bénéficiant jusque-là du seul permis d'exploitation, pour prétendre à certification. L'objectif de l'action européenne est bien de dépasser ce système à deux vitesses en incitant les Etats à exiger la définition systématique de plan d'aménagement durable en plus du permis d'exploitation.

En matière de lutte contre le bois illégal, quatre limites à la certification sont plus particulièrement activées par la DG Développement. Premièrement, du bois illégal est toujours importé en Europe (lots sans documents de traçabilité, bois illégal mélangé aux lots de bois légal). Deuxièmement, la certification ne porte que sur l'exploitation forestière ayant demandé à être certifiée (approche par « îlots forestiers » qui ne garantit en rien que l'ensemble de la forêt soit bien gérée ni la pertinence des critères et indicateurs de durabilité retenus par les acteurs privés). Troisièmement, l'administration est mise à l'écart des processus de gestion des forêts (déresponsabilisation de l'administration dans les orientations forestières, la mise en œuvre du code forestier, l'utilisation des taxes versées). Quatrièmement, le processus de participation au sein des démarches certificatrices est limité (la légitimité se définit à chaque fois en fonction des attentes particulières des schémas de certification quant à ce qu'est une gestion durable des forêts, leur capacité à intégrer l'ensemble des acteurs publics et parties prenantes, légitimés ou non). Les défis à relever pour lutter contre le bois illégal tiennent donc tant à l'efficacité des instruments qu'à sa légitimité. « [Avec la certification], on déresponsabilise les administrations, ça c'est clair. Ça fait appel à des auditeurs privés, à des standards privés, etc. En quoi on a payé ces taxes ? C'est

¹ Entretien avec un représentant de la DG Dév, Bruxelles, décembre 2010.

purement déclaratif. Donc on va voir s'il a ses bordereaux de reçu de taxe, l'entreprise, etc. mais comment l'Etat s'est engagé en termes d'utilisation des taxes etc. Ça, on en sait rien »¹.

Enfin, c'est la légitimité de l'APV qui est mise en avant par la dimension participative élargie par rapport à celle de la certification. L'intérêt général valorisé par les Institutions communautaires envisagées comme puissance civile normative se manifeste par la capacité de l'instrument public à faire converger l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de l'écosystème forestier sur l'ensemble du massif et non plus seulement ceux concernés par celle de la concession inscrite dans un processus de certification.

« [La certification est un processus] assez peu participatif en ce sens que le débat sur la certification ne va pas poser les questions fondamentales que FLEGT permet de poser aujourd'hui qui sont qu'est-ce qu'on veut faire de notre forêt ? »²

Les défis auxquels doivent faire face les schémas de certification privée renvoient aux carences générales que nous venons de présenter mais déclinés avec les APV dans la perspective du problème spécifique du bois illégal. Pour ce qui est de leur efficacité, la certification apparaît comme un bon marqueur de gestion durable des forêts tant pour les opérateurs que pour les consommateurs mais limitée au réseau de firmes en faisant la demande. Toujours dans le domaine de l'efficacité, la traçabilité que permettent les schémas de certification peut constituer un indice fiable que le bois a été collecté dans une forêt, et ce, dans le respect du code forestier en vigueur et en satisfaisant aux critères et indicateurs de gestion durable du schéma. L'audit par un expert indépendant et la documentation qu'il fournit sur la forêt d'origine indique la légalité et la durabilité des bois issus de l'exploitation. Cependant, le retrait de l'Etat de la gouvernance des forêts et de la gestion forestière ne correspond pas à un processus de reconfiguration négociée mais bien à une incapacité d'action de ce dernier. Deux questions sont alors posées à la certification : Si le retrait de l'Etat n'a pas donné lieu à des mesures prescriptives en matière forestière et que les acteurs privés de la normalisation ont unilatéralement mis en place les procédures d'élaboration des objectifs et des moyens ainsi que les modalités de prise de décision, à quel point peut-on parler de durabilité plutôt que de réseaux de producteurs améliorant l'efficacité de la régulation des relations d'approvisionnement et de distribution ? La deuxième critique adressée provient des problèmes de gouvernance forestière et de corruption. Jusqu'où peuvent fonctionner les garanties de certification face au risque que présentent les dysfonctionnements des routines chez les agents et l'administration ? Aussi, les porteurs des schémas de

¹ Entretien avec un représentant de la DG Dév, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien avec un représentant de la DG Dév, Bruxelles, décembre 2010.

certification doivent internaliser un choc mettant tout autant en doute l'efficacité de cette régulation que son utilité dans les pays signataires.

3.1.2 La légitimation de la certification

Un tel bilan mitigé quant à l'efficacité des schémas de certification met en question leur capacité à continuer à opérer comme instrument de régulation face au retour de la puissance publique. Le défi est alors pour eux de se maintenir dans le gouvernement de l'OI dans le contexte de retour de l'Etat. Ce maintien du rapport institué à la ressource apparaît comme une condition *sine qua non* de la survie de ces instruments privés à travers les réseaux d'approvisionnement, de production et de commercialisation de l'ordre institué.

Un tel maintien de la légitimité implique pour les acteurs de poursuivre un travail politique parmi les différents processus de régulation publique tant internationale que nationale. A cette fin, les entrepreneurs politiques des schémas de certification FSC et PEFC multiplient les initiatives pour répondre aux critiques qui leur sont opposées et se maintenir comme acteur dans l'évolution de la gouvernance globale des enjeux forestiers. Ainsi, selon le rapport UNECE/FAO (2009 : 149), PEFC a révisé ses principes de gouvernance en 2008 pour créer un «forum de parties prenantes» comprenant des organisations internationales *« acquises au principe d'une gestion forestière durable et prêtes à agir pour l'améliorer et étendre l'action du PEFC, renforcer les méthodes d'évaluation des systèmes nationaux de certification, par exemple en conférant un rôle accru aux consultants indépendants et aux comités d'experts »*, et surtout *« prendre la tête de l'action du secteur forestier sur le carbone en coopérant avec les organisations internationales compétentes »*. Par exemple, et en vue de la Conférence Rio+20 de juin 2012, nous pouvons voir que PEFC International a rédigé et a adopté en assemblée générale (2010), à Rio, la Déclaration sur la Certification Forestière. Il y est présenté 10 principes d'action pour la gestion durable des forêts pour lutter contre la pauvreté, la déprise forestière, favoriser la valeur des forêts¹. PEFC international se positionne pour une

¹ Les dix principes sont : 1/ Les êtres humains sont au cœur des préoccupations relatives à la gestion durable des forêts, 2/ Reconnaître et respecter la souveraineté nationale dans la conception et la mise en œuvre de politique et de normes de gestion forestière durable, 3/ Protéger la complexité des écosystèmes forestiers, des économies dépendantes des forêts et des cultures rurales en adoptant des politiques et des plans intégrés de gestion forestière, 4/ Contribuer à la réduction de la pauvreté par l'autonomisation des défavorisés, 5/ De l'importance

approche mondiale plurielle et participative de la gestion durable des forêts tout en affichant son expérience réussie, laquelle pourra être activée par les Etats pour relever les défis de la gestion durable des forêts. Les entrepreneurs de PEFC International se posent comme un instrument opérationnel et valorisant faisant le lien entre les pouvoirs publics, les firmes, la chaîne de transformation, les populations locales et la recherche scientifique. En juin 2012, cette déclaration sera présentée lors de la conférence internationale Rio+20. En rappelant le rôle de l'Etat, PEFC international tient à se placer dans la catégorie des instruments d'action publique et non plus en opposition aux carences de l'Etat. La légitimation de PEFC comme instrument de régulation, passe non seulement par l'activation d'arguments techniques mais également s'appuie sur les symboles forts de la gouvernance mondiale des forêts en adoptant sa déclaration là où s'est tenu le CNUED 1992 au cours de laquelle les Etats avaient adopté la déclaration sur les principes forestiers énonçant la gestion durable des forêts comme référentiel global d'action. De la même manière, et dans le cadre de la tenue du Sommet de Rio+20, PEFC International a été coorganisateur d'un atelier sur la gestion durable des forêts et la certification « un cadre commun pour atteindre le plein potentiel des forêts pour le développement durable » avec d'autres associations de parties prenantes forestières, à savoir la *Confederation of European Forest Owners (CEPF)*, l'*International Family Forestry Alliance (IFFA)* et l'*International Alliance of Indigenous and Tribal People of the Tropical Forests (IAITPFT)*. Un tel atelier visait à présenter le rôle des propriétaires forestiers et des parties prenantes locales dans la gestion durable des forêts. Cette rencontre internationale Rio+20 reste sur les mêmes résultats que la première, à savoir de contrainte légale et réitération des objectifs sans calendrier. Dans le domaine de la légalité des bois, cette légitimation passe, en outre, par l'organisation d'ateliers de travail avec les Etats partenaires et voulant s'intégrer aux Accords de partenariat volontaire, à l'exemple du Gabon. Par son expertise et son insertion dans les réseaux constituant l'ordre industriel, l'objectif est pour PEFC de se présenter comme une partie prenante experte et incontournable de la gestion durable et des réseaux consommant le bois depuis sa sortie de forêt.

des processus ouverts et accessibles à toutes les parties prenantes, 6/ La transparence, l'intégration et la collaboration sont les pré requis fondamentaux d'une durabilité à l'échelle mondiale, 7/ Mettre à profit les bénéfices des produits renouvelables et des produits forestiers intelligents sur le plan climatique, 8/ S'appuyer sur la science, l'expérience locale et la connaissance traditionnelle en matière forestière pour faire progresser la gestion durable, 9/ Faire appel à une approche préventive pour éviter tout dommage irréversible, 10/ Promouvoir une acceptation mondiale de la gestion durable des forêts grâce à des programmes volontaires et l'éducation, constitue le chemin le plus court pour préserver nos forêts et favoriser les communautés rurales. Disponible sur le site RIO+20 *We care about forests* de PEFC International (<http://www.rioforestcertificationdeclaration.org>).

De son côté, le FSC, déjà appuyé sur le *Global Forest and Trade Network*, a commencé à mettre en œuvre une nouvelle stratégie pour améliorer sa diffusion. Ainsi, des modalités spéciales ont été définies à l'attention des petits propriétaires forestiers pour faciliter l'accès au schéma FSC. L'objectif affiché est que, dans un délai de cinq ans, 15 % au moins de la superficie totale des forêts certifiées FSC soient gérées par des populations autochtones, des communautés locales et autres propriétaires non industriels en tant que solution technique viable et attrayante pour les propriétaires de forêts tropicales et cela selon des objectifs non limités au secteur du bois (par exemple, le changement climatique, les biocarburants). Enfin, le FSC cherche à améliorer la valeur commerciale de ses produits certifiés par rapport aux produits qui ne portent pas le label FSC (UNECE/FAO, 2009 : 151) ou portant des labels concurrents. Pour ce qui est de la mise en œuvre du FLEGT, FSC a publié un document de travail (2007) qui envisage les synergies entre FSC et FLEGT. Les deux instruments sont présentés comme étant en adéquation dans la définition de la légalité – définition inscrite dans un processus incluant les parties prenantes – et de la traçabilité de la légalité tout au long de la chaîne de transformation, et ce, autant à l'aide du certificat FSC et FLEGT qu'à l'aide de divers certificats quant à l'origine durable des produits intermédiaires à base de bois entrant dans la chaîne de transformation. Pour se faire, FSC a mis en place, en plus de la certification des produits correspondant à sa grille d'évaluation, un label « *controlled wood* » destiné aux produits bois qui n'atteignent pas les seuils de performance exigés pour obtenir la certification FSC. Ce nouveau label FSC correspond à des audits sur la responsabilité sociétale de l'entreprise. Ainsi, en s'élargissant aux petites propriétés et aux bois non certifiés mais audités, le FSC essaye de rattraper un seuil de représentativité que son envergure commerciale actuelle n'a pas et pour lequel sa légitimité s'appuie sur l'action des ONGE y étant favorables et du travail politique de ses entrepreneurs.

Face à la régulation publique, l'objectif, pour ces deux schémas de certification dominant la régulation privée de la gestion durable des forêts, est de se positionner comme des autorités privées de régulation légitimes et incontournables. Une telle posture provient de leurs expériences réussies de substitution à la régulation publique dans la prise en charge d'un risque forestier. Nous pouvons également observer le soutien des ONGE pour un schéma ou l'autre et qui mettent systématiquement en question les avancées et progrès affichés par les autorités publiques et firmes, demandant des justifications quant au modèle choisi et enfin incitant les autorités publiques et les représentants des firmes à se prononcer sur les prochaines étapes. L'argumentation mobilisée provient du travail de terrain régulier mené par des personnels spécialisés dans les questions forestières et s'appuyant sur des études faites en

internes¹. C'est également face aux enjeux en construction que les certifications se positionnent en mettant en avant les synergies possibles avec les nouveaux instruments de politiques publiques réglementaires. Aussi, avec cette poursuite de légitimité et d'instrumentation publique, la certification n'apparaît vraiment pas comme un instrument technique privé et dépolitisé. Sa politisation a été forte dans les arènes sociales-privées face au désengagement de l'Etat. Le changement de politique publique conduit désormais les entrepreneurs de la certification à l'inscrire comme un instrument d'action publique. Le travail politique est donc développé pour maintenir les schémas de certification dans les nouvelles formes de régulation par les instruments publics.

Cependant, au-delà du conflit autour de la hiérarchie des normes, les accords bilatéraux peuvent aussi constituer une ressource pour un développement ultérieur des schémas de certification. Cet effet inattendu provient de deux facteurs interdépendants. Tout d'abord, le renforcement des lois forestières et de la gouvernance dans les pays partenaires aboutit à clarifier la situation forestière, les parties prenantes, les acteurs industriels et, à chaque fois, les objectifs spécifiques qui y sont poursuivis. L'une des explications des échecs de la certification dans les pays en développement tient en ce manque de clarté institutionnelle, à l'exemple du *Pan African Forest Certification* (PAFC) et explique le succès du FSC qui lui porte sur les seules concessions en faisant la demande². Le deuxième facteur tient en l'hypothèse que l'industrie continue de valoriser les schémas de certification comme étape indispensable de la légalité et de la durabilité des relations institutionnalisées d'approvisionnement/distribution. En arguant, des progrès réalisés à l'appui des schémas de certification, des investissements réalisés et de la lisibilité accrue à l'aide des schémas privés opérant comme normalisation technique de la production forestière, les certificateurs et les firmes avancent des arguments pour valoriser leur propre apprentissage de la gestion durable. Cette variable est vérifiée à l'occasion de nos observations de terrain et de nos entretiens avec les firmes et leurs représentants mais nous observons aussi qu'elle figure parmi les autres variables d'ajustement des choix faits par les firmes quant au recours à un instrument privé. Finalement, la recentralisation de l'action publique peut également constituer une ressource pour les schémas de certification dans des pays qui jusque-là ne pouvaient présenter de cadres

¹ Cette expertise est très rarement sous traitées à des experts externes, du moins pour les ONGE que nous avons observées et sur lesquelles nous nous sommes documentées (Greenpeace, WWF, Les Amis de la Terre).

² Le PAFC porte sur des massifs forestiers et l'incapacité des gouvernements à organiser une normalisation à l'échelle du pays a conduit à abandonner le système de reconnaissance des certifications par le PAFC. Inversement, le FSC porte sur la seule propriété ou concession et donc il a s'agit pour lui de s'imposer aux firmes prises individuellement.

de négociation clairs et fonctionnels, que ce soit pour le FSC ou le PEFC, dont les négociations impliquent les exploitants forestiers ou encore l'Etat, les autorités publiques et les administrations forestières. Cependant, ces hypothèses restent à vérifier.

Face à cette mise en balance des instruments privés entre désinstitutionnalisation et instrument d'action publique, le défi pèse également sur les destinataires de cette politique publique : les firmes. Si elles sont face à un retour de la régulation publique qui vient menacer les investissements engagés dans la certification, comment forment-elles leur intérêt à rester inscrites dans des certifications ? Quels choix opèrent-elles ? Comment s'investissent-elles dans les négociations des APV ? Comment s'inscrivent-elles dans l'argumentation développée face aux APV par les certificateurs ? Là où une approche par le choix rationnel nous conduirait à avancer que l'APV est une opportunité pour les firmes de se soustraire aux instruments privés, les approches néo-institutionnelles nous conduisent plutôt à prendre en compte une dépendance au sentier issue des investissements réalisés dans la certification donnant lieu à un travail politique pour protéger les investissements réalisés.

3.2 Les incertitudes autorégulatrices

Avec une autorégulation dont la portée est restreinte d'un côté (APV) et une mise en responsabilité affirmée de l'autre (diligence raisonnable), la régulation communautaire met au défi le sentier de dépendance sur lequel évoluaient les firmes pour mettre en œuvre leur responsabilité sociétale. Ce défi est relevé tant sur le plan de l'information et de la mise en conformité qu'il est internalisé par l'ordre institutionnalisé. Face aux deux blocs de légalité mis en place par la Commission, l'intérêt pour les firmes à maintenir les schémas de certification est en balance. Quel est leur intérêt à adhérer à un schéma privé dans les pays signataires d'APV ? Pourquoi multiplier les certificats si l'autorité de l'un s'impose aux autres ? C'est donc l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière et des rapports d'approvisionnement et de distribution face à l'action européenne contre le bois illégal qui est en question. Ces firmes sont représentées auprès des autorités publiques et privées par des associations les réunissant par activité. Elles jouent tout autant le rôle d'intermédiaire avec les autorités publiques et les autres parties prenantes que celui d'expert en analysant l'impact du changement ou de l'absence de changement sur le secteur. Si ces associations jouent un rôle

médiateur important pouvant varier de l'une à l'autre, il apparaît également que les firmes sont dans l'expectative. En étant la cible du cout du changement, elles se resserrent sur l'institutionnalisation de la relation à la forêt telle qu'elle est jusque-là définie et attendent le résultat des négociations des APV tout en intégrant les contraintes de la diligence raisonnable qui pèseront sur leurs clients. Ainsi, en passant en revue l'action des associations de représentation des firmes de l'ordre institutionnalisé pour se mettre en conformité avec les prescriptions de l'action européenne , nous pouvons, dans un premier temps, examiner le travail politique des associations auprès des membres et des autorités publiques en vue de la mise en œuvre de la politique européenne. Dans un second temps, nous nous intéressons plus spécifiquement aux effets sur les firmes elles-mêmes afin de montrer comment face au changement, le territoire forestier institutionnalisé apparaît comme une variable forte du travail politique de celles-ci.

3.2.1 Les associations de firmes comme acteurs intermédiaires

En tant qu'espace intermédiaire de médiation dans le gouvernement de l'industrie, les associations de représentation des firmes ont pour fonction la communication et l'information aux membres mais aussi aux autorités publiques et aux parties prenantes. Elles jouent également auprès d'eux un rôle d'expert. Les effets de la régulation européenne activent ces associations dans ces trois dimensions tout autant pour expliquer le changement aux membres que pour faire remonter les effets sur les firmes vers les autorités publiques (figure 27).

Figure 28 : Le rôle des associations comme acteurs intermédiaires des politiques publiques



En tant qu'experts, elles peuvent intervenir dans les négociations quant aux modalités de mise en œuvre du règlement au sein de l'UE et dans les pays tiers. Face à la recentralisation de la réglementation, il nous faut désormais nous intéresser aux rôles de ces associations dans la mise en œuvre de l'action européenne : Ont-elles impacté le changement ? Quel travail politique a été à l'œuvre ? Pour cerner ces effets, nous revenons tour à tour sur leur rôle d'information et sur leur rôle d'expert du secteur.

Informersur les effets de modalités de mise en œuvre

Le plan d'action européen contre le bois illégal fixe deux cadres de légalité activant des régimes de preuve distincts. *A minima*, c'est la règle de diligence raisonnable qui incombe aux opérateurs. Face à cette règle, ces groupes intermédiaires vont se positionner différemment. Parce que ses membres ne s'approvisionnent pas auprès de pays signataires d'APV, c'est la modalité d'action qui s'impose au CEPI (Confédération Européenne des Industries Papetières), pour l'industrie papetière. Pour sa part, les membres de l'IFIA (Association Inter Africaine des Industries Forestières) peuvent opérer dans des pays en négociations mais dans l'attente du résultat de celles-ci, ils adoptent eux aussi des mécanismes de diligence raisonnable, qui seront facilités par l'émission de certificats FLEGT par les pays signataires d'APV. Il nous faut ici examiner plus précisément ce que recouvre chacune de ces démarches

privées face à la régulation publique afin d'envisager la perturbation pour les RI d'approvisionnement et distribution.

Pour commencer, nous pouvons examiner l'impact sur les firmes européennes de production de papier. Ce secteur a été dès les années 80 confrontées à son impact sur l'environnement. La multiplication des régulations publiques est doublée d'une autorégulation volontaire unilatérale (chartes internes, déclarations) et contrôlée (schémas privés de certification). 550 firmes de production de pâte, papier et carton ainsi que 1000 papeteries sont représentées par le CEPI (CEPI, 2012). Malgré une faible dépendance aux importations hors UE, l'enjeu reste important pour l'organisation et ses membres puisque ses principales importations hors UE viennent de Russie. Or, l'origine du bois russe est très controversée. La démarche volontaire de CEPI semble aujourd'hui rencontrer de nouveaux indices de légalité. En 2011, 71% des fibres de bois utilisées sont issues de forêts certifiées, d'autant que les firmes du papier, comme celles de l'ensemble de l'OI sont en permanence mises face à leur responsabilité et faire la preuve de leur durabilité ce qui leur impose de recourir à plusieurs systèmes de certification pour se prémunir des attaques des ONGE, d'où la demande des papetiers pour une harmonisation des systèmes de certification afin de réduire les attaques environnementales dont ils sont la cible.

« L'industrie du papier doit sans arrêt faire preuve de sa durabilité : le CEPI est en faveur d'un schéma de certification harmonisé afin de supprimer cette distorsion de concurrence »¹.

Cependant, si les certificats FSC (200000 ha en 2008 certifiés chez les membres de CEPI) portent sur la propriété forestière, laquelle est développée conjointement avec les firmes du papier scandinaves, qui possèdent également des forêts en Russie, l'évolution de la certification PEFC apparaît plus chaotique. Ainsi, courant 2011, la reconnaissance de PEFC de la certification nationale russe avait été suspendue pour non paiement en mars 2011 des cotisations. Depuis 2006, un Code de conduite concernant le bois illégal a été mis en place par le CEPI. Il vise à définir clairement pour les membres ce qui est attendu d'eux en termes de légalité et de durabilité et leur propose des modalités de mise en œuvre communes indicatives auxquelles les firmes membres peuvent se référer. Les six principes encouragent les membres à mettre en place une politique d'achat de bois vigilante à la légalité, de fournir à la demandes des autorités publiques (mais non aux parties prenantes privées) toute la documentation rassemblée par eux pour attester de leur vigilance, de publier leurs résultats en matière d'approvisionnement et de former leurs personnels dans le domaine de la vigilance. Le CEPI

¹ Entretien avec un représentant du CEPI, Bruxelles, juillet 2010.

organise régulièrement des forums d'échange avec les autorités et administrations européennes pour valoriser leur travail dans le domaine de la durabilité. L'efficacité et la transparence de ces mesures unilatérales privées est mesurée par la l'établissement de rapport d'activité annuel et peut se mesurer par la transparence des actions entreprises et des fautes commises. Ainsi, pour le code de conduite de CEPI, un élément motivant la mise en œuvre du code de conduite tient au risque de sanction juridique. Ainsi, via la mise en œuvre du code de conduite et le *reporting* qui suit, le CEPI rapporte qu'un membre scandinave a fait l'objet d'une décision de justice quant à un approvisionnement frauduleux. Ceci constitue un indicateur pour l'ordre industriel institutionnalisé de la nécessité de progresser vers une meilleure maîtrise de la légalité de ses approvisionnements en bois et de la façon dont un code de conduite peut aider les membres et retenir des critères dans la sélection de leurs matières premières. L'actualité et les sanctions juridiques nous montrent que le phénomène touche autant les grandes unités de production dominant le marché que les petits opérateurs. Un représentant du CEPI nous confie néanmoins que ces derniers peuvent être toutefois plus vulnérables au risque en ce qu'ils sont moins engagés dans des contrats d'approvisionnement.

« On se doute bien que les gros on a pas trop de soucis à se faire même si en même temps ce seront toujours eux qui seront victimes en quelque sorte du buzz médiatique mais il y a aussi les petits qui sont plus eux susceptibles d'aller acheter de la pâte sur ce qu'on appelle le marché spot plutôt que d'avoir des contrats à long terme parce qu'ils sont dans des logiques de coût et quand je dis coût c'est dans les deux sens, c'est coût mais aussi coup, le vais sur le port de Rotterdam ou le port de St Petersburg il y a un lot de bois que je peux acheter parce qu'il est là et je l'achète sans trop nécessairement savoir d'où il vient, etc. Donc, c'est ce qu'on essaye d'éviter grâce à ce code de conduite »¹

Pour ce qui est des synergies avec des réglementations publiques, il n'y a aujourd'hui pas de dialogue avec les autorités russes autour du FLEGT mais le processus paneuropéen *Forest Europe* a engagé en 2010 un dialogue pour mettre en place un accord contraignant sur la gestion des forêts au sein duquel l'UE (membre observateur à *Forest Europe*) et la Russie apparaissent favorables. En cela, un tel accord peut apparaître comme un relais à l'action communautaire contre le bois illégal². Ceci dit, ce code de conduite apparaît comme un

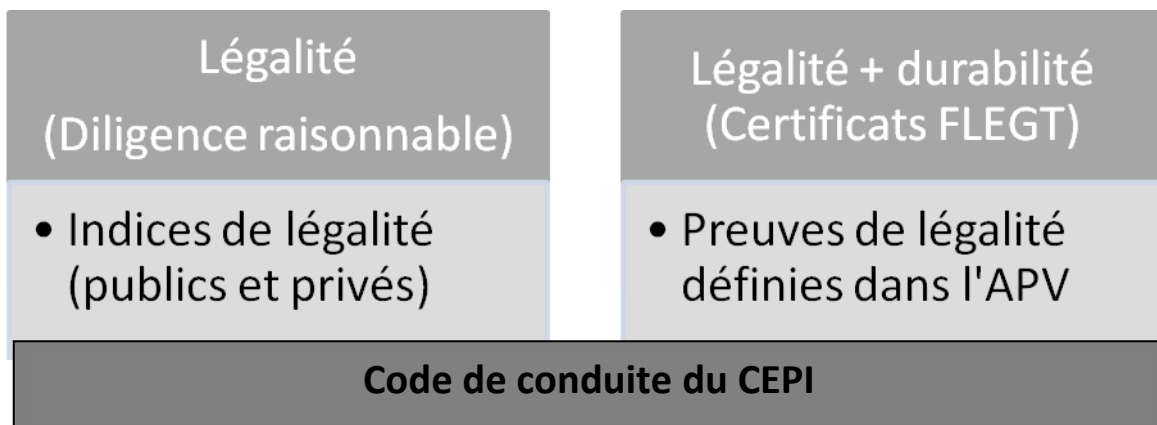
¹ Entretien avec un représentant du CEPI, Bruxelles, décembre 2010.

² Au cours du premier chapitre de notre seconde partie, nous avons décrit les rapports difficiles entre *Forest Europe* et les institutions communautaires. Ainsi, la DG Environnement nous faisait part de sa crainte de la concurrence qu'entretenaient les Etats membres entre le Livre vert et *Forest Europe* dans le but de réduire la capacité d'action communautaire sur les Etats membres dans le domaine de la politique forestière. Aussi, la

apprentissage des firmes à une régulation publique prévoyant différents régimes de légalité dans un contexte où des preuves légales ne suffisent pas toujours. Selon cet aspect, le recours à la vigilance des opérateurs privés vise donc à mobiliser leur expérience quant aux marchés douteux avec une incitation réglementaire et par leurs instruments à s'en écarter. Ainsi, le CEPI définit et met en œuvre un code de conduite pour recouper au mieux les dispositions des règlements européens et notamment le traitement distinct de la légalité par diligence raisonnable et de la durabilité par les autorisations FLEGT (figure 29). Ce recours aux acteurs privés et leur apprentissage entraîne néanmoins un coût supplémentaire augmenté par la mise en question de l'autorité de la certification prévue :

« J'aurais préféré que le FLEGT me dise lorsque vous faites entrer sur le marché de l'UE du bois certifié il est considéré comme légal au sens du règlement et donc il n'y a pas besoin d'exercer cette diligence raisonnable »¹.

Figure 29 : Le code de conduite du CEPI face à l'action européenne contre le bois illégal



Une autre association rencontrée dans l'ordre industriel est l'*Inter African Forest Industries Association* (IFIA). Créée en 1996, elle regroupe plus de 300 entreprises à travers les associations professionnelles de la filière en Afrique de l'Ouest et dans le Bassin du Congo. Ces dernières sont doublement contraintes par la régulation communautaire : Par leur production forestière, elles sont visées sur leurs méthodes et elles sont le point de départ des certificats de traçabilité exigé sur leur RI distribution. L'IFIA mène plusieurs programmes de collaboration avec les autorités publiques africaines et européennes mais ce n'est après un

question se pose-t-elle dans le cadre du bois illégal mais les Institutions communautaires ont fait aboutir leur démarche réglementaire avant *Forest Europe*.

¹ Entretien avec un représentant du CEPI, Bruxelles, décembre 2010.

apprentissage difficile du plan d'action européen que cela a été possible. IFIA demande à ce que les efforts entrepris par les membres soient reconnus dans les APV afin d'éviter la multiplication des contrôles et d'annuler les bénéfices dans les investissements privés. Cette demande s'appuie, d'une part, sur une légitimation par son rôle d'interface entre producteurs et transformateurs d'une relation déjà fortement institutionnalisée pour les membres dans le domaine de la légalité et de la durabilité. Un représentant de l'IFIA nous présente alors les progrès réalisés par les membres de l'organisation dans les domaines de la légalité et de la durabilité et cela en amont des dispositions européennes contre le bois illégal :

« Beaucoup de nos membres sont déjà certifiés donc pour eux la légalité, le FLEGT, ils le sont déjà. Il faut pourtant qu'ils comprennent dans quoi le pays mettait les pieds. Donc nous on a eu ce projet et c'est vrai qu'on est un interlocuteur privilégié de la CE. On fait complètement le lien entre l'Europe et l'Afrique, et vice versa. Donc, c'est vrai qu'on a régulièrement des échanges avec les personnes qui s'occupent du plan d'action de la CE ou des délégations de la CE dans les pays qui demandent d'agir, d'envoyer à nos membres et puis pour nous c'est hyper important. [...] Alors maintenant ce qui est important pour nous c'est que nos membres qui sont déjà certifiés que leur certification soit reconnue. Ils ont déjà le contrôle par des auditeurs externes. Il ne faudrait pas qu'on double les contrôles. [...] Ce qu'on a demandé pour nos membres les plus proches c'est la reconnaissance des certifications privées. [...] Si ces grilles sont conformes et que le FSC respectent a minima la grille FLEGT de l'accord, normalement ça permettra à nos membres qui sont FSC de donner à l'administration ses certificats disant on a été audité, on a un certificat de telle date, prolongé jusqu'à telle date, et donc d'éviter toute une série de contrôles de légalité. Il restera la partie traçabilité évidemment »¹.

Cette citation souligne en retour la crainte des membres de l'association est de voir leur normalisation privée non reconnue et ainsi d'avoir à subir un double contrôle de leur activité et donc un renchérissement du coût de l'audit. Aussi, l'important est pour l'association de faire reconnaître leur normalisation lors des discussions préalables afin qu'elle soit intégrée dans le texte de l'Accord.

D'autre part, le travail de légitimation s'accompagne d'une campagne d'information autant auprès des autorités publiques qu'auprès des membres. Cette campagne est nécessaire selon l'IFIA pour que les Institutions européennes et les Etats membres mesurent exactement l'impact d'une telle régulation sur les firmes. Ainsi, *Racewood* est une plateforme de

¹ Entretien avec un représentant de l'IFIA, Paris, mai 2011.

discussion. *Recapwood* est une autre plateforme de collaboration avec les autorités publiques pour développer le secteur privé en Afrique notamment dans le cadre des régulations publiques et privées en cours. L'objectif est à chaque fois de mettre en contact les firmes d'exploitation forestière en Afrique avec les autorités publiques européennes, les décideurs politiques africains et les autres firmes de la filière, les opérateurs du négoce notamment. L'ambition de telles rencontres est donc de mettre en contact les opérateurs de la filière, échanger, présenter les enjeux et des solutions, les opportunités de marché *etc.* En facilitant les échanges, l'objectif est bien sûr de faciliter les relations de régulation avec des Etats africains soucieux de mettre en œuvre rapidement des APV afin que leurs économies nationales ne soient pas pénalisées par l'entrée en vigueur du règlement en 2013. Ce travail est mené en France avec le Ministère de l'agriculture qui est chargé de l'application en France du processus européen. Pour ce qui est de l'IFIA et des firmes d'exploitation forestière en Afrique, il s'agit donc d'un processus continu d'information et de travail en collaboration avec les autorités publiques africaines et européennes. L'objectif est de maintenir les membres comme acteurs référents de la gestion des forêts africaines. Au sein des processus de régulation, ils cherchent à apparaître comme des acteurs légitimes opérant sur un territoire forestier qu'ils ont contribué à construire en associant parmi leurs ressources d'action publique des ressources matérielles et immatérielles ainsi que des réseaux d'acteurs industriels, d'autorités publiques européennes et africaines, les autres parties prenantes. Il s'agit pour l'IFIA de valoriser une représentation de la légalité inscrite dans la filière et donc de ne pas être perçu seulement comme un réseau de producteurs valorisant un intérêt industriel. Avec l'accord bilatéral et la contrainte juridique correspondante, les firmes de l'exploitation forestière voient se réduire leur capacité à éviter/contourner la mise en œuvre de la durabilité au sein de leurs systèmes d'exploitation industrielle. Ainsi, l'IFIA travaille avec le Ministère de l'agriculture et son bureau en charge du FLEGT qui était le relais des attentes des autres Etats membres et des Institutions communautaires. Ce bureau soutenait entre autres le travail de l'IFIA pour communiquer et informer sur l'évolution du FLEGT et des textes réglementaires qui allaient être votés pour son application. Ce faisant, l'IFIA pouvait communiquer et continuer à inciter ses membres à développer leurs mécanismes de contrôle de la légalité pour correspondre aux futurs règlements communautaires. Enfin, l'IFIA développe une approche de filière en mettant en place avec LCB des liens trans-industries. L'objectif est de coordonner la filière tant dans la communication externe qu'interne et de faire maîtriser aux membres les indices et certificats de légalité qu'ils auront à fournir ou à demander à la filière. Aussi, pour développer cette approche au sein du rapport institué

d'approvisionnement, l'IFIA développe un important travail de communication auprès de ses membres et ainsi les former à ce processus contre le bois illégal. La communication des autorités publiques et des institutions européennes est perçue par le représentant de l'IFIA comme largement insuffisante et les membres demandent eux-mêmes à être mieux informés et sensibilisés à l'impact de l'action européenne contre le bois illégal :

« Le gros déficit au niveau de ce règlement c'est la communication. Comme la communication sur le règlement FLEGT. Quand nous avons commencé à travailler là-dessus, c'était « mais qu'est-ce que c'est que ce truc ? ». Dès qu'on prononçait le mot FLEGT c'était « houlala, mais de quoi vous parlez ? ». Et nous à l'heure actuelle, et je pense que IFIA est très dynamique sur le sujet, notre objectif c'est de communiquer, c'est vraiment que les gens comprennent parce qu'il y a le FLEGT, le règlement sur le bois illégal, c'est la même chose. Ça fait partie du plan d'action mais les gens ne le savent pas, ils ne le comprennent pas. Du coup ils ne comprennent pas pourquoi le règlement reconnaît les autorisations FLEGT et pas les certificats privés. Il n'y a pas ce raisonnement parce qu'il n'y a pas de communication. La CE a choisi de, c'est un choix comme un autre, ne communiquer qu'à partir du moment où les autorisations seront réelles, qu'il y aura des bois qui arriveront avec des certificats. [...] Donc selon moi, et nous à IFIA, et nous sommes suivis par certains, nous pensons que attendre les premières autorisations FLEGT ce sera trop tard. Pour nous il faut communiquer avant »¹

Ce déficit de communication complexifie l'apprentissage des firmes et de leurs représentants. Aussi, le RI d'approvisionnement est perturbé et a pu même courir le risque d'être desinstitutionnalisé lors des négociations des premiers APV. Ainsi, notre interlocutrice nous indique que lors des négociations avec le Congo, l'autorégulation a bien failli ne pas être reconnue du fait de l'absence des firmes et de leurs représentants pour présenter les grilles existantes d'autorégulation privée et les comparer avec la grille de légalité définie par l'Etat producteur dans le cadre des négociations APV. Aussi, selon le représentant de l'IFIA, le plan d'action européen implique une attention proactive du secteur privé lors de la mise en œuvre de ses règlements :

« C'est à nous secteur privé de ne pas jouer ce que l'on fait souvent c'est-à-dire la chaise vide. Si on n'est pas là au cours des négociations après il est trop tard. Au Congo on l'a échappé belle. Au Congo, il n'y avait pas de reconnaissance de nos certificats proposée. Ce n'était pas écrit dans l'accord. A partir du moment où l'accord est signé c'est fini. On peut

¹ Entretien avec un représentant de l'IFIA, Paris, mai 2011.

revenir sur des petits détails de l'accord mais sur le cœur même on ne peut pas. S'il n'était pas écrit dans l'accord reconnaissance des certificats privés alors là on pouvait se brosser et du coup on avait des contrôles au niveau de nos auditeurs des certificats privés et des contrôles au niveau des partenariats »¹.

Internaliser la rupture de politique publique par l'expertise

L'association – Le Commerce du Bois – représente pour sa part 106 firmes de négoce et de distribution de bois. Face à la régulation européenne, LCB valorise les investissements dans les instruments de régulation développés sur la relation institutionnalisée d'approvisionnement et développe de nouveaux instruments pour les maintenir et affirmer leur pertinence dans ces nouvelles modalités de régulation publique. LCB cherche à se légitimer comme acteur de la régulation de l'ordre institutionnalisé en allant plus loin dans les objectifs et les méthodes que ceux visés par la mise en œuvre de l'action contre le bois illégal. Avec la définition d'une charte environnementale contraignante, l'association érige un organisme de contrôle de la légalité reconnu par la Commission.

Le point fort de l'action de LCB est l'adoption par ses membres de la Charte environnementale de l'achat et de la vente de bois. C'est une grille d'évaluation de la responsabilité des entreprises dans les domaines de la vigilance, de la légalité et de la durabilité. Avec les critères et indicateurs, est fournie une méthodologie d'évaluation des performances, lesquelles sont évaluées par des auditeurs privés et indépendants. En cas de non respect, des procédures correctives peuvent être mises en place par LCB. Cette charte est présentée comme particulièrement ambitieuse au regard de ce qui peut être fait dans les autres industries de la filière. Selon le représentant de LCB, cette charte environnementale apparaît plus ambitieuse dans son objectif de valoriser l'autorégulation privée des relations institutionnalisées d'approvisionnement et de commerce des membres auprès des pouvoirs publics français et européens pour rencontrer leur soutien dans l'initiative :

« Depuis le 1^{er} janvier 2011, on a demandé à tous nos membres d'être signataires d'une Charte environnementale. Cette Charte environnementale apporte quelques obligations à tous nos membres en matière d'achat et de vente responsable, et l'élément fort est qu'on essaye de promouvoir l'éco certification comme un axe prépondérant de promotion du

¹ Entretien avec un représentant de l'IFIA, Paris, mai 2011.

produit bois. Là, on a une approche très transversale, très neutre de l'éco certification. On reconnaît aussi bien le FSC, le PEFC, le MTC, le SFI, etc. Tous les systèmes fondés sur des critères et indicateurs de gestion durable internationalement reconnus. Donc, on a une approche très transversale là-dessus, l'achat responsable et promouvoir les produits éco certifiés. Mais, a minima, et ça aussi c'est contraignant, s'assurer de la légalité du bois »¹.

Aussi, son adoption, ses critères et indicateurs et enfin son mécanisme de mesure des résultats des membres par des auditeurs externes a été défini de manière participative avec les parties prenantes de l'ordre institutionnalisé et vise une légitimation auprès de ces dernières ainsi qu'auprès des membres eux-mêmes et des autorités publiques. Ce document a été élaboré au sein d'un processus participatif engageant LCB, WWF, Les Amis de la terre, des associations de consommateurs et les Ministères de l'écologie et de l'agriculture. Le représentant de LCB insiste sur le fait que le mécanisme de vérification mobilise trois experts indépendants : FCBA, SGS et le bureau Veritas afin de valider sur le terrain que les engagements des firmes membres soient conformes avec le référentiel LCB, eux-mêmes approuvés par les régulateurs privés :

« Et comme on ne peut être juge et parti, puisqu'on a fait un référentiel, on demande à une tierce partie de venir valider sur le terrain que les engagements de nos sociétés soient conformes avec notre référentiel [...]. On a mis une clause qui est là aussi très symbolique. On veut que les auditeurs soient reconnus et par le FSC et par le PEFC, qui sont les 2 principaux systèmes de certification »².

Le processus vise à mettre en place un instrument techniquement opérationnel, c'est-à-dire qui intègre les contraintes réglementaires et opérationnelles telles qu'elles sont dressées par les autorités publiques communautaires et africaines. Le processus participatif et de triple vérification ainsi défini a pour objectif de légitimer l'instrument du LCB vis-à-vis des firmes, de la société civile et des autorités publiques. Ainsi, le travail avec le Ministère de l'agriculture était conduit avec sa cellule en charge du FLEGT qui est un relais des attentes auprès du Gouvernement français, des autres Etats membres et des Institutions communautaires. Au final, la Charte environnementale de LCB a été mise en place en 2006, reconnue en 2008 par le Gouvernement Fillon, pour guider les achats publics verts et responsables. Enfin, elle est soutenue par les ministères français de l'agriculture et de l'environnement. En 2011, la charte n'est plus indicative mais obligatoire pour l'ensemble des membres. Inscrit dans une démarche type ISO, elle pousse ainsi ses membres à une progression continue des résultats,

¹ Entretien avec un représentant de Le Commerce du Bois, Paris, avril 2011.

² Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

laquelle contrainte n'est pas acceptée par tous et son adoption comme instrument privé contraignant en 2011 conduit à la défection de six membres, défection que semble assumer le représentant de LCB :

« 5 ou 6 c'est marginal parce qu'on en avait 112. Tant pis pour eux et tant mieux pour nous parce que c'est une démarche... encore une fois... on sait que tout le monde n'est pas parfait et en tout cas on fait rentrer tous nos membres dans une logique de progrès car les principes de notre charte ce sont des principes type ISO. On leur demande d'avoir une amélioration permanente de leurs résultats. On fait des audits tous les deux ans et tous les deux ans il faut qu'ils améliorent la situation de l'année n-2 »¹

La prochaine étape pour LCB est de se constituer en organisme de contrôle de la légalité. Plus précisément, il s'agit d'organiser des procédures de diligence raisonnable reconnues pour les membres et les non membres. L'organisme de contrôle vérifie la documentation prouvant la légalité des bois, au sein des pays n'ayant pas signé d'accord de partenariat volontaire. Notre interlocuteur du LCB, nous présente alors la vision du LCB quant à production de cette documentation et à sa valeur comme preuve de légalité. Selon LCB, le problème récurrent pour les opérateurs dans la mise en œuvre de la diligence raisonnable est la mesure du risque, c'est-à-dire de maîtriser la valeur de la documentation qui leur est fournie. L'organisme de contrôle, à l'appui de la charte environnementale et des bureaux tiers, jouerait un rôle dans l'information et la mesure du risque. Dans cette démarche de vérification de la légalité, l'objectif est de fixer la certification privée comme une preuve à part entière de la légalité. Pour sa part, LCB estime, dans le cadre des APV, que la certification n'a pas à être négociée pour être intégrée à chaque cas particulier. A partir du moment où le bois est certifié, que l'aménagement des concessions est contrôlé par un tiers indépendant reconnu par l'organisme de contrôle de LCB alors le bois est considéré comme légal. L'objectif est de placer la certification parmi les preuves de la légalité et fait reposer sa méthodologie de gestion du risque sur la certification. Dans la situation où le bois est non certifié, non contrôlé et provient d'un pays hors APV connaissant des difficultés de gouvernance, alors ce sera sur un faisceau d'indices (permis d'exploitation, plans d'aménagement, taxes sur la concession et le transport etc.) que s'appuiera l'expertise. En sus, face à l'absence de preuves suffisantes, la mesure du risque passe en dernier ressort par les experts. A la différence de l'expérience unilatérale des équipes d'acheteurs des unités de transformation, les experts voient leur action encadrée par des normes d'action et contrôlée par tiers :

¹ Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

« Ce qui est certifié est bon, ce qui est sous attestation tierce partie (WVQ, NTS, TFT...) pour nous c'est bon car ce sont des tierces parties auxquelles on fait confiance, le problème c'est de savoir qui va relever des certificats des pays dont on sait que la gouvernance n'est pas parfaite. Qu'est-ce qu'on va faire ? Demain, si vous traitez avec le Cameroun et que vous n'avez qu'un permis d'exploitation et bien il va falloir mettre en place une analyse de risque fournisseur pour dire aux personnes « vous faites votre business, vous faites votre choix mais vous faites un risque ». Et en face de ça, il va falloir mettre en place des corrections. Donc concrètement, des corrections en fait ce sont des hypothèses de travail. Si les importations viennent du Cameroun, qu'on a des doutes, on demandera non seulement le permis d'exploitation mais aussi le plan d'aménagement, le paiement des taxes sur le transport pour compléter »¹

Cependant, cet organisme s'appuie sur la Charte environnementale du LCB. Cette orientation trouve ses origines en amont de l'adoption du règlement contre le bois illégal et sa mise en œuvre implique certains réajustements pour correspondre précisément au règlement communautaire de diligence raisonnable et en faire un outil opérationnel de gestion du risque : il ne faut plus montrer les progrès réalisés mais bien des preuves de légalité. La mesure du risque est notamment inscrite dans le temps en prévoyant la demande des historiques d'exploitation et de transports de bois.

« La diligence raisonnable repose sur deux piliers : sur l'information et sur une politique d'analyse et d'allègement du risque. Et donc il faut qu'on transforme notre outil, qui est un outil a posteriori, puisque aujourd'hui quand on est audité on regarde les documents qu'a utilisés la société sur son commerce en n-1, les justificatifs qu'elle a présentés. Et l'auditeur demande « qu'est-ce que vous faites en amont pour éviter que votre commerce demain soit illégal ? » Je pense que l'outil on l'a mais il faut simplement qu'on le transforme en outil de prévention, d'analyse. C'est un outil qui n'est pas totalement finalisé. Le mode opératoire est en train d'être finalisé. On indique les attestations valables, les outils mis en place par les pays. Demain le travail à faire, notre objectif ce n'est pas de dire « hier c'était bien », ce sera de dire « comment vous allez faire pour votre business ? ». Alors nous on va faire notre grille d'analyse qui permettra de dire « est-ce que c'est certifié ? ». Si c'est certifié, pour nous c'est du légal même si sur ce point on est en désaccord avec la Commission qui considère que la

¹ Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

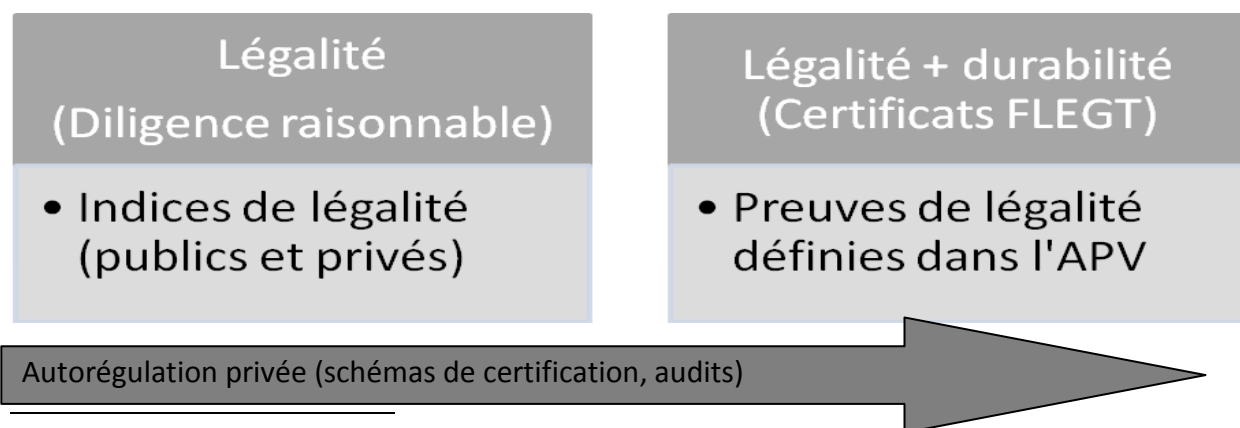
certification n'est pas une condition stricto sensu de légalité, ce qui pose un problème de fond, qui risque de décourager les gens qui font des efforts pour investir »¹.

Tout l'enjeu est donc de faire reconnaître par des arguments techniques sa méthodologie de vérification et de prévention ainsi que le rôle conféré à la certification par la Commission. Cependant, l'objectif de la Commission à travers le FLEGT est à nouveau niveler lorsque l'on sort des mécanismes APV. Ainsi, l'organisme de contrôle dans le cadre de la mise en œuvre de la diligence raisonnable accepte les preuves de légalité, tels les permis d'exploitation, qui ne sont pas celles témoignant de la gestion durable comme les plans d'aménagement forestier.

« Pour l'instant notre système accepte les [permis d'exploitation] ou les [plans d'aménagement]. [...] On va enrichir. Le règlement Illegal Trade Regulation accepte des éléments d'autre nature sociale, écologique, et il y aura peut-être d'autres critères à intégrer. Dans les mesures de correction c'est ce qu'on aura peut-être »².

On peut alors préciser, à ce stade, la démarche de LCB selon un continuum légalité/durabilité où les deux dimensions sont reliées par les schémas de certification, lequel continuum est mis en œuvre par l'organisme de contrôle fondé. *A minima*, le problème de durabilité demeure en ce que dans les pays hors APV ayant des problèmes de gouvernance, ce sont des faisceaux d'indices qui sont exigés par l'organisme de contrôle aux opérateurs non certifiés. En progressant sur le *continuum* de légalité forestière, le couple légalité/durabilité est renforcé par les objectifs et les moyens que fixent les programmes forestiers nationaux aux opérateurs en matière d'élaboration de plan d'aménagement et enfin par les certificats FLEGT. Tout au long de ce *continuum*, le couple durabilité/légalité est considéré, par LCB, comme étant prouvé d'office par les schémas de certification et les audits par tiers reconnus (figure 29).

Figure 30 : Le continuum légalité/durabilité selon LCB



¹ Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

² Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

Au total, c'est le soutien aux efforts réalisés par les membres pour mettre en œuvre des démarches certificatrices qui est poursuivi. Au-delà de la certification, l'objectif de LCB est de fournir une plate forme d'évaluation des pratiques au regard du plan d'action FLEGT. Ici aussi la recherche de synergie et le travail politique avec les Institutions européennes et nationales apparaît particulièrement stratégique et nécessaire pour mettre en place un instrument de contrôle opérationnel. En effet, la Commission elle-même (COM(2008) 644 final, art 5.1) fixe que les organismes de contrôle doivent être validés par les autorités publiques européennes et au final par la Commission. La liste des organismes de contrôle agréés sera en outre publiée par la Commission (COM(2008) 644 final art.6). D'une part, ceci attestera de la validité des systèmes nationaux et de ce qui est entendu par autorités nationales compétentes¹ et, d'autre part, ceci renforcera la lisibilité de ces organismes sur le marché international du bois. Ce renforcement de visibilité est important alors que des pays comme les Etats Unis ou l'Australie durcissent leurs lois douanières quant à l'importation de bois illégal. L'enjeu pour ces organismes de contrôle est de se positionner comme organismes d'accréditation de légalité sur le marché international. L'objectif est ainsi de maintenir de la cohérence dans les approches nationales du contrôle de la légalité. Aussi, le travail collectif au sein de l'ordre institutionnalisé apparaît particulièrement important pour définir conjointement avec le ministère de l'agriculture la forme que prendra la mise en œuvre en France du FLEGT et du règlement contre le bois illégal ainsi que les contours, modalités et objectifs que veut mettre en place le LCB. Cette préoccupation ressort durant notre rencontre avec LCB pour qui l'institutionnalisation des pratiques privées de vérification de la légalité passe par le travail politique avec le ministère de l'agriculture qui devient à son tour une ressource d'action publique en tant que médiateur et évaluateur de la démarche LCB auprès de la Commission et du Conseil et enfin porteur du projet LCB auprès de la Commission et du Conseil ainsi qu'auprès des autres responsable pour les Etats membres de la mise en œuvre des règlements contre le bois illégal. L'objectif final est de trouver un compromis, entre la poursuite de l'intérêt du ministère, celui de LCB, celui de la Commission et des autres Etats membres.

Le représentant de LCB de confier que le ministère de l'agriculture « *est là un peu pour [nous] aiguillonner et puis pour dire « attention, là vous n'allez pas assez loin ». [Hors micro] On est chacun dans un jeu de rôle, chacun a parfois essayé, quand on regarde les professionnels, l'intérêt public, avance ses pions en fonction de ce qu'il a intérêt à faire pour accéder à la négociation. L'idée est qu'on soit bien en phase sur un produit fini qui sera la*

¹ Donc, il serait intéressant d'observer le travail politique fait par les pays et les opérateurs d'Europe de l'Est dont les faiblesses dans la gouvernance et la légalité forestière sont connues.

diligence raisonnable porté collectivement et qui sera accepté par la Commission. Pour cela, il faut que le ministère de l'Agriculture, qui négocie le FLEGT, valide notre approche »¹.

La démarche LCB peut être envisagée comme produite par une situation de dépendance au sentier issue d'un verrouillage par le choix antérieur de la certification. Cette dépendance découle tout autant des investissements successifs réalisés dans la certification pour se mettre en conformité et s'y maintenir (*lock in*) qu'elle provient de la multiplication des firmes se ralliant à ce modèle de régulation privée pour répondre aux pressions environnementales (*excess momentum*). LCB, par sa charte environnementale, et son projet de se faire reconnaître comme organisme normalisateur, vise à entretenir cet *excess momentum* autour de l'autorégulation privée. L'objectif est pour eux de certifier les flux vers l'UE comme ceux vers le reste du monde, et ainsi de prendre en charge les flux de bois hors certificats APV. L'action de LCB vise ainsi à maintenir un verrouillage induit par une autorégulation privée aujourd'hui incontournable pour les opérateurs face à la rupture de politique publique disqualifiant l'autorité *per se* de ces instruments volontaires. Au total, LCB internalise le changement provoqué par la Commission en se constituant comme organisme de contrôle de l'ordre institutionnalisé et non plus comme seule organisation intermédiaire de représentation, cette dernière pouvant néanmoins bénéficier d'une légitimation supplémentaire du fait de son initiative en faveur de la légalité et de la durabilité. Inscrit dans cette stratégie depuis 2006, LCB a pris de l'avance sur la mise en œuvre du plan d'action contre le bois illégal. Cependant, les réajustements rendus nécessaires par l'adoption du règlement contre le bois illégal en 2010 nous conduisent à nous demander à quel point cette réaction n'est pas trop anticipée et rendue vulnérable par les modalités de mise en œuvre qui seront en jeu à partir de 2013. En effet, au moment de l'enquête, LCB est dans une démarche d'anticipation pour se positionner comme vérificateur *leader* de la légalité agréée au moment de la circulation des certificats FLEGT et de la mise en œuvre du règlement douanier en 2012. Cependant, au moment où LCB faisait ses démarches, échangeait avec les responsables au ministère de l'agriculture du dossier bois illégal, un agent de la DG Développement convenait que les choix des vérificateurs et les modalités de travail n'étaient pas encore faits.

« Pour l'instant on ne les [vérificateurs] a pas contacté. A priori on imagine que ce devrait être un bureau d'étude international qui connaît un peu la foresterie, qui s'y connaît un peu

¹ Entretien avec un représentant de LCB, Paris, avril 2011.

dans les systèmes ISO, et nommé dans l'accord. Vous verrez on définit les termes de référence de ce que doit faire l'auditeur »¹.

Or, l'accord APV s'articule autour de la définition claire de qui y participe et selon quelle modalité. Ce bureau d'expertise n'étant pas opérationnel au moment des premiers APV, quel rôle va-t-il pouvoir jouer face aux APV signés jusqu'à son ouverture ? L'organisme de contrôle devra en effet nécessairement intégrer les organismes tiers qui sont des parties reconnues par l'APV. Face à ce risque, le travail avec les agents du Ministère de l'agriculture apparaîtra comme une nécessité pour LCB afin que son mécanisme de vérification soit le mieux possible pris en compte parmi ces ajustements :

« LCB a pris beaucoup d'avance mais peut-être sont-ils partis trop tôt »²

Au total, le règlement contre le bois illégal impacte de près les relations instituées au sein de l'ordre depuis le rapport à la ressource forestière et dans sa distribution (figure 30). Afin de minimiser la rupture, les firmes et leurs associations précisent des codes de conduite jusque-là définis au regard de l'enjeu de gestion durable pour y intégrer explicitement la prise en compte et la vérification de la légalité des bois achetés. L'objectif est de faire intégrer par les membres des associations des comportements de diligence raisonnable tels que prévu par le Plan d'action FLEGT. Cependant, le statut des preuves de légalité ne vise pas seulement les flux mais elle met directement en questions l'autorégulation des firmes d'exploitation forestière. Aussi, en portant la focale sur les acteurs, nous nous tournons vers la participation de ces firmes aux négociations des APV pour que leurs pratiques, certifiées, soient intégrées au système de vérification de légalité.

3.2.2 Quelle place pour les firmes face au changement ?

Au-delà des positions et des stratégies des groupes intermédiaires, il se pose la question de la manière dont sont impactées individuellement les membres de l'ordre institutionnalisé. Comment le coût d'une dépendance au sentier et du changement pèse-t-il sur les firmes ? Les firmes de l'exploitation forestière ont été très tôt mises individuellement au cœur des enjeux

¹ Entretien avec un agent de la DG Développement, Bruxelles, décembre 2010.

² Entretien téléphonique avec un agent du dossier FLEGT au ministère de l'agriculture, octobre 2011.

forestiers et de la définition du problème forestier international. La régulation communautaire de diligence raisonnable et contre le commerce de bois illégal porte la focale sur les flux de bois depuis leur zone d'extraction. La preuve de la légalité commence donc dès le lieu d'abattage et la firme d'exploitation. Face à ce gouvernement de l'industrie, les contraintes sur la relation instituée de distribution conduit donc les différents opérateurs à transmettre aux différents opérateurs intermédiaires les preuves de légalité exigées à l'entrée sur le marché communautaire. C'est également une l'institutionnalisation du rapport à la ressource forestière elle-même qui est mise sous tension. Quel impact la régulation a-t-elle sur l'exploitation ? Comment réagissent les firmes ? Comment participent-elles aux négociations des APV et se préparent-elles à mettre en œuvre la diligence raisonnable ? Porter la focale au niveau micro, nous permet de revenir plus précisément sur la situation individuelle des firmes face au changement dans la régulation du secteur et les effets sur les relations institutionnalisées à la ressource forestière et ainsi poser la question du rapport de l'organisation à la régulation politique. Le renforcement de la régulation publique pose également la question pour les firmes de savoir dans quelle mesure la certification privée fait doublon avec le certificat FLEGT. Aussi, quel est l'intérêt des firmes à adhérer à ces schémas privés coûteux ? La certification privée courre-t-elle le risque de l'obsolescence dans les pays signataires d'APV portant sur l'intégralité des bois ?

Cependant, il peut apparaître coûteux pour les firmes de renoncer aux schémas de certification, que ce soit financièrement ou en termes de communication : Comment justifier l'abandon de la certification face aux coalitions de cause issues de la société civile. Quelle rupture est possible avec « le sentier industriel » tracé par le recours à la certification et les efforts financiers et politiques mobilisés pour y adhérer ? Au total, la perturbation provoquée par les négociations des APV, en menaçant la relation institutionnalisée des firmes à la ressource forestière, menace tout le travail politique des firmes et leur légitimation comme acteur politique participant à l'action publique dans le secteur forestier. Le désengagement de l'Etat a été une opportunité pour les firmes de s'insérer dans un gouvernement multiscalair de l'ordre industriel et de participer ainsi à l'autonomisation de la régulation des relations à la ressource forestière. Ce sont ainsi construites des configurations d'acteurs privés, réunissant firmes, ONG et certificateurs, desquelles ont émergé, d'une part, la définition du contenu d'instruments techniques et privés de gestion forestière et, d'autre part, l'apprentissage d'un travail politique dans le gouvernement de l'ordre. Une telle stratégie implique pour les firmes de maîtriser au mieux cet instrument privé et de routiniser au mieux leur vigilance quant à l'exploitation et à l'approvisionnement en matière première bois. Ainsi, notre interlocutrice à

l'IFIA nous rappelle qu'avant les deux schémas mondialisés FSC et PEFC, les firmes forestières étaient déjà engagées dans des certifications forestières issues de bureaux européens privés spécialisés dans l'aménagement forestier tropical :

« Ça c'est lancé bien avant c'est-à-dire que comme des membres avaient été certifiés OLB, VLO, ils ont voulu aller plus loin pour atteindre probablement de nouveaux marchés, pour répondre à des exigences de plus en plus importantes pour répondre aux pressions des ONG. Donc tout ça a entraîné une effervescence au niveau du FSC »¹.

Nous observons, en 2012, que la mise en œuvre ne conduit pas à une mise en question de la certification elle-même mais à une inquiétude quant à l'avenir des efforts réalisés par les firmes du secteur. Aussi, le travail politique des représentants de membres de l'ordre industriel valorisent de tels efforts afin qu'ils soient pris en compte par les autorités publiques. De même, il ne s'agit pas pour les firmes, au stade du début de la mise en œuvre de la régulation européenne, de faire marche arrière sur la certification. La stratégie est de l'intégrer au mieux à la nouvelle régulation publique. Les firmes légitiment la régulation privée par des arguments techniques présentant les apports de la certification, que ce soit dans le sens de la rationalisation de l'exploitation et la meilleure information forestière que, d'autre part, pour faire face aux critiques environnementalistes en fournissant une preuve du verdissement des pratiques industrielles. La certification est également présentée comme un élément explicatif de la résistance des firmes aux effets de la crise économique de 2008 du fait des contraintes sur l'organisation de l'exploitation. L'engagement dans la certification FSC depuis 2008 pour certaines de ces firmes constitue une contrainte à améliorer en permanence ces différents éléments et à progresser sur un certain nombre de problèmes non résolus quant à l'exploitation de certaines concessions avec des conflits d'usages avec les populations autochtones, la redistribution des richesses.

L'ensemble de ces éléments sont autant de variables nous conduisant à parler de territoire institutionnalisé comme ressource de légitimation pour le travail politique de ces firmes. Aussi, nous pourrions nous attendre à au développement d'un travail politique et à une participation directe des firmes dans les négociations portant sur le contenu des APV. Or, il apparaît dans le cadre de notre enquête que, face à la perturbation, les firmes se referment sur ce qu'elles ont fait sur leurs concessions forestières en termes de RSE et de gestion durable des forêts, en laissant les organes les représentant et les cabinets d'audit faire le travail de représentation pour maintenir certification et organiser transition vers le certificat FLEGT.

¹ Entretien avec un représentant de l'IFIA, Paris, mai 2011.

Plus précisément, l'institutionnalisation du territoire forestier ne va pas dans le sens du travail politique mais dans celui de l'attente pour voir les effets que le changement aura sur la régulation politique telle qu'elle était jusque là institutionnalisée. Autrement dit, les firmes observées attendent de voir comment la relation à la ressource forestière va être réinstitutionnalisée par les autorités publiques et les certificateurs privés. Aussi, deux dynamiques parallèles s'observent dans les étapes de définition des APV et précédant la mise en œuvre du règlement contre le bois illégal. D'une part, le resserrement de la firme sur son territoire institutionnalisé. Un représentant d'une firme d'exploitation forestière dans le bassin du Congo rappelle¹ ainsi que la firme n'est pas que prédatrice de la ressource. En matière de gestion de l'environnement, elle développe une sylviculture adaptée, contribue à la protection de la biodiversité, à la restauration des zones dégradées ou coupées rases. En matière économique, elle crée de l'emploi local et rural ainsi que de la valeur ajoutée pour des terres boisées considérées comme des espaces marginaux face aux contraintes démographiques, alimentaires, aux ressources du sous sol et à toute opportunité de conversion des espaces forestiers. Dans le domaine social, ces firmes logent leurs employés et familles, ouvrent des écoles. Elles participent également à l'aménagement du territoire au-delà de la seule concession. Ce travail est conduit avec plusieurs associations et ONGE. Ces différents aspects de l'action locale des firmes correspondent autant à une gestion paternaliste qu'à la pression des ONGE dénonçant régulièrement les limites des pratiques des firmes. En outre, notre interlocuteur auprès de Rougier SA (firme française d'exploitation forestière dans le bassin du Congo) nous fait part des positions communes définies avec WWF quant au rôle différent des certificats FLEGT et incontournable dans le contrôle de la légalité tout au long de la chaîne de transformation. Aussi, les deux acteurs s'accordent sur la nécessaire promotion des deux certificats :

« Avec WWF, on partage clairement l'idée qu'il y a une différence fondamentale entre les deux et que les produits doivent être promus de manière différente »²

D'autre part, la négociation des APV est en quelque sorte « sous traitée » aux cabinets d'audit et de normalisation. Le résultat des négociations indiquera la place ultérieure à accorder aux instruments privés de régulation. Un entretien avec un représentant d'une firme de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo précise la situation provoquée par les

¹ A l'occasion des journées « Conférence des acteurs français sur les forêts tropicales », 11-12 janvier 2012, Ministère des affaires étrangères et européennes, Centre de conférences ministériel, Paris. Ces éléments sont répétés par notre interlocuteur auprès de Rougier SA à l'occasion de notre entretien (janvier 2012).

² Entretien téléphonique avec un représentant de Rougier SA, janvier 2012.

négociations APV. La complexité de la procédure ainsi que les coûts que cela induirait pour chaque firme si elle voulait participer à ces négociations longues les conduisent à faire le choix de ne pas y participer. En revanche, elles s'appuient sur les bureaux de normalisation avec qui elles travaillent pour prendre en charge le coût du suivi du changement au motif que c'est dans leur intérêt étant donné que c'est leur cœur de métier. Ainsi, ces bureaux d'étude participent aux étapes de négociations qui leur sont ouvertes pour, d'une part, mesurer avec les gouvernements la faisabilité des objectifs affichés et, d'autre part, y intégrer leurs attentes avec les firmes. L'inquiétude est d'autant plus forte pour les firmes que, au-delà du travail de représentation, d'information et de défense de la régulation privée que réalisent leurs instances de représentation, l'incertitude sur l'avenir de la relation institutionnalisée à la forêt est exacerbée par les délais de mise en œuvre du plan d'action et des APV. Si le règlement contre le bois illégal est prévu pour entrer en vigueur en 2013, des retards sont attendus par les différents opérateurs par les membres de l'ordre institutionnalisé du fait des défis d'apprentissage technique, politique et stratégique des administrations soient trop importants à réaliser d'ici 2013.

Une autre source d'inquiétude quant à l'issue des négociations avec la double certification tient au surcoût qu'elle entraînera. C'est une menace que relaye fortement les organes intermédiaires de représentations. Si le risque présenté par les groupes d'intérêts est une double certification avec une double procédure de vérification avec des coûts supplémentaires, la demande en bois ne suivra plus pour s'appuyer sur les seuls certificats FLEGT. L'enjeu est donc de permettre la mise en place de vérification commune pour les deux certifications.

Au total, nous observons des firmes se refermer sur les valeurs centrales de leur activité. En cela, elles apparaissent particulièrement territorialisées dans le retrait des négociations. Légitimées par l'institutionnalisation publique et privée de la relation à la ressource, le coût de la négociation est externalisé auprès des experts jusque-là évaluateurs des démarches de la firme. En cela, l'impact de la contrainte réglementaire apparaît particulièrement fort et symbolise l'efficacité de la démarche communautaire de recentraliser la régulation des forêts.

Conclusion : La réinstitutionnalisation du bois illégal

Depuis 2003, la régulation européenne du bois illégal correspond à une véritable recentralisation de l'action publique dans laquelle la définition de l'instrument et sa mise en œuvre fixent les parties prenantes avant tout en destinataires de politique publique.

La perte de centralité des Etats concernés par ces flux illégaux correspondait à l'absence d'instruments publics capables d'enrayer ce phénomène. L'inaction publique y était dénoncée et n'y trouvait pas de solutions multilatérales. Seule, la privatisation de la gouvernance a permis de mettre en place de nouveaux cadres d'interactions pour garantir la légalité et faciliter les échanges entre les acteurs privés, publics et collectifs. L'action collective a ainsi été institutionnalisée sur fond de retrait de l'Etat et l'interdépendance n'a été finalement structurée qu'entre les acteurs les plus volontaires du marché. Face à cette situation, si la politique étrangère de l'UE apparaît comme une rupture par une recentralisation de l'action publique en une politique publique réglementaire encadrant strictement les arrangements entre parties prenantes, la formulation du problème public n'a été possible que par le travail politique des ONGE auprès des Institutions communautaires.

Aussi, pour reprendre le croisement qu'opère Eve Fouilleux (2005 : 266 et suiv.) de la grille d'analyse de Peter Hall (1993) associant le changement et l'apprentissage social avec celle de Hans Jenkins-Smith et Paul Sabatier (1993) sur la part que prennent les *advocacy coalitions* au changement de politique publique, nous pouvons observer que le déplacement de l'autorité vers les acteurs publics correspond à un double mouvement. Pour s'insérer dans une préférence communautaire pour l'environnement construite à l'international et au sein de l'UE (Laidi, 2005 et 2008), le changement d'instruments et d'objectifs correspond à une action volontariste des DG Environnement, Commerce et Développement mises face aux échecs des régulations existantes par le Parlement européen et les ONGE. Afin de ne pas se discréditer, l'autorité européenne a été recentralisée par l'adoption des règlements sur le bois illégal. Les autorités publiques communautaires, mais également celles des pays signataires d'APV, sont à nouveau placées en situation de régulateur central de biens publics mondiaux, se mettant ainsi en position de puissance civile normative (Manners, 2002). Elles encadrent, à cette fin, les acteurs privés non pas selon des directions à prendre mais selon des politiques sectorielles centralisées. Ceci a pour effet de modifier les coalitions d'acteurs en place, et ce, avec des effets inattendus pour les entrepreneurs de cause des instruments de régulation privée

en ce que ces derniers sont mis hors des mécanismes de vérification de la légalité qu'ils ont eux-mêmes promus auprès des autorités publiques. Une telle recentralisation de l'autorité peut permettre aux firmes de sortir des coalitions avec les certificateurs privés et d'utiliser les bureaux de normalisation comme écran institutionnel dans la redéfinition des mécanismes de régulation des relations structurant l'OI. Cependant, c'est avant tout un repli de celles-ci sur le territoire institutionnalisé qui est observé.

Le changement externe n'est donc, à ce stade, que peu internalisé. Les membres de l'OI mettent en place différents mécanismes d'autorégulation pour se mettre en conformité avec le règlement de diligence raisonnable tandis que les schémas de certification sont mis en balance, mais non désinstitutionnalisés brutalement. En effet, les coalitions sociales-privées (Delmas et Young, 2009) réunissant firmes, ONG et certificateurs autour de la ressource forestière apparaissent inextricables. Aussi, le renoncement aux schémas peut apparaître très coûteux pour les firmes, d'autant qu'au problème d'image se cumule aujourd'hui le risque financier de renoncer à un instrument sociétal qui a permis d'encadrer, de manière inattendue, avec plus précision la gestion forestière.

C'est aussi la diffusion internationale du FLEGT qui fait question. Tout d'abord, en s'étendant aux pays d'Asie du sud est et d'Amérique du sud, c'est l'avenir même des schémas privés qui est mis en question. Cet instrument privé financièrement coûteux est en effet déclassé par des lois reprenant ses apports en termes de modalité de gestion forestière et de traçabilité du bois. C'est donc l'expertise des tiers qui est elle-même mise en balance par le retour de l'Etat. Plus largement, l'évolution du traitement international des enjeux forestier pose la question des combinaisons possibles avec le REDD+. En effet, les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme financier de rétribution des Etats pour le recul de la déforestation nécessitent une capacité des autorités publiques à réguler et à mettre en œuvre une politique forestière, à maîtriser les terres boisées et l'information forestière et sanctionner les contrevenants. Ce renforcement doit toucher l'ensemble des politiques sectorielles et d'aménagement du territoire ; point qui constitue aujourd'hui un des écueils des négociations du REDD+ avec le choix des mécanismes de mesures et de financements.

Au total, cette étude de cas s'articule autour de deux résultats. Tout d'abord, sur l'objet, elle montre la politique étrangère des Institutions communautaires et les interactions avec les représentants des gouvernements des Etats membres et les parties prenantes transnationales et infranationales. Dans une perspective internationaliste libérale, l'UE pourrait être alors définie comme une puissance civile normative qui participe à la régulation de l'interdépendance complexe avec les acteurs transnationaux pour protéger un bien commun de l'humanité.

Ensuite, et toujours sur notre objet, cette étude de cas concerne un changement de politique publique par la recentralisation et non par le retrait. Enfin, notre grille d'analyse activant un triptyque acteur-territoire-instrument apparaît opérationnelle en dehors de l'espace communautaire. Elle permet, en effet, de saisir la participation des acteurs à la définition et à la mise en œuvre d'instruments internationaux à travers les échelles de régulation. Plus encore, elle montre que la relation à la ressource forestière est une variable explicative du positionnement des acteurs sur plusieurs échelles de régulation. Au total, l'institutionnalisation du territoire apparaît donc comme une variable explicative de la participation des acteurs à la régulation politique que ce soit à l'échelle européenne ou à l'échelle internationale.

Conclusion générale : Une relation à la ressource forestière institutionnalisée par le territoire

A l'issue de ce travail de recherche, face aux résultats des études de cas, il ne s'agit nullement de spéculer sur les modalités selon lesquelles la régulation du secteur devrait fonctionner. Au contraire, cette conclusion poursuit l'objectif de revenir sur les résultats de notre analyse en revisitant l'hypothèse centrale avancée en introduction et les hypothèses de travail présentées au cours du chapitre 3 de la partie 1, en synthèse que *l'institutionnalisation des territoires forestiers constitue une ressource d'action publique pour les acteurs multipositionnés à travers des échelles de régulation politique entremêlées*. Cette thèse, qui met face à face la globalisation des enjeux forestiers et les territoires, est partie de plusieurs séries de questions sur la régulation politique. Comment saisir le *policy transfer* face aux jeux d'échelle ? Comment définir l'intérêt des acteurs localisés face aux enjeux forestiers globalisés ? Comment analyser la multitude d'acteurs internationaux, transnationaux et infranationaux, publics, privés et sociaux prenant part aux processus de régulation ? La relation à la ressource forestière est-elle une variable dépendante ou indépendante de la régulation de problèmes forestiers collectivement définis et redéfinis aux diverses échelles de la régulation ? Face à cette série de questions d'analyse, nos études de cas ont permis de mettre en avant des acteurs stratégiquement multipositionnés, non pas selon un intérêt rationnel mais selon des intérêts perçus et une relation à la ressource forestière institutionnalisée par les membres de l'ordre industriel. Au total, ce sont deux séries de défis qui sont à relever, le premier, quant à l'objet – saisir les intérêts des acteurs, leurs savoirs et leur légitimation à travers leur travail politique – le second quant à la théorie – sur le choix du sous champ pour saisir l'entremêlement des échelles de régulation. Aussi, et pour revenir plus précisément sur ces résultats, dans un premier temps, nous effectuons un retour critique sur nos hypothèses de travail quant à l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière pour montrer ce qu'elles ont apporté à la connaissance de l'objet multidimensionnel. Dans un second temps, nous nous arrêtons sur le défi porté par la thèse dans la thèse – l'entremêlement des échelles de régulation. Une telle thèse secondaire justifie que nous nous soyons inscrits dans une approche cumulative de la régulation rapprochant des programmes de recherche des Relations internationales et de l'Analyse des politiques publiques. Une telle démarche d'analyse

apparaît fondamentale pour comprendre une régulation des pratiques des acteurs face à un intérêt général formulé en termes globaux de lutte contre le changement climatique, contre la déforestation et l'érosion de la biodiversité mais toujours paralysée par la rencontre des intérêts des représentants des gouvernements et des acteurs infranationaux quant aux objectifs et aux modalités de mise en œuvre.

1. Les hypothèses sociologiques pour analyser la régulation contemporaine des forêts

Au cours de la partie 1 de notre thèse, notre approche constructiviste de la régulation a conduit à élaborer une grille d'analyse s'articulant autour d'un tryptique « acteur-territoire-instrument » (chapitre 3, partie 1). Une telle grille vise à rendre compte d'une régularité dans les pratiques des membres de l'ordre industriel et de leur participation à la régulation pour stabiliser l'accès à la ressource forestière en se protégeant du changement. A cette fin, trois études de cas ont montré que le « gouvernement de l'industrie forêt-bois-papier » ne pouvait nullement se contenter d'une explication fonctionnaliste ou en termes de choix rationnel. Au contraire, elles illustrent que si des objectifs rationnels pouvaient être présentés par des catégories d'acteurs publics, privés et sociaux durant le processus de décision, les négociations donnent à voir des relations de puissance structurées autour d'intérêts construits par les représentations de la gestion de la ressource et la construction de réseaux d'acteurs. Qui plus est, le processus de déssectorisation de la régulation des enjeux forestiers conduit les membres de l'ordre industrie à valoriser leur institutionnalisation de la relation à la ressource face aux arguments d'intérêt général et de multisectorialité. Au total, les enjeux collectifs de déssectorisation de la régulation de l'accès à une ressource naturelle localisée ont particulièrement mis en valeur la portée analytique de notre grille, tant sur le plan théorique par ses hypothèses et les pans de littérature activés que par son opérationnalité pour saisir les pratiques des acteurs investis dans les processus de régulation de la gestion de la ressource. Ainsi, notre première étude de cas (chapitre 2, partie 2) a démontré comment, pour participer à la construction collective de la politique européenne de gestion des feux, le travail politique de membres de l'USSE visait à valoriser, à travers les échelles de gouvernement européen, un savoir institué face à des expertises concurrentes, tant infranationales que communautaires

(elles-mêmes inscrites dans des processus de légitimation et un travail politique). De même, l'étude suivante (chapitre 3, partie 2) a permis de décrire précisément comment l'acteur intermédiaire de représentation auprès des Institutions communautaires des firmes papetières européennes a participé, et ce, en concurrence avec d'autres membres de l'ordre industriel forêt-bois-papier européen, à la construction collective du problème public européen de valorisation du bois énergie. Ce chapitre a également illustré comment les firmes françaises se sont appuyées sur cette problématisation et politisation européenne pour influencer la mise en œuvre par le gouvernement français. L'objectif du travail politique des membres a alors été double : Interdire l'accès des nouveaux entrants à la nouvelle politique publique de valorisation de la biomasse forestière et maintenir le *statu quo* autour des relations d'approvisionnement à chaque fois institutionnalisée localement. Enfin, la dernière étude de cas sur le bois illégal (chapitre 4, partie 2) a mis en avant comment les firmes se repliaient sur leur relation institutionnalisée à la ressource forestière face aux incertitudes générées par la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique. En effet, face au changement et à un dilemme des jeux quant à la place de l'autorégulation privée dans la nouvelle norme européenne induits par la nouvelle régulation communautaire sur le bois illégal, les firmes laissent à leurs organisations de représentation auprès des Etats et des Institutions communautaires, ainsi qu'aux organismes de normalisation, la charge de participer à la construction collective des accords de partenariats volontaires et des règles de diligence raisonnable. Ces trois séries de résultats valident deux de nos hypothèses de travail et sur lesquelles il nous faut revenir : Le territoire est une variable explicative du travail politique et l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière.

1.1 Le territoire comme variable explicative du travail politique

En s'inscrivant dans un cadre d'analyse constructiviste institutionnaliste (Hay, 2006) pour étudier le travail politique des acteurs, la régulation est expliquée comme construite au sein de multiples arènes politiques elles-mêmes façonnées par les acteurs (Carter et Smith, 2008) dont les objectifs perçus sont problématisés (Rochefort et Cobb, 1994) et politisés (Lagroye, 2003). Pour autant, cette légitimation dépend elle-même de la capacité des entrepreneurs étudiés à se

positionnés sur les différentes échelles du gouvernement de l'ordre industriel. Fondée sur un tel cadre constructiviste, notre grille d'analyse fixe le territoire comme socialement construit et instrumentalisé en ressource d'action publique dans la production et dans la légitimation de la participation à la régulation de l'accès aux ressources forestières à travers les échelles de régulation. Les trois études de cas montrent que la territorialisation (Muller, 2005) des enjeux sectoriels s'appuie sur une relation fortement institutionnalisée à la ressource forestière. Elles montrent en outre qu'à travers les échelles de gouvernement, cette institutionnalisation est portée par les acteurs du secteur comme une ressource d'action publique pour résister aux changements de politiques publiques et aux nouveaux entrants.

Les études de cas montrent également que la puissance économique ne se substituait pas aux autres ressources d'action publique : Quelque soit la puissance économique de l'acteur, la compétition dans la participation à l'agenda politique conduit les acteurs à activer toutes les ressources d'action publique disponibles, les ressources matérielles de puissance, l'expertise externe et les savoirs institués issus des expériences locales de gestion de la ressource (Roger, 2010). Pour autant, les études de cas valident notre première hypothèse selon laquelle le territoire est institutionnalisé dans la participation à l'agenda politique. En effet, la territorialisation des politiques publiques place la relation institutionnalisée à la ressource forestière comme une ressource d'action publique indispensable pour légitimer la participation, la représentation de l'enjeu sectoriel et sa problématisation/politisation par les entrepreneurs. Cependant, les chapitres 2 et 3 (partie 2), sur la politique européenne de gestion des feux et du bois énergie, montrent aussi avec précision que l'institutionnalisation du territoire ne suffit pas à lui seul à imposer dans la décision la représentation de l'entrepreneur mais que celui-ci doit s'insérer dans un réseau et notamment s'appuyer sur le travail politique des acteurs intermédiaires de représentation. Un tel constat conduit à coupler, dans l'étude du gouvernement de l'UE, notre première hypothèse avec notre deuxième hypothèse qui avance la capacité des acteurs à se positionner simultanément sur plusieurs échelles de régulation. Ainsi, le chapitre sur la politique européenne de gestion des feux nous montre bien que le membre local seul ne peut porter son modèle de gestion des feux à travers les échelles communautaires. Il doit pour cela s'appuyer sur l'organisation transnationale dont il est membre, l'USSE, et sur son travail politique pour porter sa problématisation de l'enjeu sectoriel à travers les échelles de régulation et faire face aux acteurs concurrents, qu'ils soient experts ou décideurs. De même, le chapitre sur le bois énergie montre que si le problème public est territorialisé par les membres locaux de l'ordre industriel, les firmes papetières

n'ont influencé les modalités de mise en œuvre excluant les nouveaux entrants et maintenant le *statu quo* de la relation d'approvisionnement que grâce au travail politique des organisations de représentations nationales et communautaires de celles-ci. Ainsi, les résultats montrent-ils des groupes intermédiaires (Nay et Smith, 2002 ; Muller, 2005) de l'ordre institutionnalisé mobilisés dans un travail politique auprès des représentants des Institutions communautaires et des gouvernements des Etats membres. En outre, c'est notre troisième hypothèse de travail qui se vérifie à travers les études de cas. L'UE est à analyser comme un espace de politiques publiques construites et mises en œuvre par des réseaux d'acteurs en concurrence autant aux échelles micro que méso qu'aux échelles nationales, européennes et globales. Le travail politique s'inscrit en effet dans une série d'aller-retour des entrepreneurs entre les espaces internationaux, communautaires et le micro, et ce, dans le but de mobiliser largement les personnels des hiérarchies administratives de la décision depuis les membres du gouvernement jusqu'aux autorités territoriales. L'objectif est d'imposer leur représentation fine du problème sectoriel et local face à celles des autres entrepreneurs, eux-mêmes locaux et territorialisés ou nouveaux entrants ou encore représentant l'intérêt général (ONG et associations nationales de gestion durable des ressources naturelles), dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques et des décisions. Pour la ressource forestière, ce découpage du réel ne correspond plus au seul secteur forestier mais à la mise sous tension de la captation de la ressource. Les études de cas décrivent comment le secteur forestier est devenu l'espace politique qui matérialise le changement par le décalage croissant avec l'institutionnalisation des relations à la ressource et le changement d'objectifs des politiques publiques (Muller, 2005 : 182). Aussi, notre dernière hypothèse est confirmée dans sa capacité à opérer comme clef de lecture de la régulation politique de la ressource. Non seulement la légitimation de la relation à la ressource est instrumentalisée par les membres de l'industrie pour intégrer l'agenda politique, mais celle-ci est également activée pour se protéger du changement, soit par la politisation soit par la dépolitisation des politiques publiques.

Au total, les conclusions des études de cas montrent que le gouvernement de l'industrie forêt-bois-papier, s'il peut être guidé par des objectifs de performances, est problématisé et politisé par les pratiques des acteurs cherchant à y participer *via* des processus de légitimation et de technicisation et par l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière. L'agenda politique européen et la mise en œuvre sont étudiés par les acteurs et au sein des Etats membres pour situer les mobilisations et leurs impacts sur les agendas communautaires et

nationaux. C'est peut-être alors davantage dans ce sens-là que l'eupéanisation peut être saisie et non dans le cas d'un constat d'homogénéisation des politiques des Etats membres. De tels résultats nous conduisent alors à revenir plus précisément sur la place à donner aux pratiques des acteurs et à l'institutionnalisation de la relation à la ressource face au changement dans l'analyse de la régulation.

1.2 L'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière face au changement

Notre thèse a montré que pour comprendre la régulation, il fallait à chaque fois revenir sur les acteurs eux-mêmes et la territorialisation de leurs intérêts. Inscrits dans notre approche de la régulation politique internationale, nos hypothèses partent d'intérêts qui ne sont ni rationnels ni donnés par les seules idées. Ils ne sont pas non plus que intersubjectifs mais construits selon un processus d'institutionnalisation. Les membres cherchent à internaliser le changement en maintenant le *statu quo* ou en réinstitutionnalisant la relation à la ressource en leur faveur. Les nouveaux entrants, pour leur part, prennent appui sur les objectifs assignés au changement pour pénétrer de nouveaux secteurs et desinstitutionnaliser la relation à la ressource forestière. A cette fin, le travail politique apparaît comme un outil analytique utile pour décortiquer les pratiques des acteurs face à l'agenda public et non sur la décision elle-même. Ce faisant, nous pouvons analyser le changement de politique publique par la déssectorisation comme une contrainte encadrant les pratiques acteurs, le changement étant alors la disqualification des anciennes visions du monde (Muller, 2005 : 171).

Ainsi, chaque étude de cas montre que la sylviculture est construite comme un territoire face à l'enchevêtrement des questions forestières avec les autres politiques sectorielles et les autres territoires construits sur les mêmes espaces (Muller, 2004 : 112). L'enjeu pour ces acteurs en concurrence est bien de s'imposer par le travail politique dans le découpage du réel face aux nouveaux entrants et à l'autorité. Au total, plus qu'une identité locale (Muller, 2004 : 107), la territorialisation par les acteurs des enjeux sectoriels les amène à définir, face aux autres acteurs, une identité forestière pour maîtriser le changement. Aussi, cette résistance au changement se traduit alors par la tentative des acteurs étudiés d'insérer dans le nouveau

référentiel sectoriel leur perception du monde vécu, leurs savoirs traditionnels et leur interdépendance avec la bonne gestion du massif, afin qu'ils ne soient pas disqualifiés par la redéfinition collective de ce qu'est une politique industrielle de la forêt. Notre approche régulationniste de l'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière (figure 1) s'inscrit dans un processus de légitimation et d'institutionnalisation du territoire forestier qui, face à un enjeu sectoriel ou de politique publique, fonderont le travail politique de problématisation et de politisation face aux nouvelles représentations. Par la relation institutionnalisée à la ressource forestière, validée par les savoirs traditionnels, l'expertise et l'interdépendance des réseaux territorialisés, l'ordre industriel légitime son travail politique pour résister au changement ou pour ne pas en être disqualifié. Ces séquences ne sont pas strictement hiérarchisées et renvoient à chaque fois à la pratique des acteurs, à leurs représentations et perceptions des problèmes sectoriels face à la publicisation de ceux-ci, à la mise en œuvre d'une politique publique ou encore face au changement de politique publique. Ces étapes sont ordonnées par les acteurs eux-mêmes et peuvent être (volontairement ou pas) omises par eux (Muller, 2004 : 25).

2. Vers une sociologie politique de l'action publique internationale ?

L'institutionnalisation de la relation à la ressource forestière face au changement est l'hypothèse centrale qui a été validée par cette recherche. Pour autant, cette hypothèse et chacune des études de cas renvoient à une hypothèse secondaire – à *une thèse dans la thèse* – laquelle s'arrête sur l'interpénétration des échelles du gouvernement. Une telle hypothèse a été élevée dans le cadre de terrains qui donnaient à voir des acteurs se positionnant sur les différentes échelles de la régulation depuis le local jusqu'au global, et *vice versa*, sans que ces échelles soient hiérarchisées entre elles. Par l'interpénétration des échelles, nous entendons que les acteurs se positionnent sur les échelles de gouvernement et se déplacent de l'une à l'autre avec la problématisation et la politisation des enjeux sectoriels en problème public. Ce faisant, les acteurs, par ce va-et-vient sur les échelles, les instrumentalisent comme ressource de légitimité et d'action publique dans l'agenda politique pour influencer la définition des modalités de mise en œuvre de la politique publique. Afin d'éprouver cette thèse secondaire,

le défi a été de saisir cette capacité des acteurs à se multipositionner et l'impact sur la régulation. Avant de conclure ce travail, il apparaît nécessaire de revenir sur cette hypothèse de l'interpénétration des échelles globale et européenne, d'une part, et européenne, nationale et locale d'autre part. Pour ce faire, la démarche de recherche s'est appuyée sur les apports de deux sous-champs de la Science politique : les Théories des relations internationales et l'Analyse des politiques publiques, qui nécessite un retour critique. En dernier lieu, il apparaît intéressant de présenter des perspectives pour de nouvelles recherches s'inscrivant dans cette première série de résultats.

2.1 L'interpénétration des échelles de régulation

Nous avons débuté notre thèse par le constat de la multidimensionnalité de l'objet « forêt » et son articulation dans le rapport global-sectoriel. Globalisé, il renvoie néanmoins à une multitude d'enjeux localisés en concurrence pour l'accès à la ressource. Comme objet de relations internationales, il ne fait pas pour autant l'objet d'une politique publique multilatérale, et ce, même si des négociations sont en cours pour intégrer le mécanisme financier REDD+ à l'après Kyoto. En revanche, la forêt fait l'objet de nombreuses politiques étrangères. Aussi, en nous inscrivant dans les approches internationalistes de la coopération, nous sommes revenus sur la controverse scientifique autour de la notion de régime international (chapitre 1, partie 1) puis nous avons mis en avant les travaux sur les processus de privatisation de la régulation des enjeux forestiers (chapitre 2 partie 1). Force est de constater que la littérature existante abandonne progressivement le monde des Etats pour porter la focale sur les acteurs privés de la régulation et l'autorité de leurs instruments. Une telle évolution nous renvoie aux blocages du multilatéralisme : Au sein des processus de gouvernance, les Etats sont confrontés aux organisations internationales et aux acteurs privés du commerce du bois et représentant la société civile. Aussi, les négociations internationales actuelles sur les forêts illustrent-elles de manière significative l'interdépendance croissante des acteurs publics et privés, le déplacement de la puissance et le dilemme des jeux divisant les acteurs autour de la gestion d'un problème public global. Au total, les questionnements quant à la réforme du multilatéralisme pour assurer la représentation de l'ensemble des parties prenantes au-delà des seuls Etats et d'un multilatéralisme « westphalien » semblent éloigner

toujours les possibilités d'une politique publique internationale des forêts. Cependant, l'absence de décision internationale ne doit pas occulter les autres dimensions définissantes du multilatéralisme et des régimes internationaux : le dialogue international sur les forêts existe, aboutit progressivement à un principe ordonnateur de gestion durable et se maintient dans le temps malgré les divisions quant à sa mise en œuvre.

Pour autant, des politiques étrangères existent et ont des effets sur les acteurs. En effet, face à l'absence de convention internationale, qui serait l'effet attendu de la diplomatie forestière, ont émergé des accords multilatéraux et bilatéraux, ainsi que de partenariats techniques. L'émergence des instruments privés correspond également à la faiblesse du multilatéralisme. Aussi, une explication statocentrée de la régulation est insuffisante et l'analyse doit désormais saisir des principes et des normes partagées par le monde des Etats et des acteurs privés et sociaux, ainsi que leurs effets sur les acteurs. L'interdépendance complexe conduit à envisager conjointement acteurs publics et privés, leurs ressources et leurs représentations des problèmes sectoriels et publics selon deux axes de travail simultanés. D'une part, les blocages du multilatéralisme ne doivent pas occulter le recours élargi au principe de gestion durable des forêts dans l'ensemble des régions forestières, mais avec des progrès contrastés. Ces progrès renvoient tout autant au recours au principe qu'à sa mise en œuvre. Ce faisant, étudier la diffusion d'une norme internationale ne faisant pas l'objet d'une convention mondiale impose de saisir les modalités et les effets du transfert dans les politiques publiques nationales. Les études de cas illustrent le déplacement des acteurs à travers les échelles mais aussi l'influence des problématisations et politisations sur les autres échelles sur lesquelles opèrent les acteurs. A chaque fois, il a été démontré que les contours des politiques publiques sont marqués par le multilatéralisme, d'un côté, et, d'un autre côté, par le travail politique et la territorialisation des intérêts des acteurs se mobilisant autour d'une mise en problème public pour le politiser ou le dépolitiser. D'autre part, la capacité des acteurs privés et sociaux à imposer des normes et à les faire circuler tant parmi les acteurs publics que parmi les acteurs privés et sociaux montrent un processus privé influençant les acteurs publics dans les limites fixées par le droit du commerce international. La focale sur les acteurs privés pose, au total, de nombreuses questions au sous-champ des Relations internationales, notamment sur la mobilité des acteurs privés et sociaux, leur relation à la régulation et à l'autorité, au territoire et à la ressource forestière, complexifiant ainsi la notion d'interdépendance complexe pour la poser en programme de recherche transversal dans la discipline. C'est notamment la capacité de diffusion horizontale des acteurs transnationaux qui pose la question de leur dépendance à

la territorialisation des politiques publiques, au regard de la globalisation et d'un multilatéralisme dont les arènes de représentation apparaissent maintenues à l'écart de la diplomatie. De même, la régulation politique de la forêt, si elle s'inscrit dans un débat international (changement climatique, bois illégal, érosion de la biodiversité), renvoie à chaque fois aux situations locales et ses acteurs. Aussi, l'explication des blocages de la régulation par la résistance des Etats au motif de l'intérêt national nous semble être trop rapide et simplificatrice des résultats mitigés et multiples de la coopération. Pour autant, s'arrêter au constat de cette émergence de la régulation privée pour conclure à la privatisation de la régulation semble à son tour insuffisant. Elle permet bien sûr de constater l'évolution de l'infrastructure et des normes mais non pas d'analyser les pratiques des acteurs. Pour se faire, l'analyse requiert de la part du chercheur de questionner la légitimité des acteurs, la construction de l'intérêt, l'accès à l'agenda politique et les effets de la régulation sur les acteurs. Au-delà de la décision prise et des rapports de puissance, comment les acteurs se sont-ils structurés en amont de celle-ci et face aux déséquilibres de puissance ? Quels effets la décision a-t-elle sur les acteurs ? De la même manière, les instruments privés, s'ils renvoient à des acteurs transnationaux, sont opérationnalisés à travers une redéfinition propre à chaque massif forestier. Si ces acteurs sociaux et privés sont projetés horizontalement avec une dépendance aux configurations locales qui s'articulent autour de l'accès à la ressource, quels effets a cette dépendance à une ressource naturelle localisée sur la participation des acteurs à gouvernance ? Le lien global-local comme variable explicative n'est-il pas exacerbé ? De même, quel impact à la déssectorialisation des questions forestières sur la régulation politique ? Aussi, ce lien entre gouvernance globale et ressource locale, entre le changement global et la politique sectorielle, nous montre que les négociations internationales sur les forêts mettent en contact des acteurs fondamentalement territorialisés. Au final, que ces acteurs valorisent en premier lieu des ressources matérielles de puissance ou se légitiment par une relation symbolique à la ressource, la mise en œuvre de la décision et de la gestion durable les contraint à intégrer à l'instrument les contraintes territorialisées du massif. Ce faisant, et malgré la compartimentation des sous-champs disciplinaires, les jeux d'échelle et la capacité de multipositionnement des acteurs posent la question du lien entre les processus de gouvernance globale et la régulation de l'accès à la ressource à l'échelle du massif. Avec la capacité des acteurs à changer d'échelle de régulation, nous occupons alternativement le champ des Relations internationales et de l'Analyse des politiques publiques pour analyser l'impact de la régulation sur les acteurs. Ce sont donc les pratiques des acteurs publics composant les Etats à travers la définition des politiques forestières nationales qui nous

intéressent, en particulier dans leurs interactions avec les pratiques des acteurs privés et sociaux pour participer à la construction collective de l'action forestière ou pour mettre en œuvre les décisions adoptées ou encore pour opérationnaliser les instruments privés sur les massifs forestiers.

2.2 Une démarche de recherche nourrie par les Relations internationales et l'Analyse des politiques publiques

Une telle orientation de notre problématique a conduit à investir deux sous-champs disciplinaires, l'Analyse des politiques publiques et les théories des relations internationales. Nous nous sommes ainsi dotés d'outils analytiques utiles et complémentaires pour construire scientifiquement l'objet « forêt » et étudier la participation des acteurs à travers les échelles de gouvernement dont la nécessité a déjà été démontrée à travers un certain nombre de travaux (Petiteville et Smith, 2006 ; Hassenteufel, 2008 ; Forest, Tremblay et Le Prestre, 2009 ; Smith, 2011 ; Nay et Petiteville, 2011 ; Smith, 2012). Il ne s'agit pas de revenir sur ces travaux que nous avons déjà pu présenter en introduction de ce travail, mais davantage d'effectuer ici un retour critique sur le développement analytique et les axes de recherche ouverts. Cette littérature s'appuie d'une part sur ce qui définit une politique publique et les modes scientifiques pour l'étudier. D'autre part, du point de vue des Relations internationales, elle s'inscrit dans la suite des travaux ayant démontré la nécessité d'insérer la variable interne d'un Etat non monolithique comme variable explicative de la conduite de la politique étrangère et de la conduite des acteurs internationaux et transnationaux.

Tout d'abord, les théories des relations internationales ont permis d'objectiver la forêt comme ressource matérielle de puissance pour les acteurs internationaux et transnationaux. Une fois objectivée, nous avons pu étudier précisément comment les acteurs institutionnalisent la relation à la ressource autant depuis les arènes internationales que sur le massif lui-même et, ce faisant, sur les relations que les acteurs tissent pour accéder à la ressource forestière selon leur représentation de leurs intérêts. Pour cela, nous sommes revenus sur les variables définissantes d'une politique publique (Thoenig et Meny, 1989 dans Muller, 2004 : 22), à savoir :

- un ensemble de mesures concrètes poursuivant des buts ou des objectifs à atteindre,

- la coercition,
- un cadre général d'action qui permet de distinguer une politique publique des instruments privés,
- un ou plusieurs publics dont la situation est affectée par la politique publique,
- une politique publique peut être construite mais qu'elle peut aussi être l'absence de décision.
- Enfin, son efficacité est sans lien avec son coût.

Au-delà de ce qui est constitutif d'une politique publique, ce sont les effets sur les acteurs et les conditions d'accès des acteurs qui sont à investir. Depuis les Relations internationales, les effets se mesurent selon une relation de domination entre Etats et l'accès aux arènes du multilatéralisme va de soi pour les Etats. Or, ces derniers ne peuvent plus continuer à être appréhendés dans une perspective monolithique. Pour saisir la régulation politique, il apparaît indispensable d'étudier les conditions d'accès des acteurs transnationaux aux arènes internationales. De la même manière, l'autorité des acteurs privés et sociaux n'est pas donnée et il importe donc d'étudier comment ils la légitiment, tant en interne qu'au sein des arènes collectives. Face à ces questions, l'Analyse des politiques publiques permet de déconstruire l'Etat, l'accès à l'agenda politique et d'envisager la régulation comme une configuration d'acteurs publics, privés, sociaux et collectifs se positionnant à travers les jeux d'échelle pour définir les modalités de mise en œuvre de la décision. A l'aide des deux sous-champs, nous avons pu également étudier sa reconfiguration tout autant par la déconcentration que par la centralisation des politiques publiques, nous avons pu étudier le rôle de la variable forestière dans la régulation en développant un modèle analytique fondé sur nos hypothèses et notre tryptique analytiques. Partis des Relations internationales, nous avons posé la question de la territorialisation des enjeux forestiers globalisés pour finalement interroger la capacité des acteurs territorialisés à remonter jusqu'à l'échelle internationale de la régulation. Ainsi, le chapitre 2 (partie 2) a montré la ressource d'action publique que constitue l'agenda international pour le positionnement des membres de l'USSE dans le conflit d'experts se nouant autour de la politique publique communautaire de gestion des feux. De même, le chapitre 3 (partie 2) a illustré comment l'agenda international influençait la formulation des objectifs européens en matière de valorisation des énergies renouvelables et comment les membres de l'industrie papetière s'appuyaient dessus pour valoriser leur problématisation de l'enjeu sectoriel – la valorisation de la biomasse forestière – en cours de transformation en problème public. De même, le dernier chapitre sur le bois illégal éclaire le positionnement de

l'UE, au-delà du constat de la décision d'un renforcement d'un règlement douanier et s'imposant au reste du monde, pour étudier plus finement ses effets sur les acteurs publics et privés, européens ou des Etats d'où sont exportés le bois à destination de l'UE. Ce faisant, nous dépassons l'étude des négociations internationales avec des Etats en développement, exportateurs de bois vers l'UE, soumis à la nouvelle régulation pour étudier les modalités de définition collective de la mise en œuvre de ce nouveau règlement autant au sein des Etats membres qu'au sein des pays exportateurs. Au total, les études de cas montrent qu'étudier le *policy transfer* ne devient analytiquement pertinent qu'à partir du moment où l'analyse prend en charge les variables de la mise en œuvre infranationale. De même, l'étude de la politique étrangère de l'UE se trouve renforcée par l'étude fine des ressources de puissance, c'est-à-dire l'étude des politiques sectorielles mises en œuvre pour étoffer la puissance de l'acteur international.

Un tel croisement des sous-champs se nourrit lui-même des questionnements de la discipline. L'Analyse des politiques publiques vient utilement étoffer les Théories des relations internationales pour analyser la conduite de l'Etat dans la formulation de la politique étrangère ou dans sa participation à une politique publique multilatérale. D'autre part, dans une perspective toujours plus sociologique, elle vient étoffer la Sociologie des relations internationales en portant la focale sur les pratiques des acteurs, sur la construction collective des relations internationales, de la politique étrangère, de la mise en œuvre et du changement. La tentation serait alors de dépasser la notion d'analyse des politiques publiques internationales pour recourir à celle de sociologie de l'action publique internationale. Encore les auteurs préconisent-ils un certain nombre de précautions, notamment sur les objets.

Nous pouvons alors reprendre ici la définition de Franck Petiteville et Andy Smith (2006 : 362) selon laquelle l'analyse des politiques publiques internationales est « *l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national. [On] peut distinguer deux types de politiques publiques internationales : les « politiques étrangères d'une part, relevant d'une autorité publique centrale (les États, mais aussi, par extension, une organisation relativement intégrée comme l'Union européenne aujourd'hui), et, d'autre part, les politiques publiques multilatérales produites par (ou dans le cadre) d'organisations internationales* ». Or, comme le relève Franck Petiteville (2010 : 437), si l'on parle de politiques publiques internationales, cela signifie alors que le milieu international est envisagé comme organisé et régulé à travers le multilatéralisme et ses organisations internationales, que les entités internationales

organisent leur coexistence en maîtrisant les dilemmes de sécurité, que l'interdépendance complexe est régulée. Aussi, pour comprendre la décision internationale dans le multilatéralisme, pour étudier l'Etat face à la gouvernance globale, une analyse des politiques publiques internationales continue-t-elle de s'appuyer sur l'autorité publique coercitive – l'Etat – comme référent de la régulation. Cependant, l'autorégulation privée met en avant une autorité légitimée contraignant les acteurs et les sanctionnant en cas d'écart de conduite. Une telle perspective publique-privée ouvre des questions de recherche sur lesquelles les théories classiques divergent. Au total, les apports de l'Analyse des politiques publiques invitent les internationalistes à approfondir la Sociologie des relations internationales. Une telle complémentarité n'est pas nouvelle et la politique étrangère est modélisée comme un construit politique depuis les travaux sur la Crise des missiles de Graham T. Allison (1971). Le comportement de l'Etat y est ainsi expliqué à travers une grille d'analyse croisant trois modèles explicatifs : l'acteur rationnel, la culture organisationnelle et les concurrences au sein du gouvernement. En étudiant la gouvernance globale, une telle grille est à cumuler avec la prise en compte des organisations internationales et de leurs personnels, d'une part, et, d'autre part, avec les acteurs transnationaux ou privés et sociaux mobilisés sur la scène internationale à travers leurs propres organisations. Une telle grille est alors à décliner sur chaque secteur et de manière cumulative pour envisager trois séries de questions :

- Quels sont les effets du contour des politiques publiques sectorielles sur les enjeux et leurs représentations par les membres de l'ordre industriel ?
- Comment les membres, les parties prenantes externes (nouveaux entrants) et les autorités publiques se mobilisent autour des relations à la ressource et au territoire telles qu'elles sont institutionnalisées ?
- Quels effets a la régulation sur la relation institutionnalisée à la ressource ?

Ce faisant, il est possible d'investir la rupture avec le postulat d'un Etat défini comme un acteur monolithique rationnel pour envisager la formulation de la politique étrangère et des politiques publiques selon la rationalité limitée des acteurs le constituant. Son étude s'inscrit dans le triple questionnement type de l'Analyse des politiques publiques sur la participation, la décision et ses effets sur les acteurs. Avec un rapport interne/externe interdépendant démontré, les approches classiques statocentrées, tant rationnelles que constructivistes, des relations internationales se trouvent face à un véritable défi épistémologique pour analyser la décision internationale. Une telle rupture dans l'approche de la décision conduit donc à sociologiser plus avant l'étude de l'Etat et des politiques publiques en dépassant les logiques

verticales (*top down* et *bottom up*) pour comprendre comment se diffusent les normes internationales encadrant les comportements des acteurs (par la puissance, la négociation entre acteurs privés, par la coopération internationale, par des processus hybrides publics/privés ?). Une approche sociologisée permet d'envisager la capacité des représentants de l'Etat à réguler les problèmes publics dans un environnement changeant selon des *outputs* (*responsives, accountable, problem-solving*) mais aussi selon les *inputs* (parties prenantes, *path dependency*, institutionnalisation). L'agenda politique international s'analyse également par les étapes de la mise sur agenda des problèmes sectoriels des approches séquentielles et décisionnelles, et sont pertinentes pour examiner le rôle des acteurs et des parties prenantes dans la problématisation et politisation des enjeux sectoriels à travers les échelles de gouvernement, les modalités de légitimation, le rôle des acteurs. Avec un regard toujours plus sociologisé sur les acteurs et la participation à la construction collective des politiques publiques, c'est sur des perspectives de recherche ultérieures que nous voulons conclure ce travail.

2.3 Eléments pour de nouvelles recherches

Pour achever cette conclusion générale, nous voulons revenir sur trois séries de questions qui se proposent pour continuer à étoffer ce travail.

Un premier questionnement vise à interroger les décisions internationales pour étudier le *policy transfer*, les *learning process* par les jeux d'échelle et la mise en œuvre. Aussi, ce sont des problématizations en termes de convergence et de changement global qu'il est possible d'étudier plus précisément avec cette grille. Ensuite, une sociologie de l'action publique internationale permet de renforcer les analyses de la transnationalisation et de la gouvernance. D'une part, la grille d'analyse éprouvée dans cette thèse peut aider à expliquer la régulation en saisissant conjointement l'ordre institutionnalisé, l'expertise activée par les membres et leurs représentations des problèmes sectoriels et publics. D'autre part, elle permet d'y injecter la rencontre avec d'autres parties prenantes et autorités publiques. D'autre part, une telle grille peut-elle être utile pour étudier la participation des acteurs privés et sociaux au multilatéralisme et à l'action des organisations internationales ? Comment les membres de

l'ordre industriel institutionnalisé pénètrent-ils les organisations internationales et leur part d'autonomie dans le multilatéralisme et face au changement international (Cox et Jacobson, 1973 ; Nay et Petiteville, 2011) ? Ce sont en outre les processus de décision en leur sein pour étudier une bureaucratie internationale et ses effets sur les politiques nationales et les parties prenantes (Rittberger *et al.*, 2006) qui sont à saisir en mobilisant le concept de travail politique. Quels effets le travail politique a-t-il alors sur la régulation ?

Un deuxième questionnement porte, pour sa part, sur l'expertise elle-même. Ce travail a pu montrer que les membres de l'ordre institutionnalisé mobilisent l'expertise pour légitimer leur problématisation et que l'activation des résultats issus de cette expertise était dépendante de la capacité des membres à accéder aux échelles de régulation. De même, les experts peuvent apparaître comme des autorités de l'évaluation des normalisations et des politiques publiques. En accréditant les normes, ils peuvent apparaître comme une nouvelle catégorie d'acteurs, et surtout comme une autorité privée, dans l'étude de la régulation. Or, le chapitre sur les instruments privés (chapitre 3, partie 1) a montré que les conflits entre experts, entre normalisateurs, existent et déterminent la normalisation qui s'imposera à l'ensemble de l'ordre industriel. De même, le chapitre sur le bois illégal (partie 2) nous a montré que ces experts sont eux-mêmes dépendants de l'autorité fixant la règle. Aussi, face au changement, comment reformulent-ils leur intérêt au sein des arènes de régulation, tant nationales qu'internationales ? C'est, d'autre part, la question de la circulation des normes qu'il est intéressant d'explorer. La coproduction ou la compétition publique-privée avec les experts et les normalisateurs de la gestion forestière pose à son tour trois questions :

- Premièrement, face à la tendance à la privatisation de la régulation (chapitre 2, partie 1) quel va être l'impact du retour de la régulation publique sur l'instrumentation privée ? Plus précisément comment se maintiennent les instruments privés face à la recentralisation ?
- Deuxièmement, quelle est la capacité de l'instrumentation européenne à se diffuser sur l'ensemble d'une chaîne de transformation mondialisée ?
- Troisièmement, le succès apparent de la diffusion de la légalité et de la durabilité forestière par la puissance normative européenne, cumulé à quelques autres initiatives douanières des Etats-Unis ou de l'Australie, est-il un marqueur supplémentaire de la réduction des incitations pour les Etats à s'inscrire dans un régime international des forêts ? Les acteurs nationaux se sont-ils engagés dans un processus de convergence ?

Enfin, troisième et dernier point de notre conclusion, notre grille analytique de l'institutionnalisation de la relation à une ressource forestière localisée nous a permis d'explorer le lien construit par les acteurs entre régulation et forêt, mais cette grille est-elle opérationnelle sur d'autres problématiques forestières et pour d'autres ressources naturelles localisées. La question se pose également en changeant d'objet, notre grille nous permet-elle d'étudier la territorialisation de l'action publique à travers différents secteurs de la régulation européens et mondiaux ?

La somme de ces questionnements vise à approfondir les études de la participation des acteurs territorialisant leurs intérêts face à un des problèmes publics globalisés. Or, les arènes internationales, nationales et infranationales de régulation sont le lieu même de conflits autant liés aux acteurs en présence qu'aux négociations quant à leur réforme de la représentativité.

Bibliographie

Ouvrages :

- AMABLE Bruno, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2003, 324 pages?
- AUBERT Francis, PIVETEAU Vincent, SCHMITT Bertrand (coord.), *Politiques agricoles et territoires*, France, Ed. Quae, 2009, 223 pages.
- BACKMAN Charles, *The forest industrial sector of Russia, opportunity awaiting*, Londres, Taylor & Francis, 1998, 306 pages.
- BADIE Bertrand, *L'impuissance de la puissance, Essai sur les nouvelles relations internationales*, France, Fayard, Coll. L'espace du politique, 2004, 293 pages.
- BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté, Les Etats entre ruse et responsabilité*, France, Fayard, 1999, 306 pages.
- BADIE Bertrand, SMOUTS Marie-Claude, *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, France, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1999, 238 pages.
- BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, France, Presses de Sciences po, 2003, 511 pages.
- BATTISTELLA Dario, SMOUTS Marie-Claude, VENNESSON Pascal, *Dictionnaire des Relations internationales (2^{ème} édition)*, France, Dalloz, 2006 (2003), 553 pages.
- BAYART Jean-François, ELLIS Stephen, HIBOU Béatrice, *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Editions Complexe, Coll. « Espace international » du CERI, 1997, 168 pages.
- BERGER Peter et LUCKMANN Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2006, 357 pages.
- BEZES Philippe et SINE Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, France, Collection Académique, Presses de Science po, 2011. 526 pages.
- BIERMANN Frank, PATTBURG Philipp, ZELLI Fariborz (eds), *Global Climate Governance Beyond 2012*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 328 pages.

- BIROT Yves (ed.), *Living with Wildfire What the Science Can Tell Us A Contribution to Science-Policy Dialogue*, Finlande, European Forest Institute, Discussion Paper 15, 2009, 82 pages.
- BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Armand Colin, 2010, 128 pages.
- BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Les Editions de Minuit (Repères), 1984 (2002), 277 pages.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (eds), *Dictionnaire des politiques publiques*, France, Presses de Science po, Coll. Références, 2009, 520 pages.
- BOYER Roberts, SAILLARD Yves (eds.), *Théorie de la régulation*, Paris, La Découverte, 2002, 600 pages.
- BREDIF Hervé, BOUDINOT Pierre, *Quelles forêts pour demain ? Eléments de stratégie pour une approche renouvelée du développement durable*, France, L'Harmattan, 2000, 249 pages.
- BRETHERTON Charlotte, VOGLER John, *The EU As a Global Actor*, Londres, Routledge, 1999, 273 pages.
- BROSSET Estelle, TRUILHE-MARENGO Eve, *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, la Documentation française, 2006, 334 pages.
- BUTTOUD Gérard, *Gérer les forêts du sud, L'essentiel sur la politique et l'économie forestière dans les pays en développement*, France, L'Harmattan, 2001, 255 pages.
- BUZAN Barry, JONES Charles, LITTLE Jones, *The logic of anarchy. Neorealism to Structural realism*, New York, Columbia University Press, 1993, 267 pages.
- BUZAN Barry, WAEVER Ole, WILDE Jaap de, *Security, a new framework for analysis*, Londres, Lynne Ryenner publishers, 1998, 239 pages.
- CADMAN Timothy, *Quality and Legitimacy in Global Governance, Case Lessons from Forestry*, Angleterre, Palgrave, 2011, 273 pages.
- CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel, ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe, Emergence, formulation et mise en instrument*, France, Presses Universitaires de Strasbourg, Coll. Sociologie politique européenne, 252 pages.
- CALLON Michel, *The Laws of the Markets*, Oxford, Blackwell, 1998, 278 pages.

- CHAMBERS Bradnee, GREEN Jessica (eds), *Reforming International Environmental Governance, From Institutional Limits to Innovative Reforms*, USA, United Nations University, 2005, 234 pages.
- CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel et ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe*, Strasbourg, PUS, 2007, 252 pages.
- CASSESSE Sabino et WRIGHT Vincent, *La recomposition de l'Etat*, Paris, La Découverte, 1996, 240 pages.
- CHARILLON Frédéric (dir.), *Relations Internationales*, France, Les notices de la documentation française, 2006, 206 pages.
- CHAVAGNEUX Christian, *Economie politique internationale*, France, La Découverte, Coll. Repères, 2004, 121 pages.
- CHEVALIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2004, 226 pages.
- CLAEYS Paul, GOBIN Corinne, SMETS Isabelle et WINAND Pascaline (eds), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, pluralism and European integration*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998, 455 pages.
- COHEN Elie, *L'ordre économique mondial, Essai sur es autorités de régulation*, Paris, Fayard, 350 pages.
- COPELAND Brian, TAYLOR Scott, *Trade and Environment, a Theory for Evidence*, USA, Princeton University Press, 2004, 295 pages.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, France, PUF, 2002, 986 pages.
- CORVOL Andrée, *L'homme aux bois, histoire des relations de l'homme et de la forêt, XVIIème-XIXème siècle*, France, Fayard, 1987, 579 pages.
- CORVOL Andrée (dir.), *La forêt malade: débats anciens et phénomènes nouveaux, XVIIe-XXe siècles*, l'Harmattan, Paris, 1994, 284 pages.
- CUTLER Claire, HAUFLER Virginia, PORTER Tony (dir.), *Private Authority and International Affairs*, USA (Albanie), State University of New York Press, 1999, 389 pages.
- De JONG Wil, DONNOVAN Deanna, ABE Ken-Ichi (eds), *Extreme Conflicts and Tropical Forests*, USA, Springer, 2007, 185 pages.
- DAVID Dominique, *L'Eveil des nouveaux mondes*, introduction, dans Ramsès 97, IFRI, Paris, Dunod, 1996.
- DELMAS Magali, YOUNG Oran (eds), *Governance for the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 288 pages.

- DEVIN Guillaume, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2009, 123 pages.
- DI MAGGIO Paul, POWELL Walter (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, 478 pages.
- DUBE Yves, SCHMITHUESEN Frantz (eds), *Cross sectoral Developments in Forestry*, Rome, FAO, 2007, 264 pages.
- DUDLEY Nigel, JEANRENAUD Jean-Paul, SULLIVAN Francis, *Bad harvest ? The timber trade and the degradation of the world's forests*, Londres, Earthscan, 1995, 204 pages.
- DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, EJA, 1999, 212 pages.
- DUSSOUY Gérard, *Quelle géopolitique pour le XXIème siècle ?*, Belgique, Editions complexes, 2001, 405 pages.
- EGAN Michelle, *Constructing a European Market*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 384 pages.
- ELIASCH Johan, *Climate Change, Financing Global Forests, The Eliasch Review*, Grande Bretagne, Earthscan, 2008, 264 pages.
- FALKNER Robert, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*, Grande Bretagne, Palgrave Macmillan, 2008, 242 pages.
- FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre et NAHRATH Stéphane (dirs), *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, France, L'Harmattan, 2007, 378 pages.
- FINNEMORE Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, 154 pages.
- FLIGSTEIN Neil, *The Transformation of Corporate Control*, USA, Harvard University Press, 1990, 408 pages.
- FONTAINE Joseph et HASSENTEUFEL Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Res Publica, 305 pages.
- FOUILLEUX Eve, *La politique agricole commune et ses réformes, une politique à l'épreuve de la globalisation*, France, L'Harmattan, Logiques politiques, 2003, 404 pages.
- FRANÇOIS Pierre (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, France, Science Po. Gouvernances, 2010, 260 pages.

- FROGER Géraldine, MERAL Philippe (dir.), *Gouvernance 2. Action collective et politiques d'environnement*, Bâle, Genève, Munich, Helbing&Lichtenhahn, 2002.
- GARCIA-JOHNSON Ronie, *Exporting Environmentalism: U.S. Multinational Chemical Corporations in Brazil and Mexico*, Cambridge, MA: MIT Press, 2000, 309 pages.
- GIRAUD Pierre-Noël, *Géopolitique des ressources minières*, Paris, Economica, 1983, 750 pages.
- GUNNINGHAM Neil, GRABOSKY Peter, *Smart Regulation : Designing Environmental Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1998, 494 pages.
- HABERMAS Jürgen, *L'espace public*, Paris, Payot, 1978, 322 pages.
- HALL Peter, *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University press, 1986, 340 pages.
- HALL Peter, SOSKICE DAvid (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001, 570 pages.
- HASSENTEUFEL Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, 294 pages.
- HOMER-DIXON Thomas, *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 253 pages.
- HOLLINGSWORTH J. Rogers et BOYER Robert (eds.), *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 484 pages.
- HOOD Christopher, ROTHSTEIN Henry, BALDWIN Robert, *The Government of Risk, Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 232 pages.
- HOOGHE L, MARKS Gary, *Multi-level Gouvernance and European Integration*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2001, 251 pages.
- HUMPHREYS David, *Deforestation and the Crisis of Global Governance*, Londres, Hearthsan, Forestry Library, 2006, 302 pages.
- JULLIEN Bernard, SMITH Andy, *Industries and Globalization: The Political Causality of Difference*, Grande Bretagne, PalgraveMacmillan, 2008a, 256 pages.
- KARSENTY Alain, *Les instruments économiques de la forêt tropicale, le cas de l'Afrique centrale*, France, Maison-Neuve&Larose/CIRAD, 1999, 125 pages.

- KATZENSTEIN Peter (ed), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, 562 pages.
- KNOEPFEL Peter; LARRUE Corinne, VARONE Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing et Lichtenhahn, 2001, 387 pages.
- LAGROYE Jacques (ed.), *La politisation*, Paris: Belin, 2003, 576 pages.
- LAÏDI Zaki, *La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne*, France, Les Presses de Sciences po, 2005, 159 pages.
- LASCOUMES Pierre, *L'Eco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 317 pages.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2009, 126 pages.
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, France, Les Presses de Science Po, 2004, 370 pages.
- LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), *Les Réseaux de politiques publiques. Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 pages.
- LE PRESTRE Philippe, *Protection de l'environnement et relations internationales, Les défis de l'écopolitique mondiale*, France, Armand Colin, 2005, 477 pages.
- LINDBLOM Andrew Charles, *Politics and Markets : The World's Political-Economic Systems*, New-York, Basic Books, 1977, 416 pages.
- LITFIN Karen, *The Greening of Sovereignty in World Politics*, Cambridge, MIT Press, 1998, 360 pages.
- MacDERMOTT Constance, CASHORE Benjamin, KANOWSKI Peter, *Global Environmental Forest Policies, An international Comparison*, Grande Bretagne, The Earthscan Forest Library, 2010, 372 pages.
- MacFARLAND Andrew, *Neopluralism : The Evolution of Political Process Theory*, USA, University Press of Kansas, 2004, 208 pages.
- MAIER Leo et SHOBAYASHI Mikitiro, *Multifonctionnalité, élaboration d'un cadre analytique*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2001, 177 pages.
- MAJONE Giandomenico, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996, 158 pages.
- MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 319 pages.
- MARKS Gary, SCHARPF Fritz, SCHMITTER Philippe, STREEK Wolfgang, *Gouvernance in the European Union*, London, Sage, 1996, 182 pages.

- MERLE Marcel, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974, 424 pages.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, France, Que sais-je, PUF, 2004, 127 pages.
- NYE Joseph, *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Presses universitaires, 1992, 266 pages.
- OBERTHÜR Sebastian, GEHRING Thomas, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance, Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Massachusetts, MIT Press, 2006, 405 pages.
- O'NEILL Kate, *The Environment and International Relations*, Grande Bretagne, Cambridge University Press, 2009, 250 pages.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 pages.
- PALIER Bruno et SUREL Yves, *et al., L'Europe en action, l'eupéanisation dans une perspective comparée*, France, L'Harmattan, 2007, 357 pages.
- PALO Mati, UUSIVUORI Jussi, MERY Gerardo (dir.), *World forests, markets and policies*, Belgique, Kluwer Academic Publishers, 2001, 493 pages.
- PASSERON Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 1991, 408 pages.
- PATERSON Matthew, *Understanding Global Environmental Politics, Domination, Accumulation, Resistance*, Grande Bretagne, Palgrave, McMillan, 2001, 199 pages.
- PATTERBERG Phillip, *Private Institutions and Global Governance: The New Politics of Environmental Sustainability*, Grande Bretagne, Cheltenham : Edward Elgar, 2007, 288 pages.
- PELUSO Nancy, WATTS Michael, *Violent Environment*, USA, Cornell University Press, 2001, 453 pages.
- PETITEVILLE Franck, *Le multilatéralisme*, France, Montchrestien, coll. Clefs Politique, 2009, 156 pages.
- PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, France, Les Presses de Sciences po, 2006, 272 pages.
- PIERRE Jon, PETERS B. Guy, *Governance, Politics and the State*, New York, St Martin's Press, 2000, 256 pages.
- REYNAUD Jean-Daniel, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Presses de Sciences po, Dalloz, 2005, 348 pages.
- RESCHER Nicolas, *Pluralism: against the demand for consensus*, Oxford, Oxford University Press, 1993, 216 pages.

- REYNIE Dominique, *La fracture occidentale. Naissance d'une opinion publique européenne*, Paris, La Table Ronde, 2004, 203 pages.
- ROCHE Jean-Jacques, *Un empire sans rival*, Paris, Vinci, coll. Liberté de l'esprit, 1996, 438 pages.
- ROCHE Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, Paris, LGDJ, 2001, 382 pages.
- ROCHE Jean-Jacques, *Théories de la sécurité : définition, approches et concepts de la sécurité internationale*, France, Montchrestien, 2002, 160 pages.
- ROCHEFORT David, COBB, Roger, *The Politics of Problem Definition*, Lawrence, KS : University Press of Kansas, 1994, 216 pages.
- ROMI Raphaël, *Droits international et européen de l'environnement*, France, Montchrestien, 2005, 368 pages.
- ROQUEPLO Philippe, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Paris, INRA, Collection Sciences en question, 1996, 352 pages.
- SALOMON Lester (ed), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 688 pages.
- SAVALL Henry, ZARDET Véronique, *Tétranormalisation, défis et dynamiques*, France, Economica, 2005, 195 pages.
- SCHUMPETER Joseph, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, France, Edition Payot, 1979, 417 pages.
- SCOTT J. Allen, *Les régions et l'économie mondiale*, France, L'Harmattan, Coll. Théorie sociale contemporaine, 2001, 187 pages.
- SEARLE John, *The Construction of Social Reality*, New York, The Free Press, 1995, 256 pages.
- SENARCLENS Pierre (de), ARIFFIN Yohan, *La politique internationale, Théories et enjeux contemporains*, France, Arman Collin, 2006 (5^{ème} édition), 266 pages.
- SMITH Andy, *Le gouvernement de l'Union Européenne, Une sociologie politique*, France, LGDJ, Droit et Société, Recherche et travaux série politique 11, 2004, 195 pages.
- SMITH Andy, SORBETS Claude, *Le leadership politique et le territoire, Les cadres d'analyse en débat*, France, Res Publica, Les presses universitaires de Rennes, 2003, 293 pages.
- SMITH Maureen, *The US paper industry and sustainable production*, Etats-Unis, MIT Press, 1997, 303 pages.

- SMOUTS Marie-Claude, *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences po, 1998, 409 pages.
- SMOUTS Marie-Claude, *Forêts tropicales, jungle internationale, les revers de l'écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences po, 2001, 349 pages.
- SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario, VENNESSON Pascal, *Dictionnaire des relations internationales*, France, Dalloz, France, Presses de Sciences Po, 2006 (3^{ème} édition), 533 pages.
- TIETENBERG Tom, *Environmental Economics and Policy*, Etats-Unis, Pearson & Adison Wesley, 2004 (4^{ème} edition), 498 pages.
- WHITE Andy, MARTIN Alessandra, *Who owns the world's forests: Forest Tenure and Public Forests in Transition*, Washington DC, Forest Trends and Center for International Environmental Law, 2002.
- WILLIAMSON Oliver, *The Economic Institutions of Capitalism*, Londres, Free Press, 1985, 468 pages.

Articles :

- Emmanuel Adler, « Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics », *European Journal of International relations*, 3 (3), septembre 1997, pp. 319-363.
- Jon Anderson, Jean Clément et Loy Van Crowder, « La résolution des conflits dans le domaine forestier – Concepts nouveaux issus du pluralisme », *Unasylva*, n° 194, 1998, (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1222f/a1222f23.pdf>).
- Audrey Aknin, Géraldine Froger, Vincent Géronomi, Philippe Méral, Patrick Schembri, « Environnement et développement : quelques réflexions autour du concept de développement durable », dans Martin Jean-Yves (dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, Paris, IRD, 2002, pp. 51-72.
- David Ambrosetti, « Urgences et normalités de gestionnaires face aux violences « des autres », l'ONU et le Soudan », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2008/4 n° 174, pp. 80-99.
- Dominique d'Antin de Vaillac, « La forêt comme objet de relations internationales ? », *Annuaire Français des Relations Internationales*, volume VI, 2005, pp. 922-941.

- Dominique d'Antin de Vaillac, « Hégémonie industrielle et développement durable : les complicités scandinaves », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, vol. VIII, disponible sur (<http://www.afri-ct.org/Hegemonie-industrielle-et>).
- Dominique d'Antin de Vaillac, « L'enjeu de la fabrication des normes environnementales au niveau international », *Les cahiers de la Sécurité*, n°3, janvier-mars 2008, disponible sur (www.cahiersdelasecurite.fr/cs3/breuzard).
- Graham Auld, Lars H. Gulbrandsen, Constance L. McDermott, « Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry », *Annual Review of Environment and Resources*, 2008, n° 33, pp. 187-211.
- Graeme Auld, Cristina Balboa, Steven Bernstein, Benjamin Cashore, 2009. « The Emergence of Non-State Market Driven (NSMD) Global Environmental Governance: A Cross Sectoral Assessment », dans DELMAS Magalie YOUNG Oran (eds), *Governance for the Environment: New Perspectives*, Cambridge University Press: Cambridge, pp. 183-218.
- Anthony Aumand, Yannick Jadot, Jean-Pierre Rolland, Tancrede Voituriez, « La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC », Ministère de l'agriculture et de la pêche, 1999, 123 pages, disponible sur (<http://pratclif.com/economy/Agriculture/multifonc.pdf>).
- Anthony Aumand, « La dynamique des négociations sur la multifonctionnalité à l'OMC », *Les documents de travail de l'Iddri*, Insitut du Développement Durable et des Relations Internationales, n° 20/2004, Libéralisation du commerce, n°3, 23 pages, disponible sur (http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0420_aumand.pdf).
- Alain Ayong Le Kama, Katheline Schubert, « Ressources renouvelables et incertitude sur les préférences des générations futures », *Revue d'économie politique*, France, 116 (2), mars-avril 2006, pp. 229-250.
- Claudia Azevedo-Ramos, « Développement durable et lutte contre la déforestation en Amazonie brésilienne : le bon, le mauvais et le pire », *Unasylva*, Utilisation des terres, n°230, vol. 59, 2008/1, FAO, Rome, pp. 12-16 disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/011/i0440f/i0440f03.htm>).
- Bertrand Badie, « Le jeu triangulaire », dans BIRBAUM Pierre (dir), *Sociologie des nationalismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 447-462.
- Steven Bass, Stéphane Guéneau, « Global Forest Governance: Effectiveness, Fairness

and Legitimacy of Market-Driven Approaches », dans THOYER Sophie et MARTIMORT-ASSO Benoît (éd.), *Participation for sustainability in trade*, Paris, Idées pour le débat, n°13, septembre 2005, mis en ligne par l'Institut du Développement durable et des Relations internationales (http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0513_bass&gueneau_globalforest.pdf).

- Dario Battistella, « L'apport de Karl Deutsch à la théorie des relations internationales », *Revue internationale de politique comparée*, 2003/4 Vol. 10, pp. 567-585.
- Valentin Bellassen, Renaud Crassous, Laura Dietzsch et Stephan Schwartzman, « Réductions des émissions dues à la déforestation et la dégradation des forêts : Quelle contribution de la part des marchés du carbone ? », *Etude climat, la recherche en économie du changement climatique*, Caisse des dépôts, Mission climat, n°14 septembre 2008, disponible sur le site de la Caisse des dépôts (http://www.caissedesdepots.fr/IMG/pdf_08-09_-_Etude_Climat_n14_-_Deforestation_et_marches_du_carbone_FR.pdf).
- Colin J. Bennett, « What Is Policy Convergence and What Causes It ? », *British Journal of Political Science*, 21 (2), 1991, pp. 215-233.
- Olivier Borraz, « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique », dans LASCOURMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, France, Les Presses de Sciences Po, 2004, pp. 122-161.
- Pierre Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », *Les temps modernes*, n° 138, janvier 1973, pp. 1292-1309.
- Pierre Bourdieu, « La représentation politique : éléments pour une théorie du champ politique. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, N°36-37, 1981, pp.3-24
- Jim L. Bowyer, « Nouvelles réalités dans les marchés du secteur forestier », *Unasylva* n° 219, 2004/4, disponible sur le site de la FAO/Unasylva (<http://www.fao.org/docrep/008/y5918f/y5918f00.htm>).
- Estelle Brosset, Eve Truilhé-Marengo, « Normes techniques en droit international : les mots et les choses... », dans Brosset Estelle et Truilhé-Marengo (dir.), *Les enjeux de la normalisation internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, France, La documentation française, Collection Monde européen et international (sous la direction de Jacques Bouminet), 2005, pp. 13-42.
- Estelle Brosset, « Articulation entre la norme technique européenne et internationale : Une relation de donneur-receveur », dans BROSSET Estelle et TRUILHE-

MARENGO Eve (dir.), *Les enjeux de la normalisation internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, France, La documentation française, Collection Monde européen et international (sous la direction de Jacques Bouminet), 2005, pp. 283-313.

- Sylvie Brunel, « Les Nations unies et l'humanitaire : un bilan mitigé », *Politique étrangère*, n°2, 2005, pp. 313-325.
- Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.
- Patrick Campagne, « L'opinion publique et la démocratie », dans Quiles Paul et Novosseloff Alexandra (dir.), *Face aux désordres du monde*, France, Editions Campoamor, coll. Les portes du monde, 2005, pp. 341-358.
- Cairtriona Carter et Andy Smith, "Revitalizing public policy approaches to the EU: 'territorial institutionalism', fisheries and wine", *Journal of European Public Policy*, 15(2), Mars 2008, pp. 263-281.
- Benjamin Cashore, « Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 15/4, 2002, pp. 503-522.
- Benjamin Cashore, Graeme Auld, Daenna Newsom, « Forest Certification Divergence among North American and European Case Studies », *Forest Policy and Economics*, 5/2003, pp. 225-247.
- Benjamin Cashore, « Can Non-State Governance 'Ratchet up' Global Environmental Standards? Lessons from the Forest Sector », *RECIEL* 16/2, 2007, pp. 158-172.
- Sander Chan, Philipp Pattberg, "Private Rule-Making and the Politics of Accountability: Analyzing Global Forest Governance », *Global Environmental Politics*, USA, Massachusetts Institute of Technology, août 2008, n°8:3, pp. 103-121.
- Christian Chavagneux, « Les institutions internationales et la gouvernance de l'économie mondiale », *L'économie mondiale*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 1997, pp. 72-82, disponible sur le site du Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, (CEPII) (<http://www.cepii.fr/francgraph/publications/ecomond/dossierstrat/1998ch7.pdf>).
- Christian Chavagneux, « Les multinationales définissent-elles les règles de la mondialisation ? », *Politique étrangère*, 2010, n°3, pp. 553-563.

- Frank Cochoy, « De l'« AFNOR » à « NF », ou la progressive marchandisation de la normalisation industrielle », *Réseaux*, 2000, volume 18, n°102, pp. 63-89.
- Samy Cohen, « Le pouvoir des ONG en question », *Le débat*, 2004/1, n° 128, pp. 57-76.
- Daniel Compagnon, « La conservation de la biodiversité, improbable bien public mondial », dans CONSTANTIN François (dir.), *Les biens publics mondiaux : un mythe légitimateur pour l'action collective ?*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 2002, pp. 163-189.
- François Constantin, « Biens communs et relations Nord-Sud », *Enjeux et Politiques de l'Environnement*, Les Cahiers Français, n° 306, La documentation française, 2002.
- François Constantin, « Eléphants et baleines, des biens communs à conserver : retour vers le local ? », dans Josepha Laroche (dir.), *Mondialisation et gouvernance*, France, PUF, 2003, pp. 199-211.
- Jean Coussy, « Economie politique internationale », dans SMOUTS Marie-Claude (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, France, Presses de Science po, 1998, pp. 253-277.
- Jean Coussy, « Causes économiques et imaginaires économiques de la régionalisation », *Cultures et conflits*, printemps-été 1996, n° 21-22, pp. 347-372.
- Laure Delcour, « L'Union Européenne : une approche spécifique du développement ? », CAIRN, *Quels acteurs pour quel développement ?*, n°124 2003/4, pp. 77-94, disponible sur le site du CAIRN (http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=MED_124_0077).
- Hélène Delorme, « Ambiguïté et richesse de la multifonctionnalité », *Comptes rendus de l'Académie d'agriculture de France*, volume 88, n° 7, 2002, pp.43-53.
- Michael Desch, « War and Strong States, Peace and Weak States? », *International Organization*, 50 (2), printemps 1996, pp. 237-268).
- David Dolowitz et de David Marsh, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13 (1), 2000, pp. 5-24.
- David Dolowitz, David Marsh, « Who Learns What From Whom : A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 44 (3), 1996, pp. 343-357.
- Claire Dupuy et Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59, no. 4, 2009, pp. 701-722.

- Enrique Elias, « Le Processus de Tarapoto : élaboration de critères et indicateurs de gestion durable des forêts amazoniennes », *Unasylva*, n°218, volume 55, 2004, pp. 47-52.
- Lorraine Elliott, « The United Nations' Record on Environmental Governance: An Assessment », dans BIERMANN Frank et BAUER Stephen (eds.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Londres, Ashgate, 2005, pp. 27-56.
- Neil Fligstein, Alec Stone Sweet, « Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration », *The American Journal of Sociology* 107, pp. 1206-43.
- Robert Falkner, « Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links », *Global Environmental Politics*, 2003, 3 (2), pp. 72-87.
- Martha Finnemore, Kathy Sikkink, « Taking Stock. The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 2001, pp. 391-416.
- Patrick Forest, Mathieu Tremblay et Philippe Le Prestre, « Des Relations internationales aux Études internationales : éléments de construction d'un champ de recherche et d'action interdisciplinaire », *Études internationales*, vol. 40, n° 3, 2009, pp. 417-440.
- Michel Foucault, « La Gouvernamentalité », dans *Dits et Ecrits*, , Tome 3, Paris, Gallimard, 1994a, pp. 635-657.
- Michel Foucault, « La technologie politique des individus », dans *Dits et Ecrits*, , Tome 3, Paris, Gallimard, 1994b, pp. 813-828.
- Ève Fouilleux, « L'Europe dans l'internationalisation de la production des normes. Un projet de recherche appliqué à la prise en compte de l'environnement dans les politiques sectorielles », *Politique européenne*, 2000/1 n° 1, pp. 130-133.
- Ève Fouilleux, « Chapitre 4 : Les politiques agricoles et alimentaires », dans BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie (dir.), *Politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 113-146.
- Ève Fouilleux, « Chapitre 12 / Standards volontaires Entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles », in HERVIEU Bertrand *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po, « Académique », 2010 pp. 371-396.
- Géraldine Froger, « Environnement et gouvernance : de la politique publique à la régulation de l'action collective », dans HUFTY Marc, DORMEIER FREIRE

Alexandre, PLAGNAT Pauline, NEUMANN Vanessa, *Jeux de gouvernance, Regards et réflexions sur un concept*, France, IUED/Karthala, 2007, pp. 29-51.

- Géraldine Froger, Philippe Méral, Vestalys Hérимандимby, « The Expansion of Participatory Governance in the Environmental Policies of Developing Countries: The Example of Madagascar », *International Journal of Sustainable Development*, 2004, vol. 7, n°2, pp. 164-184.
- Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », *Mondes en développement*, n°124 2003/4, pp. 49-76.
- Thierry Garcin, « L'Union européenne a-t-elle un avenir ? », dans Pascal Chaigneau (dir.), *La revue diplomatique et stratégique 2006*, France, Economica, 2006, pp. 147-153.
- Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, « Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions », dans T. G. Weiss and L. Gordenker (eds), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Westview, Boulder, 1996.
- Stéphane Guéneau, « Loi forestière brésilienne : un pas vers la durabilité ? », *Idées pour le débat*, 2006a, n° 14, disponible sur le site de l'Institut du développement durable et des Relations internationales (http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/id_0614_gueneau_loiforetbresil.pdf).
- Stéphane Guéneau, « La certification de la gestion forestière au Brésil : portée et limites des nouvelles formes de gouvernance privées », 52^{ème} Congrès international des Américanistes, 2006, 16 pages, (disponible sur http://www.iddri.org/Activites/Interventions/070613_gueneau_certificationforestierebres_confICA.pdf).
- Stéphane Guéneau, « Implications politiques des nouvelles formes non étatiques de gouvernance forestière », *Revue Forestière Française*, Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières, Septembre-Octobre 2007, n° 5, pp. 494-505.
- Peter Haas, Marc Levy et Robert Kéohane, « Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions », dans HAAS Peter, LEVY Marc, KEOHANE Robert (eds), *Institutions for the Earth: Sources of effective International Environmental Protection*, Cambridge, The MIT Press, 1993, pp. 397-426.
- Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale » Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière

de politiques publiques, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, pp. 113-132.

- Patrick Hassenteufel et Yves Surel, « Des politiques publiques comme les autres ? » Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes, *Politique européenne*, 2000/1, n° 1, pp. 8-24.
- Pierre Hassner, « Intégration et coopération ou inégalité et dépendance », *Revue Française de Science Politique*, décembre 1974, 24 (6), pp. 1249-1267.
- Virginia Haufler, « Crossing the Boundaries between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors », dans RITTBERGER Volker (dir.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 94-111.
- Richard Hawkins, Anne Bouillon, « Vers une évolution ou vers une disparition de la « démocratie technique » ? L'avenir de la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication », *Réseaux*, 2000, volume 18 n°102, pp. 119-137.
- Marie Hrabanski, « Les groupes d'experts de la DG Agri : diversité des usages de l'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010/3, n° 32, pp 99-123.
- Björn Hettne, « Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation », dans Hettne, Inotai et Sunkel (dir.), *Globalism and the New Regionalism*, Londres, Macmillan, Basingstoke, 1999, pp. 1-24.
- Richard Higgott, « Mondialisation et gouvernance : l'émergence du niveau régional », *Politique étrangère*, France, été 1997, n° 2, pp. 277-292.
- Amy Hillman, Gerald Keim, « International Variation in the Business-Government Interface : Institutional and Organizational Considerations », *Academy of Management Review*, 1995, 20 (1), pp. 193-214.
- Franziska Hirsch, Alexander Korotkov et Matthias Wilnhammer, « La propriété forestière privée en Europe », *Unasylva*, n°228, vol. 58, 2007, pp. 23-25.
- Bart Holvoet, « Le FSC en Afrique : un départ prudent », 18 avril 2006 disponible sur (<http://www.fair-timber.be/nieuws.aspx?Taal=FR&ID=8>).
- Thomas Homer-Dixon, « Environmental scarcity and violent conflict : Evidence from cases », *International Security*, n° 19, 1994, pp. 5-40.
- Marc Hufty, Catherine Aubertin, « La gouvernance environnementale globale », dans HUFTY Marc, DORMEIER FREIRE Alexandre, PLAGNAT Pauline, NEUMANN

- Vanessa, *Jeux de gouvernance, Regards et réflexions sur un concept*, France, IUED/Karthala, 2007, pp. 141-157.
- Marc Hufty, « La gouvernance internationale de la biodiversité », *Etudes Internationales*, 2001, vol. 32, n°1, pp. 5-29.
 - Philippe Hugon, « Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement : Albert Otto Hirschman et François Perroux », *Mondes en développement*, n°124 2003/4, pp. 9-31, disponible sur le site du CAIRN (http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=MED_124_0009).
 - Marie Hrabanski, « Les groupes d'experts de la DG agri : diversité des usages de l'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2010/3 n° 32, p. 99-123.
 - Jean-Marc Jancovici, « La « neutralité CO2 : vraie bonne idée, ou mise du doigt dans l'œil jusqu'au coude ? », janvier 2008, disponible sur (<http://www.manicore.com/documentation/serre/neutralite.html>).
 - Jean-François Jauret, « L'Europe et la régulation de la mondialisation », *Questions internationales, L'avenir de l'Europe*, La documentation française, n° 31, mai-juin 2008, pp. 36-44.
 - Bob Jessop, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp. 31-47.
 - Bernard Jullien, Andy Smith, « L'Union européenne et la régulation des industries : vers une sociologie politique de l'économie », *Politiques européennes*, 2008b, pp. 1-22.
 - Tomasz Juszczak, Bosena Kornatowska, Roman Michalak et Malgorzata Buszko-Briggs, « La Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe-des années d'engagement en faveur des forêts européennes », *Unasylva*, n° 218, volume 55, 2004, pp. 20-26.
 - David Kaimovitz, « Forests and armed conflicts », *Forests and Conflicts, European Tropical Forest Research Network*, n° 43-44, hiver 2004-05.
 - Mary Kaldor, « La sécurité humaine, un concept pertinent ? », *D'hier à demain, penser l'international*, France, *Politique étrangère*, n°4, 2006, pp. 901-915.
 - Otto Kandler, « Pollution de l'air et déclin des forêts: Réfutation de la théorie du Waldsterben », FAO, *Unasylva*, n°174, Vol. 44, 1993/3, disponible sur

([http://www.fao.org/docrep/v0290f/v0290f07.htm#pollution de l'air et déclin des forêts: réfutation de la th](http://www.fao.org/docrep/v0290f/v0290f07.htm#pollution%20de%20l'air%20et%20d%C3%A9clin%20des%20for%C3%AAts%3A%20r%C3%A9futation%20de%20la%20th)).

- Robert Kaplan, « The coming of anarchy : How scarcity, crime and over population and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet », *Atlantic Monthly*, , 1994, pp. 44-76, disponible sur (<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/4670/2/>).
- Bradley Karkkainen, « Post-Sovereign Environmental Governance », *Global Environmental Politics*, 2004, 4(1), pp. 72-96.
- Alain Karsenty, « Les paradoxes de la lutte contre la déforestation », Telos-eu, 2007, disponible sur (http://www.relos-ue.com/2007/04/la-deforestation_evitee_contre-print.php).
- Alain Karsenty, “Le nouveau “grand jeu” économique en Afrique et l’avenir des réformes de la gouvernance du secteur forestier”, dans GERMAN Laura, KARSENTY Alain, TIANI Anne-Marie (eds), *Gouverner les forêts africaines à l’heure de la mondialisation*, Indonésie, CIFOR, 2010, pp. 85-106.
- Alexandre Kiss, « Du nouveau dans l’air : ‘Des pluies acides’ à la couche d’ozone », *Annuaire Français de Droit International*, 1985, vol. 31, n° 31, pp. 812-822.
- Audie Koltz et Cecelia Lynch, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique Internationale*, 2, hiver 1999, pp. 51-62.
- Jean Prosper Koyo, « Coordonner le développement du secteur forestier en Afrique centrale », *Unasylya*, n° 218, volume 55, *Catalyser les actions régionales*, 2004, pp. 34-38.
- Pape Koné, Durst, Prins, Marx Carneiro, Abdel Nour, Kneeland, « Au commencement il y avait six Commissions régionales des forêts », *Unasylya*, *Catalyser l’action régionale*, n°218, vol 55, 2004, pp 10-17.
- Stephen Krasner, « Sovereignty, Regimes and Human Rights », dans RITTBERGER Volker (ed), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 139-167.
- Stephen Krasner, « Structural causes and regimes consequences : regimes as intervening variables », dans KRASNER Stephen (ed), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 1-21.
- Bertrand Lamon, « Les limites de la régulation informelle du secteur privé », dans HUFTY Marc, DORMEIER FREIRE Alexandre, PLAGNAT Pauline, NEUMANN

Vanessa, *Jeux de gouvernance, Regards et réflexions sur un concept*, France, IUED/Karthala, 2007, pp. 107-123.

- Marie-Pierre Lanfranchi, « Les obligations de recourir à la norme technique dans le droit de l'OMC », dans BROSSET Estelle, TRUILHE-MARENGO Eve, *Les enjeux de la normalisation technique internationale : entre environnement, santé et commerce international*, Paris, la Documentation française, 2006, 334 pages.
- Jean-Paul Lanly, « La gestion forestière durable : développements récents et leçons de l'histoire », *Unasylva*, n° 182, *FAO: cinquante ans d'activités forestières*, 1995, disponible sur <http://www.fao.org/docrep/v6585f/v6585f07.htm#la%20gestion%20forestière%20durable:%20leçons%20de%20l'histoire%20et%20développements%20récents>).
- Pierre Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, p. 325-338.
- Pierre Lascoumes, « La scène publique, passage obligé des décisions ? », *Annales des Mines, Responsabilité et Environnement*, 10, 1998, pp. 51-62.
- Pierre Lascoumes, « Les ambiguïtés des politiques de développement durable », dans MICHAUD Yves (dir.), *Qu'est-ce que les technologies ?*, Université de tous les savoirs (volume 5), Paris, Editions Odile Jacob, 2001, 940 pages.
- Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L'action publique saisie par les instruments », dans Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, France, Les Presses de Sciences Po, 2004, pp. 11-44.
- Sylvain Laurens, « « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? » Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec les « imposants » », *Genèse*, Belin, 2007/4, n° 69, pp. 112-127.
- Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol 45(1), 1995.
- Jean-Baptiste Legavre, « La 'neutralité' dans l'entretien de recherche. Retour personnel sur une évidence », *Politix*, N°35, 1996, pp.216-225.
- Benoît Lelong, André Mallard, « Présentation », dans Benoît Lelong et André Mallard (dir.), « Dossier sur la fabrication des normes », *Réseaux*, 18 (102), 2000, pp.9-34.
- Philippe Le Prestre, « Studying the effectiveness of the CBD », in LE PRESTRE Philippe (Ed.), *Governing Global Biodiversity*, Aldershot, Ashgate Publishing Company, 2002.

- Christian Lequesne, «Comment penser l'Union Européenne ?», dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations Internationales*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, pp. 103-134.
- Christian Lequesne, Andy Smith, «Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et Conflits*, n°28, 1997, pp. 7-31.
- David Levi-Faur, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, n°598, pp. 12-32.
- Thierry Liabastre, Jean Marie Borie, « Aménagement forestier en Centrafrique », *Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo*, juin 2005, (http://www.cbfp.org/documents/rca/amenagement_rca.pdf).
- Wemming Lu, «Le rôle croissant de la Chine dans le commerce mondial », *Unasylva n° 219 Le commerce mondial et la gestion forestière durable*, Vol 55 2004/4, FAO, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/008/y5918f/y5918f06.htm>).
- Giandominico Majone, « The New European Agencies: Regulation by Information », *Journal of European Public Policy*, 4 (2), 1997, pp. 262-275.
- Sandrine Maljean-Dubois, « Relations entre normes techniques et normes juridiques : illustration à partir du commerce international des produits biotechnologiques », dans BROSSET Estelle et TRUILHE-MARENGO Eve (dir.), *Les enjeux de la normalisation internationale : Entre environnement, santé et commerce international*, France, La documentation française, Collection Monde européen et international (sous la direction de Jacques Bouminet), 2005, pp.199-231.
- André Mallard, « L'écriture des normes », dans Benoît Lelong et André Mallard (dir.), « Dossier sur la fabrication des normes », *Réseaux*, 18 (102), 2000, pp. 37-61.
- Ian Manners, « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *JCMS*, vol. 40, 2002, pp. 325-258.
- David Marsch et Roderick Rhodes, « Policy Communities and Issues Network: Beyond Typologie », dans MARSCH David et RHODES Roderick (eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 249-268.
- David Marsch et Martin Smith, « Understanding Policy Networks : Toward a Dialectical Approach », *Political Studies*, 48 (1), pp. 4-21.
- James March, Johan Olsen, « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organizations*, 52 (4), automne 1998, pp. 943-969.
- James March, Johan Olsen, « Rediscovering Institutions: the organisational basis of politics », New York, *The Free Press*, 1989, pp. 1-17.

- Tamas Marghescu, « Préserver les ressources forestières pendant la transition vers une économie de marché », *Unasylva*, n°179, *La foresterie dans les pays en transition*, 1994, (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1222f/a1222f20.pdf>).
- Michael Martin, « Déforestation, changement d'affectation des terres et REDD », *Unasylva*, *Utilisation des terres*, n°230, vol. 59, 2008/1, FAO, Rome, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/011/i0440f/i0440f02.htm>).
- James Mittelman, « Globalization: An Ascendent Paradigm? », *International Studies Perspectives*, 2002 (3), 1-14.
- Konrad Von Moltke, « Clustering International environmental Agreements as an alternative to a World Organization », dans BIERMANN Frank et BAUER Stephen (eds.), *A World Environment Organization: Solution or Threat for Effective International Environmental Governance?*, Londres, Ashgate, 2005, pp. 175-204.
- Marc-René de Montalembert, « Cross-sectoral linkages and the influence of external policies on forest development », *Unasylva*, n° 182, *FAO: cinquante ans d'activités forestières*, 1995, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/v6585e/V6585e06.htm>).
- Thierry de Montbrial, « Le système international, approches et dynamiques », *D'hier à demain penser l'international*, France, *Politique étrangère*, n° 4, 2006, pp. 735-746.
- Lloyd Mubaiwa, « Le Protocole du secteur forestier de la Communauté du développement de l'Afrique australe peut-il donner un coup d'arrêt aux menaces croissantes qui pèsent sur les forêts de la région ? », *Unasylva*, n° 218, n° 55, *Catalyser les actions régionales*, 2004, pp. 27-33.
- Emmanuelle Mühlhoyer, « De l'environnement au développement durable », dans Frédéric Charillon (dir.), *Les Relations Internationales*, France, Les notices de la documentation française, 2006, pp.135-148.
- Pierre Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique » Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, 2005/1 Vol. 55, pp. 155-187.
- Lucy Mulvagh, « L'impact de l'exploitation commerciale du bois et des politiques de gestion de la forêt sur les populations autochtones de la RDC », *Unasylva*, *Exploitations forestières et peuples autochtones*, 2007, n° 4/06, pp. 27-35.
- Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions », dans : NAY Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 47-86.

- Olivier Nay et Franck Petiteville, « Eléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, n°53, 2011/4, pp. 9-20.
- Rupert Oliver, « L'évolution des politiques d'achat », Forest Industries Intelligence Limited, Royaume Uni, 31 mai 2006.
- Marc Olshan, « Standards Making Organizations and the Rationalization of American Life », *Sociological Quarterly*, 32(4), 1993, pp. 319-355.
- Nicholas Onuf, « Constructivism. A user's Manual », dans V. Kubalkova, N. Onuf et P. Kowert (eds), *International relations in a Constructed World*, Armonk, Sharpe, 1998, pp.58-78.
- Henk Overbeek, Klaus Dingwerth, Philipp Pattberg et Daniel Compagnon, *Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept?*, *International Studies Review*, 12 (4), 2010; 619-642.
- Anthony Pagden, « La genèse de la « gouvernance » et l'ordre mondial « cosmopolitique » selon les Lumières », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp. 9-16.
- Nancy Peluso et Michael Watts, « Violent Environments: A Summary », *Forests and Conflicts*, European Tropical Forest Research Network, n°43-44, hiver 2004-2005, 2005, pages 11-14
- Rajat Panwar, Eric Hansen, « Responsabilité sociale des entreprises dans le secteur forestier », *Unasylva, Utilisation des terres*, n°230, vol. 59, 2008/1, FAO, Rome, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/011/i0440f/i0440f09.htm>).
- Matthew Paterson, David Humphreys, Lloyd Pettiford, « Conceptualizing global environmental governance: From interstates regime to counter-hegemonic struggles », *Global Environmental politics*, n°3, mai 2003, pp. 1-10.
- Philipp Pattberg, « The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, No. 4, October 2005, pp. 589–610.
- Philipp Pattberg, « Global Governance: Reconstructing a contested social science concept », GARNET, Working Paper, N°4, 2006, 22 pages.
- Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *RFSP*, Presses de Science po, 56 (3), juin 2006, pp. 357-366.

- Franck Petiteville, « Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international ? », *Etudes internationales*, vol. 27, n°3, septembre 1997, pp.511-533.
- Gilles Pinson, Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Presses de sciences po, 2007/5, volume 57, pp. 555-597.
- Béatrice Pouligny, « L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre », *Politique étrangère*, n°2, 2003, pp. 367-380.
- Karoline Postel-Vinay, « Le régionalisme dans les Relations internationales », dans Frédéric Charillon (dir.), *Les Relations Internationales*, Les notices de la documentation française, 2006, pp. 117-121.
- Richard Price et Christian Reus-Smit, « Dangerous Liaison ? Critical International Theory and Constructivism », *European Journal of International Relations*, 4 (3), septembre 1998, pp. 259-294.
- Kit Prins, « L'avenir des forêts : perspectives régionales : Europe », *Unasylva*, n° 204, 2000, disponible sur (http://www.fao.org/docrep/003/x8820f/x8820f08.htm#P0_0).
- Simone Pulver, « Making Sense of Corporate Environmentalism: An Environmental Contestation Approach to Analyzing the Causes and Consequences of the Climate Change Policy Split in the Oil Industry », *Organization and Environment*, 2007, 20(1), pp. 1-40.
- Béatrice Quenault, « La libéralisation du commerce international au service du développement durable : mythe ou réalité ? », dans LOROT Pascal (dir.), *Géoéconomie*, n° 14, 2000, pp. 121-147.
- Claudio Radaelli, « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, 2001/1, n° 5, pp. 105-136.
- Kal Raustiala, « The Domestic Politics of Global Biodiversity Protection in the United Kingdom and the United States », dans SCHREURS Miranda et Economy Elisabeth, *The Internationalization of Environmental Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 42-73.
- Michael Renner, « La sécurité redéfinie », *L'état de la planète 2005, Redéfinir la sécurité mondiale*, World Watch Institute, 2005a, pp. 3-22.

- Michael Renner, « Struggles over Resource Wealth and Conflict », *Forests and Conflicts*, European Tropical Forest Research Network, n°43-44, hiver 2004-2005, 2005b, page 7-9.
- Thomas Risse, « Transnational Actors and World Politics », dans W. Carlsnaes, T. Risse and B. A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London, Sage, 2002.
- Cécile Robert, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. » Bilans et perspectives de recherche, *Politique européenne*, 2010/3 n° 32, p. 7-38.
- Jean-Marc Roda, « L'économie globale du bois tropical », dans CADENE Philippe (dir.), *La Mondialisation, l'intégration des pays en développement*, SEDES, Paris, 2007, pp. 105-116.
- Antoine Roger, « Constructions savantes et légitimation des politiques européennes » La circulation des savoirs sur la vigne et le vin, *Revue française de science politique*, 2010/6, Vol. 60, pp. 1091-1113.
- James Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics, dans CZEMPIEL Ernst, ROSENAU James, *Governance without Government: Order and Change in Worlds Politics*, Cambridge [England] and New York : Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.
- Isabelle Roussel, « L'aménagement, un enjeu philosophique sur la relation homme/nature. L'exemple du contournement sud de l'agglomération lilloise », dans ALLAIN Annie, GLADIEUX Marc (dir.), *L'environnement, ses enjeux économiques, politiques et culturels*, Lille, Collection Travaux et Recherches, 2000, pp. 133-143.
- John G. Ruggie, « What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge », *International Organization*, 52 (4), automne 1998, pp. 855-885.
- Jean Ruegg « L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface », dans FAURE Alain, LERESCHE Philippe, MULLER Pierre, NARHATH Stéphane (dir.), *Action publique et changements d'échelle : Les nouvelles focales du politique*, France, L'Harmattan, Logiques politiques, 2007, pp. 57-69.
- Barbara Ruis, « Pas de conventions sur les forêts mais dix traités sur les arbres », *Unasylva*, Les conventions mondiales relatives aux forêts, n° 206, 2001, (http://www.fao.org/docrep/003/y1237f/y1237f02.htm#P0_0).
- Yannick Rumpala, « Le développement durable comme reconstruction narrative d'un projet commun, Appropriations du développement durable, Emergences, diffusions,

traductions », dans VILLARBA Bruno (ed.), *Appropriations du développement durable*, France, Presses Universitaires du Septentrion, 2009.

- Paul Sabatier, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, 1986/6, pp 21-48.
- Paul Sabatier, Henry Jenkins Smith, « The Advocacy Coalition Framework », dans SABATIER Paul, *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 1999.
- Sabine Saurugger, « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, 2002/4 Vol. 52, pp. 375-401.
- Sabine Saurugger, « Etat de la littérature. Conceptualiser l'intégration européenne : état de l'art théorique », *Revue internationale et stratégique*, 2004/2, n° 54, pp. 165-176.
- Franz Schmithüsen, Volker Sasse, Carsten Thoroë, « Public Policy Impact on European Forest Sector Development », Zurich, ETH, Working Paper, 2007, n°1, 18 pages.
- Emmanuel Seck, « Changements climatiques : la déforestation évitée », ENDA-IEPF, 15 novembre 2007, disponible sur (<http://www.mediaterre.org/afrique/actu,20071115122656.html>).
- Elisabeth Sheppard, « Problème public », dans BOUSSAGUET Laurie *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, France, Presses de Science po, Coll. Références, 2009, pp. 349-355.
- Nigel Sizer, « Approches régionales pour combattre l'exploitation forestière illicite et le commerce qui en découle en Asie », *Unasylva*, n° 218, volume 55, 2004, pp. 40-44.
- Andy Smith, « Au-delà d'une « Europe du lobbying » L'exemple des rapports entre Régions et Commission », dans CLAEYS Paul, GOBIN Corinne, SMETS Isabelle et WINAND Pascaline (eds), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne/Lobbying, pluralism and European integration*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998, pp. 58-82.
- Andy Smith, « Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé », dans CURAPP, *Les méthodes au concret*, 2000, PUF, pp. 229-252.
- Andy Smith, « L'Organisation mondiale du commerce, l'industrie et le territoire : le cas des normes alimentaires », dans BERTHET Thierry, COSTA Olivier, GOUIN

Rodolphe, ITCAINA Xabier et SMITH Andy, *Les nouveaux espaces de la régulation politique*, France, L'Harmattan, 2008, p. 257-282.

- Andy Smith, « L'analyse des politiques publiques », dans BALZACQ T et RAMEL F (dir.), *Traité des relations internationales*, 2012 (à paraître).
- Marie-Claude Smouts, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp. 85-94.
- Marie-Claude Smouts, « Les trajectoires du risque environnemental global », dans LAROCHE Josepha (dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, PUF Paris, 2003.
- Marie-Claude Smouts, « The issue of an International Forest Regime », *International Forestry Review*, volume 10(3) 2008, pp. 429-432.
- Sille Stidsen, « L'autre face de l'histoire : la politique publique danoise pour l'acquisition des produits de la filière bois », *Exploitations forestières et peuples autochtones*, 2007, n° 4/06, pp. 149-161.
- Gerry Stoker, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, mars 1998, pp. 18-30.
- Kirsti Thornberg, Dominiek Plouvier, Stephen Bass, « Certification: Barriers to Benefits. A discussion of equity implications », European Forest Institute, 1999, disponible sur (http://www.efi.int/attachments/dp_08.pdf).
- Matti Vanhannen, « L'utilisation durable des forêts est-elle réalisable ? La Finlande en est un exemple vivant », *Unasylva*, COFO 2005 Du dialogue à l'action, n°220, 2005, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/008/y6006f/y6006f08.htm>).
- Pierre Veltz, « Entreprise, territoire, entre fragmentation et intégration », dans Edith Heurgon (dir.), *Le développement durable, c'est enfin le bonheur !*, France, l'aube, Les colloques de Cerisy-la-Salle, 2006, pp. 93-103.
- Bo Wergens, « Rôle de l'industrie forestière dans le développement durable », *Unasylva*, n° 182, *FAO: cinquante ans d'activités forestières*, 1995, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/v6585f/v6585f14.htm#rôle%20de%20l'industrie%20forestière%20dans%20le%20développement%20durable>).
- Eva Wollenberg, Jon Anderson, Citlalli Lopez, « Though all things differ : pluralism as a basis for cooperation in forests », European Tropical Forest Research Network, *Forests and the Millenium Development Goals*, n° 47-48, hiver 2006-2007, pp. 132-133, disponible sur (<http://www.cifor.cgiar.org/scripts/newscrips/publications/detail.asp?pid=1805>).

- Oran R. Young, « Gérer les biens communs planétaires. Réflexions sur un changement d'échelle », *Critique internationale*, 2000, n° 9, pp. 147-160.

Thèses et Habilitations à diriger des recherches :

- BREDIF Hervé, *Le vivant, les hommes et le territoire. Essai de biogéopolitique*, Doctorat Géographie, sciences politiques, gestion de l'environnement, UER Gestion du vivant et stratégies patrimoniales, Paristech > INAPG, 2004, 814 pages.
- DESCHAUX-BEAUME Delphine, *De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, thèse de doctorat en Science politique, sous la direction de Olivier Ihl, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 2008, 778 pages.
- RUMPALLA Yannick, *Le gouvernement du changement global, sur la transition au développement durable et sa gestion*, HDR, ENS Cachan 2008, 34 pages.
- SMITH Andy, *En quête (s) du territoire : un itinéraire de recherche Européen*, Thèse d'habilitation soutenue sur un ensemble de travaux, HDR, 1999, 75 pages.

Rapports, synthèse et publications grises :

- Assemblée Nationale, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 1888 autorisant l'approbation de l'accord international de 2006 sur les bois tropicaux*, Jean-Paul Dupré, 18 novembre 2009, disponible sur (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2084.asp>).
- Banque mondiale, *Forest Sourcebook*, World Bank, Washington DC, Etats Unis, 2008, 369 pages, disponible sur (<http://siteresources.worldbank.org/EXTFORSOUBOOK/Resources/completestorestsourcebookapril2008.pdf>).
- Heike Baumüller, Duncan Brack, Katharina Umpfenbach, *Keeping Illegal Fish and Timber off the Market, A Comparison of EU Regulations*, Briefing paper, Chatham House, Energy, Environment and Resource Governance, octobre 2009, n°4, disponible sur (http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy%2C%20Environment%20and%20Development/bp1009_fishandtimber.pdf).

- Hervé Brédif, « Contribution à l'élaboration d'une approche stratégique de la multifonctionnalité des forêts. Synthèse et recommandations », Convention n° 59-02 E 01/05, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, novembre 2008, 20 pages.
- Centre pour la coopération avec les non-membres, *Les économies en transition face à l'environnement, Progrès en Europe centrale et orientale et dans les nouveaux Etats indépendants*, France, Les éditions de l'OCDE, 2000, 278 pages.
- Centre Technique du Bois et de l'Ameublement, *Bois ronds et bois sciés (non structurels), rapport de la situation de la normalisation*, janvier 2007, (http://www.ctba.fr/1_le_group/telechargement_pres_gene/BRBS%202007.pdf).
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Revue annuelle des produits forestiers, Etudes de Genève sur la forêt et le bois n° 22*, New York et Genève, 2007, disponible sur (http://www.unece.org/trade/timber/docs/fpama/2007/FPAMR2007_F.pdf).
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Revue annuelle du marché des produits forestiers 2006-2007, Etudes de Genève sur le bois et la forêt, n° 22*, 228 pages, disponible sur (http://www.unece.org/timber/docs/fpama/2007/FPAMR2007_F.pdf).
- John Hudson, Catherine Paul, *FLEGT Action Plan, Progress Report 2003-2010*, Union européenne/EFI, 2011, 102 pages.
- European Forest Institute, « Qu'est ce qu'un accord de partenariat volontaire? L'approche de l'Union Européenne EU FLEGT Facility », , EFI Policy Brief 3, 2009.
- Intergovernmental Panel on Climate Change, *Mitigation of Climate Change*, Rapport de la 4^{ème} session du Groupe de travail Iii, 2007, disponible sur (www.mnp.nl/ipcc/pages_media/far4docs/chapters/ch9_forestry.pdf).
- Joint Research Center, *Forest Fire in Europe 2008*, Report n° 9, 2009.
- Glenn-Marie Lange, « Potential Uses of the SEEA to Measure Cross-Sectoral Policy Linkages Affecting Forestry », Draft report to the FAO Forestry Department, New York University, Institute for Economic Analysis, May 2002, (<http://www.fao.org/forestry/4490-1-0.pdf>).
- Mouvement mondial pour les forêts tropicales, *Industrie minière : Impacts sur la société et l'environnement*, 2004, 182 pages, disponible sur (<http://www.wrm.org.uy/deforestation/mining/textfr.pdf>).

- OCDE, « l'agriculture dans un monde en mutation : quelles politiques pour demain ? », Réunion du Comité de l'agriculture au niveau des ministres, Communiqué de presse, Paris, 5-6 mars 1998.
- OCDE, *Les approches volontaires dans les politiques d'environnement*, Paris, OCDE, 1999, 168 pages.
- Seneca Creek Associates, LLC, « “Illegal” Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry », USA, 2004.
- Pervaze A. Sheikh, *Illegal Logging: Background and Issues*, Congressional Research Service report for Congress, 2008, 11 pages, disponible sur (<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33932.pdf>).
- Kirsti Thornber, Dominiek Plouvier, Stephen Bass, « L'accès difficile aux avantages de la certification : Discussion des incidences sur l'équité », Institut Européen des forêts, document de discussion n° 8, 2000, 52 pages, disponible sur le site de l'EFI (http://www.efi.fi/attachment/f5d80ba3c1b89242106f2f97ae8e3894/b0820243468c1d74ea0272200a3c29d3/DP_08_fr.pdf).
- United Nations Economic Commission for Europe et FAO, « United Nations Economic Commission for Europe, 1960, 200, 2020 Rapport principal », Genève, UNECE/FAO, 2005, 249 pages.
- United Nations Economic Commission for Europe, *Forests Products Annual Review 2007-2008*, Genève, UNECE/ONU/FAO, 2008, 174 pages, disponible sur le site de l'UNECE (<http://www.unece.org/trade/timber/docs/fpama/2008/FPAMR2008.pdf>).
- United Nations Economic Commission for Europe, *International Forest Sector Institutions and Policy Instruments for Europe: A Source Book*, Geneva Timber and Forest Discussion Paper n°43, Genève, UNECE/ONU/FAO, 2006, 56 pages, disponible sur le site de l'UNECE (<http://www.unece.org/timber/docs/dp/dp-43.pdf>).
- World Rainforest Movement and Forests Monitor, *High Stakes: The Need to Control Transnational Logging Companies_ A Malaysian Case Study*, Montevideo and Ely: WRM/Forests Monitor, 1998.
- WWF et Banque mondiale, *Global Forest Alliance Annual Report 2005*, disponible sur (<http://assets.panda.org/downloads/alliancear05.pdf>).
- WWF UK, *Failing the Forests, Europe's illegal timber trade*, 2005, 97 pages.
- WWF, *Illegal wood for the European market*, juillet 2008, disponible sur (http://assets.panda.org/downloads/illegal_wood_for_the_european_market_july_2008.pdf).

- WWF, *Bois d'origine légale ou illégale ? Un règlement européen pour faire la différence*, dossier de presse, avril 2009, 11 pages, disponible sur (www.wwf.fr).

Conférences:

- Jean-Louis Blanchez, « Importance, besoin et identification des liens intersectoriels en politique forestière. Exemples de la lutte contre la pauvreté et contre l'exploitation illégale », Université Catholique de Louvain, 18 octobre 2007, compte rendu disponible sur le site de l'Université Catholique de Louvain (http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/fns/documents/Louvain_liens_intersectoriels_Oct_2007_revu.ppt) (observation non participante).
- Guillaume Chantre, « Conditions de l'essor d'une filière forêt-bois française compétitive et durable », Université Montesquieu-Bordeaux 4, Pessac, 27 novembre 2007.

Compte rendu de conférences (par ordre chronologique) :

- « Atelier sur le pluralisme et le développement rural et forestier durable », FAO, 1997, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/w8827f/w8827f07.htm>).
- Pierre Lascoumes, « La productivité sociale des controverses », intervention au séminaire « Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui », 25 janvier 2001, disponible sur (<http://histsciences.univ-paris1.fr/penserlessciences/semin/lascoume.html>).
- Jean-Paul Guyon, « La forêt : enjeux comparés des formes d'appropriation, de gestion et d'exploitation dans les politiques environnementales et le contexte d'urbanisation généralisé », Compte rendu du colloque de Poitiers, 16 et 17 octobre 2003, *Nature Science Sociétés*, n° 12, 2004, pp. 442-444, disponible sur (www.edpsciences.org).
- Olivier Godard, « Du développement régional au développement durable ; tensions et articulations. », Symposium INRA-PDSR, Lyon, 9,10 et 11 mars 2005.
- Stéphane Guéneau, « La certification comme nouveau système de gouvernance globale privée des forêts : potentiel régulateur du *Forest Stewardship Council* », IDDRI France, Conférence «*Non-State Actors as Standard Setters: The Erosion of the Public-Private Divide*», 8-9 février 2007, Suisse, (<http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/pdfs/Nonstate/Gueneau-FR.pdf>).

- Pekka Patosaari, « Forests and Climate Change: Mitigation and Adaptation through Sustainable Forest Management », 60th Annual DPI / NGO Conference “Climate Change: How it Impacts Us All” Roundtable on Coping with Climate Change: Best Land Use Practices, United Nations, New York, 6 September 2007, disponible sur (http://www.un.org/esa/forests/pdf/notes/FCC_60_6092007.pdf).
- Alain Karsenty, Stéphane Guéneau, Doris Capistrano, Benjamin Singer, Jean-Luc Peyron, « Régime international, déforestation évitée et évolution des partenariats public-privé dans les politiques forestières du Sud », organisée par l’IDDRI, 21-22-23 novembre 2007, disponible sur (http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/ID_0807_CR-atelier-forets.pdf).
- Catherine Delhoume, « Sociologie de l’environnement et problématique forestière : Quelles contributions ? », Midis informels de l’environnement, Université Catholique de Louvain, 17 avril 2008, disponible sur (<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/fns/documents/Presentation-seminaire-Louvain.ppt>).
- Jeremy Wall, « Impact of EU policies on the competitiveness and future of wood-based panel sector », 6th European Wood-based Panels Symposium, Hannovre, 9 septembre 2008, disponible sur (http://www.wki.fraunhofer.de/secure/E38wb955Ps019H4nn0v37/02_Wall.pdf).
- Colloque international, « La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaine d’extension », CLERSE/USTL, 20-22 novembre 2008, résumés des interventions disponibles sur (http://clerse.univ-lille1.fr/site_clerse/pages/ActualitesEtColloques/DevDurable/pdf/Resumes_Col_Environnement_NV.pdf).
- Renaud Abord de Chatillon, Emmanuelle Nayroumande, Jean-Yves Hanry, Patrick Olivier, « La forêt française, une chance pour la sortie de crise », Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, Paris, 14 mai 2009.
- Mathieu Bousquet, « Le processus FLEGT », 26 mai 2009, Libreville, présentation disponible sur le site Europa (http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/environment/forest/flegt_en.cfm).
- Romain Pirard, « Négociations sur le financement de la lutte contre la déforestation tropicale: un changement de cap nécessaire », Actu-Environnement, le 7 décembre

2009,

(http://www.actuenvironnement.com/ae/news/conference_climat_lutte_deforestation_9090.php4).

Recueils et revues (par ordre alphabétique des auteurs) :

- Laura Ximena Rubio Alvaredo, Sheila Wertz-Kanounnikoff, *Why are we seeing "REDD"? An analysis of the international debate on reducing emissions from deforestation and degradation in developing countries*, Ananalyses, France, Institut du Développement durable et des Relations internationales, n° 2, février 2007, 28 pages.
- Cahiers Jacques Ellul, pour une critique de la société technicienne, *La technique*, Bordeaux, Association internationale Jacques Ellul, 2004/2, 164 pages.
- Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Les Méthodes au concret, démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, France, , Presses Universitaires de France, 2000, 326 pages.
- *Economie rurale*, « La multifonctionnalité de l'activité agricole », Paris, Société Française d'Economie Rurale, n° 273-274, janvier-avril 2003, 257 pages.
- Benoît Lelong, André Mallard (dir.), « Dossier sur la fabrication des normes », Réseaux, 18 (102), 2000.
- *European Tropical Forest Resaerch Network, Forests and Conflicts*, n° 43-44, hiver 2004-05, 140 pages.
- Sylvie Matelly (dir.), « L'environnement, un enjeu stratégique en Relations internationales ? », *La revue internationale et stratégique*, France, IRIS-Dalloz, n° 59, hiver 2005-2006, 184 pages.
- *Revue Forestière Française, Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières*, France, n°5, septembre-octobre 2007.
- *Pulp and Paper International*, septembre 1999, disponible sur le site du RISI (<http://www.risiinfo.com/magazines/September/1999/PPI/pulp-paper/magazine/international/september/1999/The-Top-150-a-tale-of-two-halves.html>).
- *Pulp and Paper International*, septembre 2007, disponible sur le site du RISI (<http://www.risiinfo.com/magazines/September/2007/PPI/pulp-paper/magazine/international/september/2007/The-PPI-top-100.html>).

- *Pulp and Paper International*, septembre 2009, disponible sur le site du RISI (<http://www.risiinfo.com/magazines/September/2009/PPI/The-PPI-Top-100-A-case-of-deja-vu.html>).

Documents internet :

France :

- Inventaire forestier national, les indicateurs de la gdf 2005 (http://www.ifn.fr/spip/article.php3?id_article=416)
- Loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, Site Légifrance, (<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=AGR0000026L>).
- Ministère de l'agriculture, à propos de la forêt et du bois, http://www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.foretbois_r36.html
- Programme forestier national pour la France pour 2006-2015, Site du Ministère de l'agriculture et de la pêche, (http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/pfn_010606.pdf).
- « Le volet forestier du Plan de Développement Rural Hexagonal », L'Europe en Aquitaine, visité le 5 octobre 2009, (http://www.europe-en-aquitaine.eu/system/files/u1/14_Fiche_foret.pdf).
- INSEE, *La croissance démographique s'accélère en Aquitaine depuis 1999*, INSEE, n°181, 4 pages, disponible sur (http://www.insee.fr/fr/insee_regions/aquitaine/themes/4pages/ia181_0109/ia18108.pdf).
- DFCI Aquitaine, (http://www.feudeforet.org/francais/ressources/ress_statsfeux.php).

Union européenne :

- A propos du réseau de recherche européen *A Long Term, Ecosystem and Awareness Research Network* (ALTER), (<http://www.alter-net.info/>).
- Règlement du Conseil sur la protection des forêts contre les pollutions atmosphériques, 1986, (http://www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.foretbois_r36.html).
- Règlement du Conseil sur la protection des forêts contre les incendies, 1992, (http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_392R2158.html).

- Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages, entrée en vigueur le 5 juin 1994, (<http://www.mnhn.fr/mnhn/bimm/protection/fr/Directive%20habitat/HFF.htm>).
- Résolution du Parlement européen sur la stratégie forestière de l'UE, JO du 30 janvier 1997 (UE 1/2-1997 (fr) :1.2.90), (<http://europa.eu/bulletin/fr/9701/p102190.htm>).
- La gestion durable des forêts tempérées européennes, Christian Barthod, Ernst Wermann, XIème Congrès forestier mondial, 13-22 octobre 1997, Antalya, Turquie, (<http://www.fao.org/forestry/docrep/wfcxi/PUBLI/V6/T382F/2-2.HTM>).
- Décision 97/837/CE instituant un comité consultatif de la politique communautaire de la filière bois (http://ec.europa.eu/entreprise/sectors/wood-paper-printing/files/jol-1997-346-1-en-0098_en.pdf).
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, au Conseil économique et social et au Comité des régions sur une stratégie forestière pour l'UE, 1998, BUL UE 11-1998 (fr) : 1.2.137, (<http://europa.eu/bulletin/fr/9811/p102137.htm>).
- Résolution du Conseil une Stratégie Forestière pour l'UE, décembre 1998, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPOR T+A6-2006-0015+0+DOC+WORD+V0//FR&language=FR>).
- Communication relative à la compétitivité de la filière bois, site Europa, 1999, (<http://europa.eu/bulletin/fr/9910/p103050.htm>).
- Décision 2004/391/CE de la Commission (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0391:FR:NOT>).
- European Court of Auditors: Special Report No 9/2004 Forestry Measures within Rural Development Policy, N°14/2000 J.O. C 353, 8/12, disponible sur (www.eca.int/audit_reports/special_reports/docs/2004/rs09_04en.pdf).
- Principales caractéristiques de secteur forestier de l'UE, site Europa, 2001, (http://ec.europa.eu/agriculture/fore/characteristics/index_fr.htm).
- Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe - 21e réunion du Comité permanent - Strasbourg, 2-5 Novembre 2001 - Stratégie européenne de conservation des plantes « Sauvegarder les plantes d'Europe » (Conseil de l'Europe et Planta Europa)
- A propos du *forest focus*, site Europa, 2003, (<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l28125.htm>).
- Groupe consultatif « Forêt, y compris liège », site Europa, 2004, (http://ec.europa.eu/agriculture/fore/agfc_fr.htm).

- Ernst Schulte, “ Synthetic presentation of Conference ‘Forest fires in Southern Europe – from prevention to restoration’”, Third Informal working group of forest fire prevention experts meeting, Bruxelles, 23 Février 2005.
- Rapport sur mise en œuvre de la stratégie de l'Union Européenne du 10 mars 2005, site http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0084fr01.pdf.
- Règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne, disponible sur http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Regulation&an_doc=2005&nu_doc=2173).
- Rapport de la Commission Agriculture et Développement Rural sur la mise en œuvre d'une stratégie forestière pour l'Union Européenne, 31 janvier 2006, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0015+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen - Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) - Proposition relative à un plan d'action de L'union européenne (COM/2003/0251 final *), 13 septembre 2001, disponible sur http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=251).
- Document de travail en vue élaboration plan d'action en faveur des forêts de l'UE, *The EU's vision for a competitive and sustainable Forest-Based Industry*, 2006, (http://ec.europa.eu/enterprise/forest_based/index_en.html).
- Plan d'action de l'Union Européenne en faveur de forêts, 2006, (http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/com_fr.pdf).
- Communication de la Commission des Communautés européennes, mai 2006, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0015+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).
- Atelier objectifs stratégiques de l'Union Européenne, juin 2006, (http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/report_expert_group_5-16_09.pdf).
- A propos de la réglementation européenne sur les substances chimiques, décembre 2006, (http://ec.europa.eu/enterprise/reach/index_fr.htm).

- « Qu'est-ce que le bois légal ? », note d'information numéro 2 à propos du FLEGT, 2007, (http://ec.europa.eu/development/ICenter/Pdf/Environment/forests/briefing_notes_07/B2_flegt_BR2_2007_fr.pdf).
- « Public Consultation on 'Additional options to combat illegal logging' – Report », disponible sur le site *Logging off* (<http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/addloptionsynthfinal.pdf>).
- Eurostat Pocket Book, *Forestry Statistics*, Eurostat/Commission européenne, 2007, disponible sur le site Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-76-06-322/EN/KS-76-06-322-EN.PDF).
- « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur un industrie forestière innovante et durable », 27 février 2008, (http://ec.europa.eu/entreprise/forest_based/fbi_com_2008_0113_en.pdf).
- European Commission, DG Environment, « Assessing the Potential for a comprehensive Community Strategy for the Prevention of Natural and Manmade Disasters », Final Report, Mars 2008, disponible sur (http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfdocs/stakeholders/potential_prevention_strategy.pdf).
- Christine Carlsson Aubry, Jacqueline Castronovo, *Forest-based Industry in EU-27*, Eurostat, Statistics in focus, 74/2008, publié le 7 août 2008, disponible sur le site Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-074/EN/KS-SF-08-074-EN.PDF).
- Règlement 2008/0198 COD du Parlement européen et du Conseil établissant des obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, le 17.10.2008, COM(2008)644 final, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0644:FIN:FR:PDF>).
- « Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) », Europa, visité le 5 octobre 2009, (http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60015_fr.htm).
- « GREEN PAPER On Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change », SEC (2010)163 final, Bruxelles, 1er Mars 2010, (http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/green_paper.pdf).

- Eurostat, *Forestry Statistics 2009 edition*, Luxembourg, Eurostat edition, 2009, 174 pages.
- Commission européenne, Agriculture et Développement rural, « Le Plan d'action de l'UE en faveur des forêts 2007-2011 », Commission européenne, Agriculture et Développement rural, 28 pages, disponible sur (http://ec.europa.eu/agriculture/fore/publi/2007_2011/brochure_fr.pdf).
- Conclusions du Conseil sur la prévention des incendies de forêts au sein de l'Union européenne, 26 avril 2010, disponible sur (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/114027.pdf)
- Règlement (UE) n°995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, disponible sur Europa (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010R0995:FR:NOT>).
- DG Environnement, unité forêt, (http://ec.europa.eu/environment/forests/home_en.htm).
- Comité Consultatif des Industries de 1ère transformation du bois (*Advisory Committee on Forest-based Industries*), (http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/wood-paper-printing/advisory-committee/index_en.htm).
- Comité Permanent Forestier (Standing Forestry Committee)
- Groupe consultatif forêt y compris liège (*advisory group on forestry and cork*), (http://ec.europa.eu/agriculture/fore/agfc_fr.htm).

Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe/Forest Europe :

- Site, (<http://www.mcpfe.org/francaise/general>).

Du CEPI :

- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1282 (2002), Politique forestière du Canada et coopération avec l'Europe, disponible sur (<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/FRES1282.HTM>).
- *Competitiveness and Europe's pulp and paper industry*, 2001, (http://www.cembureau.be/Cem_warehouse/3COMPETITIVENESS%20OF%20EUROPEAN%20PULP%20&%20PAPER%20INDUSTRY.PDF).

- Certification de la gestion durable des forêts et reconnaissance mutuelle, 17 juin 2004, (<http://afvp.net/pw/Certification%20AFVP%20Annecy.ppt#315,21>, Quelques réflexions en vrac).
- Annual statistics report 2005, (<http://www.cepi.org/docshare/docs/1/AHKAJJEDHAKFNFHELNLHLBAIPDB137UAB1GOBOQNV6SN/CEPI/docs/DLS/2005AnnualStatistics-2006-00019-01-E.pdf>).
- *The European paper industry and the EU policy making, Working toward a share vision of competitiveness*, novembre 2006, (<http://www.cepi.org/docshare/docs/3/NELPJJEDAHBKJKDOBIOBBHL5D1636H7499YBDTDADC3/CEPI/docs/DLS/CepiAgenda-20070308-00018-01-E.pdf>).
- *Russian wood export restrictions final CEPI position*, mars 2007, (<http://www.cepi.org/docshare/docs/2/AHKAJJEDHAKFNFHELNLHLBAIIVA6NQ9U34H4D9E4TVTHN/CEPI/docs/DLS/RussianwoodexportrestrictionsfinalCEPIpositionMarch07-20070329-00015-01-E.pdf>).
- *Competitiveness and Europe's paper industry: the state of play*, Bernard Lombard (dir), avril 2006, (<http://www.cepi.org/docshare/docs/1/DJENBIPCOFKGEPJPBPNCOCKAGOBOHHM1Y9VD7KW1E49Y/CEPI/docs/DLS/StateofPlay094156A-20070206-00055-01-E.pdf>).
- Statistiques 2006, mai 2007, (<http://www.cepi.org/docshare/docs/2/BALFJJEDCFHOJEKHAOOMOPIMKTH1QPGOBO6YBDE3PDB3/CEPI/docs/DLS/PrelimStats2006-20070308-00017-01-E.pdf>).
- *Sustainability report* 2007, (<http://www.cepi.org/docshare/docs/1/GBKOILLBOPNBKKKHDJDDIO5LKGGJFGI4OG5N9YBDTY/CEPI/docs/DLS/CEPISRFINALWEB-20071126-00021-01-E.pdf>).
- Legal logging, Code of Conduct for the Paper Industry, disponible sur (http://www.illegal-logging.info/uploads/CEPI_Code_of_Conduct.pdf).

De la Confédération européenne des industries du bois :

- Le site du CEI-bois, (<http://www.cei-bois.org/>).
- *The industry : facts and figures*, 2005, (<http://www.cei-bois.org/frameset.html>).

- *Mémoire de la CEI-bois aux Institutions européennes*, Bruxelles, CEI-bois, septembre 2009, (http://www.cei-bois.org/files/Memorandum%202009%20FINAL_with%20covers_FR.pdf).

The American Forest and Paper Association:

- American forest and paper association, (<http://www.afandpa.org/>)

Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) :

- Site officiel, (<http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=20001>).
- Examen annuel et évaluation de la situation mondiale des bois, septembre 2007, (<http://www.itto.or.jp/live/PageDisplayHandler?pageId=20199&id=2153>).
- OAB-OIBT, *Principes, critères et indicateurs OAB-OIBT de la gestion durable des forêts tropicales naturelles d'Afrique*, Développement de politiques OIBT, 2003, n° 14, 28 pages, disponible sur le site de l'OIBT sur la page publications, orientations et lignes directrices (http://www.itto.int/fr/policypapers_guidelines/).

Du Japan Paper Association:

- <http://www.jpap.or.jp>

A propos de l'Amérique du Sud :

- Info PEFC, « Au Brésil, PEFC contribue aussi à protéger la forêt atlantique », janvier 2007, (<http://www.pefc-france.org/Telecharg-pefc/PEFC-info-01.pdf>)

A propos de *The international council of forest and paper associations*:

- <http://www.icfpa.org/>
- à propos du *global Leadership Statement on Sustainability*, (http://www.icfpa.org/media_center/press_releases/060608_e_ceoLeadership.php).

A propos de la certification :

- PEFC, *PEFC's vision for tomorrow: A world in which people manage forests sustainably*, sept 2007, (http://www.pefc.org/internet/html/news/4_1154_65/5_1105_1701.htm).

- à propos du *Sustainable Forest Initiative* (http://www.afandpa.org/Content/NavigationMenu/Environment_and_Recycling/SFI/SFI.htm).
- à propos de l'*American Tree Farm System*, (<http://www.treefarmssystem.org/>).
- Ruth Nussbaum, Markku Simula, *the forest certification handbook*, James & James/Earthscan, 2005, (http://books.google.com/books?id=oYnBeBO0qJkC&dq=the+International+Council+of+Forest+and+Paper+Associations&pg=PR12&ots=bH5yPru2aI&sig=8EyQs2vzDVcJoD04ntxrTAvHrBE&prev=http://www.google.com/search%3Fsourceid%3Dnavclient%26hl%3Dfr%26ie%3DUTF-8%26rlz%3D1T4RNWN_fr__FR205%26q%3Dthe%2BInternational%2BCouncil%2Bof%2BForest%2Band%2BPaper%2BAssociations&sa=X&oi=print&ct=result&cd=1#PPA15,M1).
- PEFC, « Trop de certifications sur le papier », juillet 2005, (<http://www.pefc-france.org/pro/ArticleViewer.aspx?i=2051>).
- Michael Richards, « Certification In Complex Socio-Political Settings: Looking Forwards to The Next Decade », *Forest Trends*, Février 2004, 41 pages, disponible sur (<http://www.forest-trends.org>).
- Saskia Ozinga, « Les effets de la certification sur la gestion forestière durable : l'heure de la vérification », (<http://www.fao.org/docrep/008/y5918f/y5918f08.htm>).

A propos du bois illégal:

- Initiative du WWF, Global Forest and Trade Network, (http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/forests/our_solutions/responsible_for_etry/gftn/gftn_participants/index.cfm).

A propos de la déforestation évitée et de la réduction des émissions anthropiques des gaz à effet de serre :

- Pierre Cornut, *US Initiative for Joint Implementation*, fiche n° 21 Mécanisme de développement propre réalisée par le Ministère de l'aménagement durable et de l'environnement, mise à jour le 16 novembre 2000, disponible sur (<http://atlas.conseil.free.fr/pdf/Publications/Fiches%20MDP/Fiche21-16nov00.pdf>).

- Hervé Kempf, « La prime à la déforestation évitée : une idée qui fait son chemin à Bali », *Le Monde*, 14 décembre 2007, disponible sur (<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3244,36-989847@51-853716,0.html>).
- Vincent Kasulu Seya Makonga, « Initiative sur la déforestation évitée : nécessité de son application en RDC », Proposition de la communauté internationale de mettre en place un mécanisme approprié afin de valoriser la déforestation évitée, (http://www.isrsy.org/confordrc/Presentaties_en_Abstracten/DAY%202/SESSIE%205/5.5%20Presentation_Kasulu.pdf).
- *Environnement Développement*, « Déforestation et changement climatique : quels enjeux, quelles questions en suspend ? », novembre 2006, (http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Bulletin-ENDA_RACF-_deforestation.pdf).
- Nusa Dusa, « Bali : La banque mondiale annonce une initiative en faveur des forêts », AFP, 11 décembre 2007, (http://www.tv5.org/TV5Site/info/article-Bali_la_Banque_mondiale_annonce_une_initiative_pour_les_forets.htm?idrub=14&xml=071211143311.7sf6zmkj.xml).
- Christian Losson, « Climat, une poussée contre le déboisement », *Libération*, 12 décembre 2007, (http://www.liberation.fr/actualite/economie_terre/bali/actu/297394.FR.php).

De la FAO :

- *Global Forest Resources Assessment 2010*, Main Report, FAO Forestry Paper, n° 163, (<http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>).
- FAOSTAT forestrydata, (faostat.external.fao.org/faostat/collections?subset=forestry).
- *Best practices for improving law compliance in the forest sector*, Rome, Forêts, 2005, n 145.
- Unasylva, *Catalyser l'action régionale*, FAO, volume 55, 2004/3, n°228, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/007/y5841f/y5841f00.htm>).
- Unasylva, *Le commerce mondial et la gestion forestière durable*, FAO, n° 219, Vol 55 2004/4, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/008/y5918f/y5918f00.htm>).
- Unasylva, *COFO 2005 Du dialogue à l'action*, FAO, n° 220, 2005, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/008/y6006f/y6006f15.htm>).
- *Situation des forêts du monde 2005*, FAO, Comité des forêts, Rome, FAO, 2005, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/008/a0400e/a0400e00.htm>).

- *Situation des forêts du monde 2007*, Comité des forêts, Rome, FAO, 2007, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/009/a0773f/a0773f00.htm>).
- *Situation des forêts du monde 2009*, (<http://www.fao.org/docrep/011/i0350f/i0350f00.htm>).
- FAO, “What woodfuels can do to mitigate climate change”, FAO Forestry Paper 162, 2010, disponible sur (<http://www.fao.org/docrep/013/i1756e/i1756e00.htm>).
- FAO, *Evaluation des ressources forestières mondiales 2010, Rapport principal*, Etude FAO forêt n°163, 2010, (http://foris.fao.org/static/data/fra2010/FRA2010_Report_F.pdf).
- FAO/UNECE, *Revue annuelle du marché forestier 2008-2009*, Études de Genève sur le bois et la forêt, no 24, 2009, disponible sur (<http://timber.unece.org/fileadmin/DAM/images/fpamr2009french.pdf>).
- FAO/OIBT, *Forest law compliance and governance in tropical countries*, FAO/OIBT, 2010, disponible sur (<http://www.fao.org/forestry/20060-0ea89047982ec036d58335bdf42a80663.pdf>).

A propos de la Russie :

- « Le secteur du bois, du papier et de la cellulose en Russie », Mission économique de Saint Petersburg pour le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie auprès de l'Ambassade de France en Russie, Mars 2007, (<http://bois.aquitaineinternational.com/docs/russie.pdf>).

Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique :

- Site du Sommet de Johannesburg, document relatif au NEPAD, (<http://www.sommetjohannesburg.org/institutions/nepad.html>).
- Développement d'un plan d'action sur l'environnement du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Forêts, rencontre de Yaoundé, 13 et 14 février 2003, (<http://www.nepad.org/2005/fr/documents/63.pdf>).

Forbes :

- Forbes, « The Global 2000 », consulté le 13 février 2007, (http://www.forbes.com/lists/2007/18/biz_07forbes2000_The-Global-2000_IndName_13.html).

Processus de Montréal

- Site Le Processus de Montréal, (http://www.rinya.maff.go.jp/mpci/home_f.html), dernière visite le 18 novembre 2010.

Organisation mondiale du commerce :

- <http://www.wto.org>

Banque mondiale :

- Page « *forest and forestry* », (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/EXTFORESTS/0,,contentMDK:20458374~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:985785,00.html>).
- La stratégie Forestière, (<http://siteresources.worldbank.org/EXTFORESTS/Resources/MTRFinal.pdf>).
- (http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/214573-1113990657527/20632625/Forest_Strategy_Booklet.pdf).

Références spécifiques à l'étude de cas sur le bois énergie :

Ouvrages :

- ANDERSEN Mikael, *Economic instrument and clean water: why institutions and policy design matter*, Paris, OCDE, 2001.
- BohumiraJehlickova, Richard Morris, « Effectiveness of policy instruments for supporting the use of waste wood as a renewable energy resource in the Czech Republic », *Energy Policy*, n°35, 2007, pp. 577-85.
- KIRKPATRICK Neil, *Environmental Issues in the Pulp and Paper Industries*, Surrey: Pira International, 1991, 32 pages.
- NORTH Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 152 pages.

- WILSON Graham, *Policy transfert versus varieties of capitalism in environmental policy The Internationalization of Regulatory Reform*, USA, University of California-Berkeley, 2003, 34 pages.
- WOERDMAN Edwin, *The Institutional Economics of Market-Based Climate Policy*, Amsterdam, Elsevier, 2004, 340 pages.
- Frank Laird, Christoph Stefes, « The diverging paths of German and United States policies for renewable energy: Sources of difference », *Energy Policy*, n°37, 2009, pp. 2619-2629.

Articles :

- Pierre Bernier, Dieter Schoene, « Adapting forests and their management to climate change: an overview », *Unasylva*, n°60, 2009.
- Henrik Hasselknippe. « Systems for carbon trading: an overview », *Climate Policy*, n°3, 2003, pp. 43-57.
- Jean pierre Laurier, Elisabeth Le Net, Alain Thivolle, *Evaluation de l'emploi lié à la mobilisation de bois supplémentaire, 2012 et 2020*, FCBA, 2008, 52 pages.
- Jyrki Luukkanen, « Green paper with green electricity? Greening strategies of Nordic pulp and paper industry », *Energy Policy*, 2003, n°31, pp. 641-55.
- Philippe Menanteau, Dominique Finon, Marie-Laure Lamy, « Prices versus quantities: choosing policies for promoting the development of renewable energy », *Energy Policy*, 2003, n°31, pp. 799-812
- Roger Sedjo, « The economics of forest-based biomass supply », *Energy Policy*, 1997, n°25, pp. 559-66
- David Toke, Volkmar Lauber. « Anglo-Saxon and German approaches to neoliberalism and environmental policy: The case of financing renewable energy », *Geoforum*, 2007, n°38, pp. 677-687.
- Yan Wang, « Renewable electricity in Sweden: an analysis of policy and regulations », *Energy Policy*, 2006, n°34, pp.1209-1220.
- Edwin Woerdman, Oscar Couwenberg, « Energy market governance and legal institutions: Hypothesis on the Institutional Economic impact of Liberalization», dans PRINZ Aloys, STEENZE Albert, SCHMIDT Jorg (eds), *The rules of the game: Institutions, Law and Economics*, Berlin, Lit Verlag, 2007, pp. 23-40.

Références pour l'étude de cas sur la défense des forêts contre les feux :

Conférences Internationales:

- Workshop on Forest Fires in the Mediterranean Region: Prevention and Regional Cooperation, Sabaudia, May 2008, (<http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/k2891e/k2891e00.pdf>)
- 4th International Wild Fire Conference. Regional Session C: Europe, Southeast Europe, Mediterranean North Africa and Caucasus, Sevilla, 15 May 2007, Regional Fire Assessment Conclusions and Recommendations, Self-assessment of the fire situation and fire management capabilities, available on (<http://www.fire.uni-freiburg.de/sevilla-2007/Session-C-Europe-Report-en.pdf>).
- 3rd Colloque International, Prevention des Feux Forêt. Synergie des démarches, Bordeaux, 2006
- 2^o International Conference on Prevention Strategies for Fires in southern Europe, 2005, May, Spain, Barcelona
- 1^o Strategies the prévention des incendies dans les forests d'Europe du Sud, 2002, Colloque International Bordeaux

Union européenne:

- European Commission's annual reports on forest fires in the EU, (<http://effis.jrc.ec.europa.eu/reports/fire-reports>)
- European Commission's Green Paper on Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change, COM(2010)66 final, Brussels, 1.3.2010. (<http://ec.europa.eu/environment/forests/fprotection.htm>)
- European Commission's Communication on reinforcing the Union's disaster response capacity COM(2008) 130 final of 5 March 2008 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:EN:PDF>)
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Examen à mi-parcours du règlement LIFE+ (COM/2010/0516 final), 30 septembre 2010, (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0516:FR:NOT>).

- Draft Council conclusions on prevention of forest fires within the European Union, Council of the European Union, Brussels, 4th February 2010.
- Draft Council conclusions on prevention of forest fires within the European Union, Council of the European Union, Brussels, 9th March 2010.
- Draft Council conclusions on prevention of forest fires within the European Union- 17606/2/09 REV 2, as distributed to the members of the European Commission's advisory group 'Forestry and Cork'.
- Council of the EU, “Making forests fit for Climate Change, a global view of climate-change impacts on forests and people and options for adaptation”, 2009.
- European Commission's White Paper, Adapting to climate change: Towards a European framework for action, Brussels, 1.4.2009 COM(2009) 147 final, (http://eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:EN:PDF).

- Forest Fires: Causes and contributing factors in Europe, European parliament, Policy Department, Economic and scientific policy, February 2008, available on (http://www.europarl.gr/ressource/static/files/projets_pdf/forest_fires.pdf).
- Report on the MEETING OF THE GENERAL FOREST DIRECTORS, 2 - 3 October 2008, Nice (France)
- Report on the implementation of the forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013
- Final report of the EC Informal working Group of Forest Fire Prevention Experts 2005 WGFFP
- La Politique de l'Union Européenne concernant la Protection des Forêts Contre les Incendies, Etude N° W-13, Direction Générale des Etudes, PE, Luxembourg, May 1994.
- Incendies de forêts en Europe du Sud : Evaluation des actions communautaires : Vers une coopération internationale ?, Scientific and technological Options Assessment, Parlement Européen, Décembre 1993.
- Michel Barnier, « *Pour une force de protection civile européenne: europe aid* », rapport pour la Commission, le Conseil et le Parlement européen, 9 mai 2006, 59 pages.

Organisations intergouvernementales:

- A.P. Dimitrakopoulos and I.D. Mitsopoulos, « Global Forest Resources Assessment 2005 –Report on fires in the Mediterranean Region », Fire Management Working Papers, Forestry Department, FAO, March 2006.
- Fire management: Review of international cooperation. Fire Management Working Paper FM18E. 2006
- FAO, “Fire management: Voluntary guidelines Principles and strategic actions”, 2006, available on (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j9255e/j9255e00.pdf>).
- Elisa Morgera and Maria Teresa Cirelli, Forest fires and the law, *A guide for national drafters based on the Fire Management Voluntary Guidelines*, Rome, FAO Legislative Study 99, 2009.

Autres travaux de recherche, rapports et audits :

- Boston Consulting Group, « Mission d’audit de modernisation. Rapport sur la maintenance des aéronefs de la sécurité civile – Canadairs, trackers et avions de liaison », avril 2006, 61 pages.
- European Commission, DG ENV, “Feasibility Study on means of combating forest dieback in the European Union”, Technical Report (EFI/BFH) – December 2007 (<http://ec.europa.eu/environment/forests/fpolicies.htm>).
- Christian Pinaudeau, Etude de faisabilité sur les moyens de lutte contre le dépérissement forestier, Octobre 2009.
- Christian Pinaudeau, « La guerre du feu : prévenir les incendies ou lutter contre ? », Cahiers de la Sécurité, Janvier/Mars 2008 (3).
- Joint Research Center, *Forest Fire in Europe 2008*, Report n° 9, 2009.
- Yves Birot (ed.), Living with Wildfire What the Science Can Tell Us A Contribution to Science-Policy Dialogue », European Forest Institute, Discussion Paper 15, 2009, available on (http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_discussion_paper_15.pdf).
- Francisco Rego, Eric Rigolot, Paulo Fernandes, Cristina Montiel, Joaquim Sande Silva (eds), *Toward Integrated Fire Management*, European Forest Institute Policy Brief 4, 2010, available on (http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_4_en.pdf).

- SCHMIDT Ralph., BERRY Joyce. et GORDON John, *Forests to fight poverty; creating national strategies*, New Haven, Connecticut, États-Unis et Londres, Royaume-Uni, Yale University Press, 1999, 224 pages.

Protection Civile

- European Commission, DG Environment, Assessing the Potential for a comprehensive Community Strategy for the Prevention of Natural and Manmade Disasters, Final Report, March 2008, available on (http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfdocs/stakeholders/potential_prevention_strategy.pdf).
- European Commission DG Environment, Member States' Approaches towards Prevention Policy – a Critical Analysis, Final Report, March 2008, (http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdfdocs/stakeholders/final_ms_report.pdf).
- Ricardo Vélez, ___The 1993 Forest Fire Season, (http://www.fire.uni-freiburg.de/iffn/country/es/es_8.htm)
- European civil protection, (http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/prep_action2008.htm)
- For a European civil protection force, Report by Michel Barnier, available on (http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf)
- Draft Opinion of the Commission for Sustainable Development in A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters, 18th Commission meeting, 30 June 2009.
- Council of the European Union, Draft Council conclusions on prevention of forest fires within the European Union, Brussels, 4 February 2010.
- EU Fire 4, disponible sur (http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/eu_fire_4.pdf).
- Fire management: Review of international cooperation. Fire Management [Working Paper FM18E](#). 2006.

Références spécifiques au chapitre sur le Plan d'action FLEGT :

- Duncan Brack, « Controlling Illegal Logging: Consumer-Country Measures », Londres, Chattam House, Briefing paper, 2010, 12 pages.
- Duncan Brack, « Due diligence in the EU timber market Analysis of the European Commission's proposal for a regulation laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market », Londres, Chattam House, Briefing paper, 2008, 13 pages.
- « International Forest Policy: Integrated climate and forestry policy options. The implications of carbon financing for pro-poor community forestry: How do we design forest policy tools to jointly address climate change, environmental and development goals? » Parlement européen, Policy Department, Economic and Scientific Policy, 2008, 136 pages.
- Sam Lawson and Larry MacFaul, « Illegal Logging and Related Trade Indicators of the Global Response », Londres, Chattam House, 2010, 132 pages.
- « Proceeding of the Workshop on “Forestry Protection: Preparing forests for climate change” », DG Environnement, Bruxelles, 1er Décembre 2010.

Terrains

- « Déforestation tropicale », Journée Greenpeace avec Grégoire Lejonc, Chargé de campagne Forêt, Bordeaux, 1^{er} Juillet 2007 (observation non participante).
- « Régime international, déforestation évitée et évolution des partenariats public-privé dans les politiques forestières du Sud », organisée par l'Institut du Développement Durable et de Relations Internationales (IDDRI), 21-22-23 novembre 2007, Paris, 21, 22 et 23 novembre 2007.
- Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe, Maison de la forêt de Bordeaux, 1^{er} semestre 2009 (observation non participante).
- « La forêt française, une chance pour la sortie de crise », Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, Paris, jeudi 14 mai 2009 (observation non participante).
- Assemblée Générale du Syndicat des Sylviculteurs du Sud Ouest, vendredi 18 septembre 2009, Morcenx (France) (observation non participante).
- *PEFC Stakeholders Dialogue*, 11 novembre 2009, Paris (observation non participante).
- Chargé d'étude pour l'Union des Sylviculteurs du Sud de l'Europe, « La prévention des feux de forêt », janvier à mai 2010, Bilbao et Bordeaux (observation participante).
- « Quelles perspectives pour le massif forestier landais ? », Journée Ecofor, 15 avril 2010, Sabres (France) (observation non participante).
- « Workshop on the Assessment Forest Fire Risks and innovative Strategies for Fire Prevention », Rhodes, 4-6 mai 2010 (observation participante).
- « Groupe consultatif Forêt y compris liège », DG Agriculture, Bruxelles, 8 juillet 2010, Bruxelles (observation non participante).
- « Conférence des acteurs français sur les forêts tropicales », 11-12 janvier 2012, Ministère des affaires étrangères et européennes, Centre de conférences ministériel, Paris (observation non participante).

Entretiens et correspondance

Organisations internationales

- **Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) :**

Jean-Louis Blanchet, Ingénieur forestier, rencontre le 18 octobre 2007 à l'Université Catholique de Louvain, correspondance depuis le 18 octobre 2007.

- **Banque mondiale**

Cristina Maija, Conseillère aux affaires étrangères, France, correspondance les 23 mars, 15 avril 2011.

Institutions européennes

Parlement européen

Angel Angelidis, Conseiller au Parlement européen en charge des questions agroalimentaires et forestières, Docteur d'Etat ès Sciences économiques, entretien le 1^{er} février 2010, Université Montesquieu-Bordeaux 4, Pessac.

Commission (entretiens auprès des Directions générales)

- **DG Agriculture (DG Agri) :**

Hikka Summa, Direction H4 « Bioénergie, biomasse, forêt et changement climatique », Direction Générale de l'Agriculture et du Développement Rural (DG Agri), Commission européenne, Bruxelles, entretien le 17 décembre 2010, DG Agri, Bruxelles.

- **DG Climat (DG CLIMA) :**

Michael Bucki, Unité A2 *Climate finance and deforestation*, Direction Générale Climat (DG Clima), Commission européenne, Bruxelles, entretien le 21 décembre 2010, DG Clima, Bruxelles.

- **DG Développement (DG DEV) :**

Mathieu Bousquet, Direction Générale Développement et Coopération (DG Dev), Commission européenne, Bruxelles, entretien le 21 décembre 2010, DG Dev, Bruxelles.

- **DG Energie (DG EN) :**

Fanny Langue, Direction Regulatory Energy and Renewable Energy Policy, Direction Générale Energie (DG En), Commission européenne, Bruxelles, entretien le 21 décembre 2010, DG En, Bruxelles.

○ **DG Environnement (DG ENV) :**

Ernst Schulte, Chef Unité B1 *Forest sector*, Direction Générale Environnement (DG ENV), Commission européenne, Bruxelles, entretien téléphonique le jeudi 10 juin 2010 et entretien le 21 décembre, DG Env, Bruxelles.

○ **DG Entreprise (DG ENTR) :**

Maria Gafo-Gomez, Unité Industries chimiques, métalliques et mécaniques ; électronique et de la construction ; matières premières, Direction Générale Entreprises et Industries (DG Entr), Commission européenne, Bruxelles, entretien le 21 décembre 2010, DG Entr, Bruxelles.

France

National

○ **ONF :**

Georges Touzet, Directeur général honoraire de l'ONF, Directeur général honoraire de l'AFOCEL, docteur honoris causa de l'Université Catholique de Louvain et membre de l'Académie d'Agriculture de France, entretien le 3 octobre 2006, Académie d'Agriculture de France, Paris, correspondance depuis le 3 octobre 2006.

○ **Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables :**

Luc Mauchamp, Chargé de Mission « Forêt », Bureau des Protections Contractuelles, Sous-direction des Espaces Naturels, Direction de la Nature et des Paysages, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, correspondance de décembre 2006 à août 2008.

○ **Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire :**

Eudelyne Pekam, FLEGT project manager - International trade and sustainable forest management, Bureau du développement économique, Sous-direction de la forêt et du bois, Service de la ruralité, de la forêt et du cheval, Direction générale des politiques agricoles, alimentaires et des territoires, correspondance depuis décembre 2010.

Julien Massetti, Responsable FLEGT, entretien téléphonique le mercredi 5 octobre 2011.

Région Sud Ouest

- **DRAAF Aquitaine (Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt) :**
Jean-Bernard Carreau, SRFOB, en charge du plan d'approvisionnement du CRE2, DRAAF Aquitaine, entretien le 28 août 2009, DRAAF Aquitaine, Bordeaux.
- **FCBA (Forêt Cellulose Bois et Ameublement):**
Guillaume Chantre, Directeur FCBA/station sud-ouest, entretien le 1^{er} avril 2008, Station Sud Ouest, Moulis (France).
- **Conseil Régional d'Aquitaine :**
Bernard Lazarini, Chargé de mission forêt, mer et coordination transversale, Conseil Régional d'Aquitaine, 13 octobre 2009, entretien au Conseil Régional d'Aquitaine, Bordeaux.

Industries

Industrie papetière

- **Smurfit-Kappa Factures :**
Alain Delanoë, Chef de service organisation industrielle, Smurfit-Kappa Cellulose du Pin, Biganos, 15 Juillet 2009, Smurfit-Kappa, Biganos.
- **Tembec Tartas :**
Jean Marie Nerou, Directeur développement et environnement, Tembec Tartas, Tartas, entretien le 27 mai 2009, Tembec, Tartas.
- **Confédération Européenne des Industries du papier (CEPI) :**
Bernard de Galembert, Directeur Forêt et recherche, Confédération Européenne des Industries Papetières, Bruxelles (CEPI), entretiens les mercredi 7 juillet 2010 et 20 décembre 2010, CEPI, Bruxelles.

Commerce du bois

- **Le Commerce du Bois :**
Eric Boilley, Directeur de LCB, entretien le 13 avril 2011, Siège de LCB, 6 avenue de St Mandé, Paris.

Entreprises d'exploitation forestière en Afrique

- **Interafrican Forest Industries Association (IFIA)**

Bérénice Castadot, Chargée de projets, entretien le 31 mai 2011, Siège de l'IFIA, 6 avenue de St Mandé, Paris.

- **Rougier**

Paul-Emmanuel Huet, Responsable Sociétal et Environnemental, entretien téléphonique le vendredi 20 janvier 2012.

Bureau d'expertise forestière

- **ONF international :**

Mathieu Perrier, Directeur, entretien le 13 avril 2011, ONF international, Paris.

Propriétaires forestiers

- **Fédération des producteurs de bois du Québec :**

Jean-Pierre Dansereau, Directeur Général, Fédération des producteurs de bois du Québec, entretien le 20 mai 2010, Siège de la Fédération des producteurs de bois du Québec, Québec.

- **Union des sylviculteurs du Sud de l'Europe (USSE)**

Comité consultatif Forêt, y compris Liège (à Bruxelles):

Christian Pinaudeau, Secrétaire général du Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest, secrétaire général de l'Union des sylviculteurs du Sud de l'Europe et vice-président du Comité consultatif européen Forêt Liège à Bruxelles, entretiens les 17 janvier 2009, 2 mars 2010, 21 juillet 2010, Maison de la forêt, Bordeaux.

Inazio Martinez de Arano, Président Exécutif, USSE, entretien téléphonique le 19 janvier 2010, entretien le 28 janvier 2010, Bilbao (Espagne), correspondance entre le 18 janvier et le 16 mai 2010.

ONG

- **Greenpeace :**

Grégoire Lejonc, Chargé de campagne forêt, entretiens à Bordeaux, juillet 2007 et Paris novembre 2007.

Schémas de certification

- **PEFC :**

Arnt Thorsten, Ressources humaines, correspondances les 20 juillet et 8 août 2011.

Recherche

- **Université Montesquieu-Bordeaux 4 :**

Dominique d'Antin de Vaillac, Docteur d'Etat en science politique, Professeur associé à l'Université Montesquieu Bordeaux 4. Directeur de recherche au Centre d'Analyse Politique Comparée, de Géopolitique, et de Relations Internationales (CAPCGRI Université Montesquieu-Bordeaux 4), Chercheur associé à l'IEFC (Institut d'Etude de la Forêt Cultivée), Coordinateur du groupe Aquitaine de recherche sur les indicateurs socio-économiques de la gestion forestière durable, entretiens et correspondance depuis 2006.

- **Université Catholique de Louvain :** Pierre Giot, Chef de Projets Unité des Eaux et Forêts, Département des Sciences du Milieu et de l'Aménagement du Territoire, Faculté d'ingénierie biologique, agronomique et environnementale, Université Catholique de Louvain, correspondance depuis juillet 2006.

- **Institut du Développement Durable et des Relations Internationales,**

Stéphane Guéneau, CIRAD et Président FSC France, correspondance le 9 Juin 2009.

Table des encadrés

Encadré 1 : Focus sur la sécurité environnementale chez les réalistes	37
Encadré 2 : Liens entre les enjeux forestiers et la sécurité humaine	38
Encadré 3 : Les accords environnementaux multilatéraux : « 10 traités sur les arbres mais pas de convention sur les forêts » (Ruis, 2001).....	42
Encadré 4 : Quelques exemples d'interdépendances forestières transfrontalières.....	45
Encadré 5 : Les six commissions régionales de la FAO (en 2004).....	48
Encadré 6 : Les approches par critères et indicateurs de la gestion durable des forêts : définitions générales.....	70
Encadré 7 : Exemple de critères et indicateurs du processus pan européen.....	70
Encadré 8 : Exemple de critères et indicateurs de gestion durable pour la région Afrique	70
Encadré 9 : Les panels et forums successifs pour faciliter le dialogue international sur les forêts.....	76
Encadré 10 : <i>L'Intergovernmental Panel on Forests</i> (1995-1997) et <i>l'International Forum on Forests</i> (1997-2000).....	77
Encadré 11 : La World Commission on Forests and Sustainable Development (WCFSD) (1995-1999).....	78
Encadré 12 : L'impact des aides au développement de la Banque mondiale sur l'aménagement forestier.....	93
Encadré 13 : L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT).....	95
Encadré 14 : Les ONG pour défendre les espaces et la biodiversité ou pour valoriser une nature anthropocentrée ?	127
Encadré 15 : L'International Organization for Standardization.....	134
Encadré 16 : L'opérationnalisation des schémas de certification : l'exemple de WWF, des firmes et du FSC.....	139
Encadré 17 : La certification FSC	141
Encadré 18 : La certification PEFC.....	142
Encadré 19 : Les autres principaux systèmes certificateurs	143
Encadré 20 : Les engagements volontaires privés de la gestion des ressources naturelles et forestières (Guéneau, 2007 ; Froger, 2007 ; OCDE, 1999).....	144
Encadré 21 : L'OMC et le commerce international de bois.....	146

Encadré 22 : Les conflits d'acteurs dans l'émergence de la normalisation forestière et des schémas de certification	151
Encadré 23 : Des gestions multi usages et multifonctionnalités	263
Encadré 24 : Définition « Forêt » et « Autres terres boisées » de la FAO	270
Encadré 25 : La stratégie forestière de l'UE (1998-2006) et le Plan d'action en faveur des forêts communautaires (2007-2011)	275
Encadré 26 : Les produits forestiers non ligneux	281
Encadré 27 : Synthèse des « progrès faits » vers la gestion durable des forêts en Europe (FAO, 2007).....	291
Encadré 28 : Du problème interne à la firme à la légitimation de l'ordre industriel	298
Encadré 29 : Fonctions productives des ressources forestières en Europe	308
Encadré 30 : Le Livre vert « Préparer les forêts au changement climatique » : le point de départ d'une enquête de l'action forestière communautaire	315
Encadré 31 : La prévention des feux de forêts : quelques définitions (Joint Research Center, 2009 ; DG Env, 2008)	325
Encadré 32 : Les composantes sectorielles de la prévention des feux	331
Encadré 33 : Des objectifs de production d'énergie par la biomasse relayé par Forest Europe	383
Encadré 34 : Les RI financier et d'emploi : une industrie papetière européenne concentrée	396
Encadré 35 : Le bois illégal : Un coût important pour les économies nationales	426
Encadré 36 : L'Application des Lois Forestières et de Gouvernance (<i>Forest Law Enforcement and Governance process</i>).....	429
Encadré 37 : Situation des APV en janvier 2011(source : UE/EFI, 2011)	455
Encadré 38 : Le FLEGT pour réguler le commerce mondial de bois ?	460

Table des figures

Figure 1 : La régionalisation des politiques forestières en 2005	49
Figure 2 : Superficie forestière faisant l'objet d'un programme forestier national (millions d'ha) (FAO, 2010).....	68
Figure 3 : Superficie des forêts faisant l'objet d'un plan d'aménagement (FAO, 2010).....	69
Figure 4 : Chronologie des OI en charge des questions forestières	80
Figure 5 : Systèmes d'acteurs de la gouvernance environnementale	100
Figure 6 : Les continuums de la gouvernance globale des forêts.....	105
Figure 7 L'ordre institutionnalisé selon le tryptique acteurs-territoire-instruments	184
Figure 8 : Les séquences du travail politique	185
Figure 9 : Des séquences de la problématisation des enjeux industriels (d'après Jullien et Smith, 2008a)	190
Figure 10 : Le gouvernement des industries forêt-bois-papier.....	197
Figure 11 : Les aménités forestières (FAO, 2010)	280
Figure 12 : Les 12 associations membres de l'USSE (USSE, 2009).....	334
Figure 13 : Les propriétaires forestiers : entre contraintes économiques et risques sur les forêts	340
Figure 14 : Evolution des surfaces brûlées et des financements engagés dans la prévention et des coûts de la lutte en France (2002-2009).....	349
Figure 15 : Evolution des surfaces brûlées et des financements engagés dans la prévention et des coûts de la lutte en Grèce (2000-2009)	351
Figure 16 : Evolution des surfaces brûlées et des financements engagés dans la prévention et des coûts de la lutte en Espagne (2003-2009)	353
Figure 17 : Rapport départs de feu/surface brûlée en Aquitaine (1980-2007).....	358
Figure 18 : Répartition des financements de prévention entre 1997 et 2004 (DRAAF Aquitaine, 2008).....	360
Figure 19 : 2009 : Part des énergies dans production totale de l'UE (%) (Eurostat, 2011)....	378
Figure 20 : 2009 : Part des énergies renouvelables dans la production d'électricité renouvelable de l'UE (%) (Eurostat, 2011)	379
Figure 21 : 2009 : Part des énergies renouvelables dans consommation des énergies renouvelables en UE (%) (Eurostat, 2011).....	379

Figure 22 : Usages du bois énergie en Europe (VTT Energy, 1997).....	380
Figure 23 : L'Ordre Institutionnel des l'industrie papetière (En italique les changements induits par la mise en place du projet CRE).....	
Figure 24 : Le travail politique comme un mécanisme de changement institutionnel parmi les relations d'approvisionnement des papetières.....	
Figure 25 : Carte des principaux de flux de bois illégal (WWF, 2009 : 5).....	431
Figure 26 : Les phases de l'APV (EFI, 2009 : 5).....	446
Figure 27 : Catégories de légalité issues du processus européen.....	468
Figure 28 : Le rôle des associations comme acteurs intermédiaires des politiques publiques	482
Figure 29 : Le code de conduite du CEPI face à l'action européenne contre le bois illégal ..	485
Figure 30 : Le continuum légalité/durabilité selon LCB.....	493

Table des tableaux

Tableau 1 : Les Commissions régionales de la FAO (2004).....	47
Tableau 2 : Légende de la figure 1	50
Tableau 3 : Apports et angles morts des approches réalistes	52
Tableau 4 : systèmes d'acteurs en présence.....	61
Tableau 5 : Apports et angles morts des approches de la coopération internationale.....	96
Tableau 6 : La gouvernance globale : apports et angles morts	158
Tableau 7 Problématique, grille d'analyse et hypothèses de travail	216
Tableau 8 : Politiques de l'UE et des Etats membres qui affectent le secteur forestier.....	264
Tableau 9 : Réglementations qui impactent, et constituent en partie, la politique forestière en Europe	281
Tableau 10 : Relation entre la politique et la législation forestière et les autres politiques et législations.....	283
Tableau 11 : Les politiques publiques influençant la politique forestière : éléments de synthèse	285
Tableau 12 : Effets positifs et négatifs des politiques externes sur la foresterie.....	287
Tableau 13 : Effets positifs et négatifs d'une politique forestière et de la valorisation du bois sur les autres secteurs	287
Tableau 14 : Sources de financement du secteur forestier	293
Tableau 15 : Tableau récapitulatif des financements par affectation pour la France sur la période 2002-2009 (USSE, 2010) en million€.....	349
Tableau 16 : Tableau récapitulatif de l'origine des financements pour la France sur la période 1999-2010 (USSE, 2010) en million€.....	350
Tableau 17 : Tableau récapitulatif des financements par affectation pour la Grèce sur la période 2002-2009 (USSE, 2010) en million€.....	351
Tableau 18 : Tableau récapitulatif de l'origine des financements pour la Grèce sur la période 1999-2010 (USSE, 2010) en million€.....	351
Tableau 19 : Tableau récapitulatif des financements par affectation pour l'Espagne (2002-2009) (USSE, 2010) en million€.....	352
Tableau 20 : Tableau récapitulatif de l'origine des financements pour l'Espagne (1999-2010) (USSE, 2010) en million€	353

Tableau 21 : Récapitulatif des investissements sous le R2158/92 de 1998 à 2003 (DRAFF Aquitaine, 2008).....	360
Tableau 22 : Smurfit Kappa Factice et Tembec Tartas: quelques chiffres	386
Tableau 23 : Les projets de cogénération de Smurfit Kappa Factice and Tembec Tartas: quelques chiffres (2009).....	386
Tableau 24 : Consommation d'énergie parmi les membres du CEPI de 2005 à 2008 (CEPI, 2009).....	392
Tableau 25 : Les industries de production de papier et carton. Données par région (RISI 1998, 2006, 2009).....	396
Tableau 26 : Etudes sur la ressource commandée par Tembec Tartas et Smurfit Kappa Factice	409
Tableau 27 : Le travail politique multiscalaire, conflits et synergies.....	411
Tableau 28 : Données douanières quant aux flux de bois Indonésienne-Malaisie et Indonésienne-Chine (CNUCED, 2011)	425
Tableau 29 : La recentralisation européenne de la lutte contre le bois illégal	466

