

Congrès AFSP Strasbourg 2011

(ST 12)

L'Etat et ses territoires : Nouvelles logiques, nouvelles relations ?

Arnaud SERGENT

Sciences Po Bordeaux, Laboratoire SPIRIT

CEMAGREF Bordeaux, Unité ADBX (50, Avenue de Verdun, Gazinet, 33612 Cestas)

Tel : +33(0)5.57.89.26.90 / Mail : Arnaud.Sergent@cemagref.fr

La resynchronisation territoriale de la politique forestière : En France, l'Etat fait de la résistance

Introduction

Depuis plusieurs dizaines d'années, les bouleversements observés dans les domaines économiques, environnementaux ou encore sociaux se sont accompagnés de profonds changements de la nature et des formes prises par les politiques publiques. On parle alors du développement des dynamiques de mise en réseau des acteurs économiques et sociaux qui mettent en place des modes de coordination et de résolution des conflits multiples (Jordan et Schout, 2006, Kooiman, 2003), on évoque aussi l'influence grandissante de l'idéologie néolibérale et des logiques de marché dans la définition des règles qui organisent les relations économiques et sociales (Jobert, 1998). De façon concomitante c'est alors le rôle de l'Etat, et de l'organisation hiérarchique des rapports de pouvoir, qui pose question. La transformation des politiques publiques n'est donc pas dénuée d'enjeux politiques. Au contraire, elle cristallise de nombreuses interrogations sur le rôle des institutions politiques, sur les processus de formation de l'intérêt collectif et sur les modalités d'adhésion sociale à un modèle de société.

La problématique territoriale se situe au cœur de cette réflexion sur les conséquences politiques des changements des modes de régulation et de production d'action publique. En effet depuis le début des années 1980, les mutations issues d'initiatives telles que la réforme de la décentralisation et la construction de l'espace européen, mais aussi la montée des problèmes liés à la crise économique et à l'émergence de préoccupations telles que l'environnement ou le développement local contribuent à une remise en cause du modèle de gouvernement centré sur l'échelle nationale (Duran et Thoenig, 1996). Pourtant, il semble que les institutions modernes classiques qui fondent le socle du modèle politique de l'Etat-Nation changent peu. Cette situation, qui correspond selon M. Hajer (2003) à une perte de synchronisation territoriale entre les institutions politiques, les références culturelles et les processus socio-économiques¹, constitue un moteur du changement politique contemporain. Souvent considéré comme un phénomène macro, cette dynamique de redéfinition, et de

¹ La définition de la synchronisation territoriale selon Maarten Hajer est la suivante : « what I call a *territorial synchrony* – for a variety of reasons, governance was supported by the fact that political institutions, cultural adherences and societal processes converged on the level of the nation-state » (Maarten Hajer, « Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void », *Policy Sciences*, 36, 2003, p.182).

resynchronisation, des territoires de référence des politiques publiques (les *policies*) et des formes d'expression et de contrôle du pouvoir (les *politics*), marque aussi profondément la vie des secteurs, envisagés là comme des espaces différenciés d'action publique. L'objectif de cet article est donc de développer l'hypothèse que ce processus de resynchronisation territoriale constitue une cause des changements observés dans le cadre du gouvernement des secteurs et qu'il permet de saisir les déterminants politiques de l'évolution de l'action publique.

L'exemple de la politique forestière en France est particulièrement intéressant pour tester et illustrer cette hypothèse. En effet, d'une part la France a été le berceau du modèle de l'« Etat forestier » (Buttoud, 1983) qui repose depuis longtemps sur le principe d'un pilotage politico-administratif centralisé et sur la logique de poursuite de l'intérêt national. D'autre part, très récemment lors du discours d'Urmatt (Bas-Rhin), le 19 mai 2009, et de sa visite en Corrèze le 28 Avril 2011, N. Sarkozy a présenté le développement de la filière bois comme un enjeu stratégique pour la France. Autrement dit, bien qu'il ne fasse aucun doute qu'aujourd'hui dans le secteur forestier la mobilisation politique de la société civile se déroule à l'échelle locale et globale comme au niveau national, que l'augmentation des échanges mondiaux de produits forestiers accroît l'importance des entreprises multinationales et que les idées relatives à la gestion durable des forêts traversent les frontières, on constate que le territoire de référence du cadre politico-institutionnel forestier français demeure le territoire national. Dans quelle mesure cette situation de désynchronisation territoriale est-elle source de changements dans le cadre de la gouvernance des problèmes forestiers ?

L'objectif de cet article est d'abord de proposer une grille d'analyse des modalités de la régulation sectorielle (Régime sectoriel) et de son rapport au territoire. L'application de cette grille au secteur forestier offre la possibilité de retracer historiquement les mécanismes politiques à l'origine de la synchronisation territoriale (nationale) du Régime sectoriel forestier. Ensuite, on montre qu'une des causes fondamentales des changements politiques contemporains observés dans le domaine forestier est associée au phénomène de resynchronisation territoriale, on en fait l'illustration en analysant en France les processus d'institutionnalisation de l'échelle infranationale.

1. Régime sectoriel forestier et histoire de sa synchronisation territoriale (nationale)

La question du politique dans le secteur forestier s'inscrit dans une perspective de recherche plus large qui, depuis les années 1980 et 1990, interroge la transformation des formes de gouvernement des sociétés contemporaines. L'approche en termes de régulation politique que nous développons ici nous conduit à prendre nos distances avec un certain nombre de travaux sur la Gouvernance qui stigmatisent le changement en référence à une forme obsolète de gouvernement. Pour saisir la dynamique de changement et prendre en compte les multiples interactions qui structurent les systèmes de gouvernement il est alors nécessaire de se pencher sur « la gouvernance au concret »¹ et de problématiser l'évolution du rapport entre *politics* et *policies*. Ainsi, l'objectif de notre approche est d'aller dans le sens d'une meilleure compréhension, dans le cadre de l'analyse de l'action publique, des processus politiques qui non seulement légitiment l'exercice de l'autorité, la définition des logiques d'action et la représentativité du dialogue social au sein du secteur mais aussi contribuent à la synchronisation territoriale du gouvernement sectoriel.

1.1. Régulation politique et régime sectoriel

¹ On fait ici référence à l'ouvrage de Jean Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982 dans lequel il précisait p. 19 : « à la différence des travaux qui ne s'embarrasse guère du contenu des politiques publiques, la matière de ces dernières revient dans l'Etat au concret un thème capital d'analyse ».

Les approches par la Gouvernance conduisent donc à envisager les politiques publiques comme des politiques instituées, au sens où elles correspondent à des programmes d'action qui se déploient au sein du système social pour répondre aux enjeux posés par la vie en collectivité. Les approches par la Régulation politique les envisagent elles sous un autre angle, elles sont analysées comme des politiques instituant. Cela signifie que les politiques publiques « sont moins étudiées pour les produits des politiques (allocation de moyens, élaboration de règles juridiques ou administratives, décisions de programmes d'équipements, etc.) qu'elles décident et mettent en œuvre, que pour les relations de domination qu'elles instituent afin de structurer le champ d'action des politiques » (Giraud et Warin, 2008, p.9).

Le concept de régulation, envisagé comme un phénomène social conduisant à l'intégration des acteurs et des activités par le biais de processus d'action collective (Thoenig, 1999), offre des perspectives heuristiques intéressantes pour analyser le rapport *politics – policies*¹. En effet, il a pour objectif principal de chercher à reconsidérer les conditions de construction d'un ordre politique (Lagroye, 2003) à l'aune des multiples processus qui contribuent à stabiliser les interactions et les conflits au sein de la société, en ne présupposant pas « l'idée d'un ordre imposé d'en haut par un acteur central introuvable » (Jobert, 1998, p.122).

Ainsi, on peut considérer que le secteur, en tant qu'espace différencié de production d'action publique, constitue un champ social au sein duquel se déploient des rapports de force qui conduisent à la mise en politique des enjeux sectoriels, et donc à la construction d'un ordre politique. Cet ordre politique sectoriel peut alors être étudié à travers les différentes formes d'arrangements institutionnels qui définissent à la fois les modalités d'intégration au secteur et celles d'intégration du secteur à la société. Sur une période donnée et pour un secteur donné, cet ensemble institutionnalisé de règles, formelles et informelles, destinées à produire un ajustement des buts individuels entre eux et à des buts collectifs, et des buts collectifs entre eux constitue, ce que l'on nomme, un Régime sectoriel². On peut ainsi identifier trois composantes majeures de la régulation politique qui conditionnent à un moment donné l'existence d'un Régime sectoriel (Figure 1) : les logiques d'action définissent les principes qui guident et orientent l'élaboration de ces règles ; les structures de médiation établissent les modalités d'organisation du débat social autour de la formulation et de la mise en œuvre de ces règles ; les formes d'autorité déterminent comment se distribue le pouvoir de faire des règles et de les imposer.

Or, les activités sectorielles ne posent donc pas que des problèmes de coordinations fonctionnelles, elles mettent en jeu des représentations et des valeurs, des conflits d'intérêt et des rapports de pouvoir ; autrement dit la régulation sectorielle est fondamentalement politique. Comme le suggèrent P. Cuntigh et al. (2005), cette activité politique sectorielle ne se limite pas à l'action d'une catégorie d'acteurs (« les politiques ») intervenant à un moment

¹ Il s'agit là d'une question identifiée par Patrick Hassenteufel et Andy Smith dans leur article « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des Politiques Publiques à la française » *Revue française de science politique* 52, n°1, 2002, pp. 53-73, comme fondamentale pour le renouvellement des travaux portant sur l'analyse des politiques publiques.

² La notion de Régime sectoriel présentée ici emprunte d'un côté à « l'ancien institutionnalisme » en économie, et notamment aux travaux de John Rogers Commons, l'idée selon laquelle les institutions sont des phénomènes sociaux produits par l'action collective et destinés à organiser les rapports de conflit et de coordination (Cf. John Rogers Commons, *Institutionnal Economics. It's Place in Political Economy*, New-York, MacMillan, 1934) et de l'autre à certains travaux néo institutionnalistes plus récents le principe de processus historique de construction d'arrangements institutionnels (Cf. Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, « Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies » dans Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, *Beyond Continuity. Institutional change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-39).

de l'action publique (la décision), elle est au contraire omniprésente et concerne l'ensemble des acteurs impliqués dans la vie du secteur¹.

Par conséquent, le changement institutionnel à l'origine de la transformation du Régime sectoriel est le produit d'une dynamique sociale de politisation des enjeux (construction des problèmes et des solutions) dont le résultat dépend de la capacité des acteurs à mobiliser leurs ressources, à imposer leurs représentations et à faire converger leurs intérêts avec l'intérêt collectif. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène passif ou extérieur à l'espace sectoriel, mais d'un travail politique continu, plus ou moins revendiqué, qui implique chacun des acteurs engagés dans une démarche sectorielle collective de construction des problèmes et de production d'action publique².

Le Régime sectoriel décrit donc de manière synchronique les conditions de production des rapports de pouvoirs et des formes de domination (les *politics*) au sein d'un secteur mais il permet aussi, dans une perspective diachronique, de mettre en problème l'impact de l'action publique et des pratiques de gouvernement (les *policies*) sur leurs dynamiques de changements.

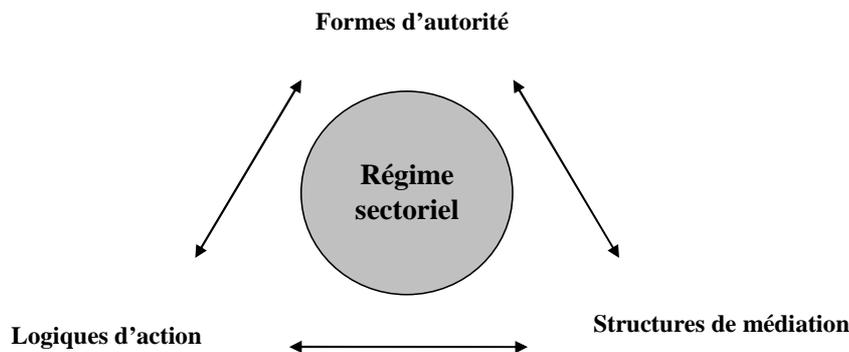


Fig. 1 Les composantes de la régulation politique sectorielle

1.2. Régime sectoriel et territoire

Au-delà du déclin de l'Etat, l'une des thèses forte qui a accompagné la littérature sur la Gouvernance est la remise en question de l'espace national comme échelle territoriale de référence des modes de gouvernement. Un certain nombre de travaux se sont alors penchés sur l'analyse de l'interdépendance entre les différents niveaux de gouvernement et la mise en évidence d'une nouvelle forme de coordination entre les acteurs publics. Dans cette perspective, les tenants de la Gouvernance Multi-Niveaux (Bache et Flinders, 2004) invitent à

¹ Pierre Cuntigh, Bernard Jullien, et Andy Smith, « Le contenu politique des Régulations sectorielles et les méfaits de sa dénégation : le cas de la gestion publique des produits palmipèdes périgourdin », *Politiques et Management Public*, 23, n°3, 2005.

² Pour Bernard Jullien et Andy Smith (Cf. Bernard Jullien et Andy Smith, *Industries and Globalization. The Political Causality of Difference, Globalization and Governance*, London, Palgrave, 2008, notamment pp. 15-16) le « travail politique » est mobilisé comme un outil analytique permettant non seulement de problématiser la dimension politique de l'implication des acteurs, publics et privés, dans la vie du secteur mais aussi d'interpréter les résultats empiriques issus de l'étude des variables sociopolitiques classiquement mobilisés par les spécialistes de l'analyse des politiques publiques.

remplacer le modèle de régulation Etat-centré par un modèle fragmenté au sein duquel se développent de nouveaux espaces d'autorité. Dans ce cas, la mobilisation du territoire prend une dimension fortement normative, elle constitue une injonction pour les secteurs à optimiser les modalités de conduite de l'action publique afin d'assurer un management public plus efficient. En réalité, cette approche surdétermine la capacité de régulation des instances infra nationales, nationales et supranationales au détriment d'une analyse fine des pratiques sectorielles de réappropriation des problèmes d'action publique et d'implication dans les processus décisionnels (Carter et Smith, 2008).

Ainsi, l'approche en termes de Régulation politique se distingue de ces travaux par le fait qu'elle adopte une unité d'analyse sectorielle qui conduit à renverser la démarche et à définir le territoire, ou plus précisément le rapport secteur-territoire, à la fois comme un moyen et comme une finalité du travail politique. On cherche ainsi à éviter de tomber dans le « piège territorial » (Agnew, 1994) qui tend à considérer l'Etat comme l'espace de démarcation naturel du pouvoir politique. Le rapport aux territoires, c'est-à-dire aux espaces sociopolitiques organisés sur des bases géographiques, constitue une composante majeure du Régime sectoriel dans la mesure où il définit comment le secteur s'ancre dans la société. Ce n'est pas tant le territoire qui s'impose au secteur que le secteur qui produit une certaine forme de territorialisation. Le secteur est ainsi considéré comme un espace social où se cristallisent (s'institutionnalisent) les rapports des acteurs aux territoires. Cet ancrage correspond non seulement à une forme d'inscription concrète du secteur dans la réalité économique et sociale vécue et perçue par les acteurs mais il consiste aussi et surtout en une insertion particulière dans les grands cadres institutionnels territoriaux qui structurent les systèmes démocratiques contemporains. Le changement d'échelle de l'action publique n'est donc pas un processus unidimensionnel de passage d'une échelle à une autre et de mise en concurrence des échelons territoriaux entre eux, il est le produit d'un processus de légitimation et de politisation associé à la régulation sectorielle.

Dans cette perspective la dimension territoriale devient une composante fondamentale et transversale de la régulation politique du Régime sectoriel dans la mesure où la question de du rapport secteur - territoire conduit tout autant à s'interroger sur les jeux d'échelle de l'action publique, que sur les « façons de faire » et sur le contenu des politiques publiques. En effet, le territoire ne se limite pas à un niveau de gouvernement, il constitue « un espace géographique et social institutionnalisé » (Smith, 2008) qui donne du sens à l'action publique et produit des formes d'interactions politiques particulières¹. Tout d'abord, les logiques d'action peuvent prendre un caractère territorialisé lorsqu'elles s'appuient sur des répertoires cognitifs et symboliques associés aux rapports que les acteurs nouent avec un territoire donné. Ensuite, les territoires représentent des supports de référence pour structurer l'espace public de la médiation et légitimer des scènes de négociation du sens et du contenu de l'action publique. Enfin, la configuration territoriale des formes d'autorité est un élément déterminant pour saisir le mode de répartition des compétences au sein du secteur et les enjeux de pouvoir qui en découlent.

Dans un contexte général de forte évolution des modes de gouvernement et du rôle de l'Etat dans un certain nombre de domaines d'action publique marqués par des enjeux de globalisation et de relocalisation (Arts, et al., 2009), la question de la dimension territoriale de la régulation politique revêt une importance toute particulière. Elle interroge en effet sur l'évolution des espaces de référence de l'Etat, et plus généralement du pouvoir politique, mais surtout sur les modalités de synchronisation territoriale entre les *politics* et les *policies*.

¹ Il est important de noter que le terme de territoire ne fait pas ici référence à une échelle spatiale précise (le local ou l'infranational) mais qu'il peut renvoyer à de multiples espaces géographiques et sociaux (du local à l'international).

1.3. Synchronisation (nationale) du régime sectoriel forestier

L'histoire de la Régulation politique forestière comporte trois grandes périodes qui s'articulent autour du XIX^e siècle, moment central de l'institutionnalisation du secteur, qui commence symboliquement à la promulgation du code forestier (1827) et se termine avec la mise en place du Fond Forestier National (1946). Chacune de ces périodes correspond à la mise en place d'un mode de régulation politique relativement stabilisé qui peut être caractérisé par le maintien d'une certaine forme d'autorité, l'affirmation et le partage d'une logique d'action plutôt homogène et la structuration de rapports de médiation particuliers (Figure 3). Ainsi on peut associer ces trois périodes à la succession de trois Régimes sectoriels forestiers distincts. Comme le montre la Figure 3, la dynamique de changement associée à l'évolution de ces régimes sectoriels forestiers est hétérogène. Le passage d'un régime à l'autre est en effet marqué par des discontinuités dans les logiques d'action et les formes de médiation, en revanche il présente une relative continuité en matière de formes d'autorité. Ce constat nous amène donc à appréhender les changements au niveau des différentes composantes de la régulation politique :

- Les formes d'autorité sont donc marquées par une forte continuité dans l'histoire de la politique forestière. La centralité du pouvoir incarné par l'Etat et son administration demeure en effet la caractéristique majeure d'un secteur forestier qui s'est construit et s'est maintenu sur un principe de concentration de l'autorité. Ce mode de gouvernement est associé au monopole exercé par l'autorité publique, et en l'occurrence par le système politico-administratif national, dans la formulation des règles et le contrôle des dispositifs institutionnels. Le territoire national s'affirme très tôt et se maintient comme l'échelle unique et peu contestée d'incarnation de l'intérêt général et de pilotage centralisé de la stratégie forestière.

- Les logiques d'action ont elles sensiblement évolué au cours de l'histoire et ont connu des phases de discontinuité. La première correspond au passage, au début du XIX^e siècle, d'une logique de traitement indifférenciée des problèmes forestiers – héritée de l'idéologie colbertienne – à une logique différenciée, marquant l'existence de tensions sociales puis économiques dans le secteur. Le principe de différenciation reposera d'abord sur la distinction entre forêts publiques et forêts privées, puis évoluera au XX^e siècle vers une distinction entre forêts productives et forêts non productives. La seconde phase se produit au début du XX^e siècle puis se confirme dans les années 1950 et se traduit par la mise en retrait de l'intérêt national au profit des intérêts privés. Cette évolution conduit alors à l'affirmation du référentiel productif et à la mise en avant des enjeux économiques de la filière. De manière progressive, les logiques techniques et productives qui s'imposent contribuent à déconnecter le secteur des problématiques de développement local et d'aménagement des espaces ruraux.

- Pour finir, on constate que les structures de médiation sont aussi marquées par des discontinuités. Après plusieurs siècles de pouvoir absolutiste et de contrôle autoritaire de l'Etat sur les usagers des ressources forestières, le XIX^e siècle inaugure de nouvelles formes de médiation dans le cadre de la politique forestière. L'interface entre les intérêts socioprofessionnels forestiers et l'autorité en charge du secteur s'opère alors par l'intermédiation du pouvoir politique qui joue le rôle de filtre et de porte parole des revendications portées par le corps social. Il s'agissait alors d'une structure délégative dans la mesure où les porteurs d'intérêts collectifs s'appuyaient sur les représentants légitimes du pouvoir politique pour peser sur l'action publique. Le débat forestier se structurait prioritairement autour des grands clivages qui animaient alors la scène politique. Au cours de cette période les rapports de médiation s'établissent principalement de manière horizontale au sein des différentes scènes politiques, locales et nationales. Le changement qui survient au XX^e siècle marque l'institutionnalisation de structures de type (néo) corporatistes qui

s'organisent autour de quelques personnalités politiques, de l'administration forestière et des organisations privées représentant les intérêts des acteurs du secteur (Buttoud, 1998). La relation entre les groupes d'intérêt et le gouvernement est alors basée sur la coopération plus que sur une logique de compétition : les groupes socioprofessionnels organisés, défendant les intérêts de leurs membres, sont alors directement impliqués dans la fabrique de l'action publique. Compte tenu des rapports de force en présence, cette médiation s'organise verticalement dans une logique de filière, ce qui contribue à renforcer le processus d'isolement sectoriel et d'ancrage national de la politique forestière.

REGIMES SECTORIELS FORESTIERS			
	XVII ^e et XVIII ^e siècles	XIX ^e et début XX ^e siècles	Fin XX ^e siècle
Formes d'autorité	Centralisées Autorité publique	Centralisées Autorité publique	Centralisées Autorité publique
Logiques d'action	Indifférenciées Intérêt national	Différenciées (Forêts publiques/Forêts privées) Intérêt national	Différenciées (Forêts productives/ Forêts non productives) Intérêts privés
Structures de médiation	<i>Pouvoir absolutiste</i>	Déléгатives Relations horizontales	(Néo) Corporatistes Relations verticales (Filière)
Registres de légitimation	Souveraineté nationale	Souveraineté nationale Rationalité administrative	Souveraineté nationale Rationalité administrative Ouverture de l'espace de décision

 Discontinuité institutionnelle
 Continuité institutionnelle

Fig. 3 Régimes sectoriels forestiers et dynamiques historiques de changement institutionnel

Au regard de cette sociogenèse rapide de la politique forestière, on constate que l'Etat, soutenu par certains intérêts privés (notamment les gros industriels papetiers et une partie des représentants des propriétaires), a imposé, souvent de manière assez autoritaire, un mode de synchronisation territoriale sur une base nationale, en cohérence avec le principe moderne d'Etat-nation. Ce travail politique d'institutionnalisation de l'échelle nationale s'est appuyé sur des registres de légitimation différents au cours de l'histoire mais il témoigne d'une réelle capacité du système politico-administratif à organiser les rapports de médiation au sein du secteur, à définir l'orientation des politiques publiques et à contrôler l'émergence de formes de pouvoir concurrentes.

Depuis le début des années 1990, ce modèle de gouvernement est nettement remis en cause. Beaucoup critiquent ainsi son manque d'ouverture sur la société et sur les nouvelles attentes qu'elle formule en matière de gestion et de valorisation des ressources forestières (Howlett et Rayner, 2006, Kouplevatskaya, 2007). Les évolutions récentes en matière de gouvernement des problèmes forestiers, en France et ailleurs, montrent en effet que la nature et le mode de formulation des attentes économiques et sociales envers la forêt et les produits bois changent et se diversifient, que les lieux de mise en débat de ces problèmes forestiers se multiplient, que de nouveaux outils de politique publique apparaissent et que de plus en plus d'acteurs portent des enjeux forestiers (Agrawal, et al., 2008, Tuomasjukka, 2010). Dans cette perspective on assiste à une remise en cause (i) de la légitimité du corps technique des

forestiers à fixer les règles et les principes de gestion et de valorisation de la ressource forestière, (ii) de la légitimité de certains intérêts privés (propriétaires, industriels) à porter l'intérêt général, (iii) et de la légitimité du système politico-administratif national à incarner l'autorité au sein du secteur.

Face à ces constats on peut effectivement s'interroger sur la cohérence des modes de régulation politique des problèmes forestiers avec le contexte institutionnel actuel. Autrement dit, le Régime sectoriel qui s'est établi à la fin du XX^e siècle et qui semble toujours être porté par les autorités politiques est-il toujours en phase avec les attentes de la société ? L'existence, de plus en plus flagrante, d'un décalage entre les cadres politico-institutionnels classiques et les références territoriales mobilisées dans les processus socio-économiques liés à la gestion forestière et à l'économie du bois n'est-il pas à l'origine d'un changement de Régime sectoriel forestier ?

2. Vers une resynchronisation territoriale du Régime sectoriel forestier français ?

L'hypothèse que l'on formule est que le nouveau Régime sectoriel forestier qui se met en place en ce début de XXI^e siècle est notamment marqué par un phénomène de désynchronisation territoriale¹ qui se caractérise par un décalage entre d'un côté une forme de gouvernement héritée de l'histoire de la construction de « l'Etat forestier » et de l'autre une évolution contemporaine des références territoriales dans lesquelles s'inscrivent les attentes politiques, économiques et sociales relatives aux problèmes forestiers. Celui-ci interroge profondément l'évolution du gouvernement sectoriel et plus précisément les dynamiques de régulation politique des rapports secteur – territoires. Il ne s'agit pas de programmer la disparition de l'Etat mais d'envisager les modifications de la structure et de la nature d'un certain type d'Etat (Jouve, 2007), caractérisé notamment par sa référence territoriale au national.

Le processus de resynchronisation territoriale de la politique forestière comporte de multiples dimensions et mobilise des jeux d'échelles complexes et imbriqués. Des travaux abondants portent ainsi sur l'analyse des conditions de mise en place d'une gouvernance internationale et s'intéressent aux dynamiques intergouvernementales et supranationales de régulation des problèmes forestiers (Rayner, et al., 2010). De même, d'autres travaux traitent des dynamiques de changements qui se déroulent à l'échelle de l'Union européenne en matière de traitement des questions forestières². Sans nier, ni minimiser l'intérêt de ces approches qui contribuent à conforter notre hypothèse de l'existence d'un phénomène de resynchronisation territoriale de la politique forestière, on propose de s'attacher plus spécifiquement dans le cadre de cet article à l'analyse des dynamiques infranationales. Cette approche ne signifie pas que l'on considère le local comme LA nouvelle échelle de référence pour la définition et le traitement des problèmes forestier, on cherche simplement à mettre en évidence la dimension infranationale du phénomène de resynchronisation territoriale. Ainsi, on est amené à s'interroger sur la manière dont la politisation du local constitue un facteur de changement du gouvernement sectoriel forestier et de transformations des bases territoriales de l'Etat.

¹ Il existe d'autres dynamiques politiques de changement du gouvernement forestier. On peut citer notamment les travaux de Benjamin Cashore qui s'intéressent à l'émergence de formes de régulation « privées » à travers l'analyse de la certification forestière (Cf. notamment Benjamin Cashore, Graeme Auld, Jamie Lawson et Deanna Newsom, « The Future of Non-State Authority on Canadian Staples Industries: Assessing the Emergence of Forest Certification », *Policy and Society*, 26, n°1, 2007, pp.71-91).

² Les travaux réalisés dans le cadre de l'European Forest Institute (EFI) s'attachent à comparer les politiques forestières menées par les différents Etats membres mais aussi à analyser les prémices d'une stratégie forestière européenne. Voir par exemple Pajujoja Heikki, Ludel Sisak et Krzysztof Kaczmarek (Dir.), *Evaluating Forestry Incentive and Assistance Programmes in Europe – Challenges to Improve Policy Effectiveness*, EFI Proceedings, n°54, 2005.

2.1. Les nouvelles formes de patrimonialisation des problèmes forestiers

En France, la forêt a très tôt fait l'objet d'un traitement en termes de patrimoine¹. Ce raisonnement largement partagé par les économistes français dès le XIX^e siècle a fortement guidé l'action des autorités nationales depuis le XVII^e siècle et servi de base au principe de la forêt publique d'abord (avec le régime forestier) et à celui ensuite du soutien publique à la forêt privée. Ce processus de patrimonialisation s'appuie sur une vision universaliste et transgénérationnelle de l'espace forestier français qui légitime la poursuite d'une stratégie nationale au titre de l'intérêt général et a contribué à forger l'identité sectorielle des forestiers. Le récent compromis qui s'est établi lors des assises de la forêt en 2008 autour de la formule du « produire plus et protéger mieux » s'inscrit totalement dans la continuité de cette dynamique de patrimonialisation. Il porte une logique d'action unique et nationale censée arbitrer d'un côté entre les intérêts individuels et les intérêts collectifs et de l'autre entre les enjeux productifs et les enjeux environnementaux. Pourtant on constate que cette vision patrimoniale est aujourd'hui régulièrement jugée peu opérationnelle, voire illégitime, et que d'autres logiques patrimoniales, assises elles sur des références locales contribuent à la différenciation des logiques d'action.

Tout d'abord, en tant que politique à « incidence spatiale », la politique forestière est directement concernée par l'émergence de « nouvelles logiques d'action publique [qui] partent (plus) foncièrement (qu'auparavant) des problèmes collectifs à traiter et de leurs spécificités » (Nahrath et Varone, 2007, p.236). L'évolution du discours autour des problèmes forestiers conduit alors à une remise en cause des frontières territoriales et sectorielles classiques qui servaient de support à la politique forestière nationale. Ainsi la politisation de nouveaux espaces fonctionnels², tels que les périmètres de captage d'eau, les zones Natura 2000 ou encore les zones périurbaines, s'appuie sur une redéfinition des fondements idéologiques de la notion de patrimoine forestier : la forêt n'est plus le support du processus de patrimonialisation mais une composante d'objets environnementaux ou d'espaces sociaux plus larges. Dans ce contexte, le processus de construction des problèmes publics échappe aux acteurs forestiers, qui perdent alors aussi le support symbolique qui fondait leur identité sectorielle.

Ensuite, une autre forme de politisation du patrimoine forestier peut aussi conduire à la légitimation de logiques d'action localisées : il s'agit du processus de différenciation sectoriel. En effet, si le discours sur le développement durable a une résonance forte sur la scène internationale, il demeure malgré tout largement fondé sur des concepts abstraits qui en réalité laissent une large place à l'interprétation et à la traduction en valeurs contextuelles (Kouplevatskaya-Buttoud et Buttoud, 2008). Or, dans un contexte de plus en plus marqué par la mise en œuvre de processus d'action publique procéduraux (plutôt que substantiels), il peut exister une réelle opportunité pour les acteurs locaux de se saisir de ces concepts et de les traduire en « intérêt général localisé »³. L'enjeu politique ici est de redéfinir un compromis

¹ La notion de patrimoine a connu un succès important au XX^e siècle dans le domaine culturel pour définir les politiques de protection des monuments historiques mais elle s'applique aussi de plus en plus aux objets « naturels ». Elle a ainsi permis de qualifier des objets culturels (naturels) comme des éléments porteurs d'une symbolique et d'une valeur identitaire collective et de définir les principes selon lesquels doivent être menées des actions en leur faveur (Cf. Nathalie Heinich, *La Fabrique du Patrimoine. De la cathédrale à la petite cuillère*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2009).

² Stéphane Nahrath et Frédéric Varone définissent un espace fonctionnel comme « le lieu transterritorial et intersectoriel où s'exerce le monopole légitime de la régulation de rivalités fonctionnellement interdépendantes » (Stéphane Nahrath et Frédéric Varone, *op. cit.*, 2007, p. 237).

³ Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, « Le Bien Commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11, n° 42, 1998, pp.37-66.

local autour des logiques d'action forestière dans une perspective de différenciation territoriale des modes de définition et de traitement des problèmes forestiers. Cette dynamique de différenciation peut bien sûr relever d'une logique pragmatique d'adaptation à des contextes spécifiques mais elle peut aussi mettre à jour la capacité des acteurs locaux à venir contester « le monopole des corps techniques étatiques dans l'exercice de traduction et de médiation des priorités de politiques publiques » (Faure et Gourgues, 2007, p.14) et à acquérir ainsi une certaine autonomie qui contribue à renouveler les fondements de l'identité sectorielle. Par exemple, dans le cadre de la Charte Forestière de Territoire du Morvan, divers acteurs locaux (associations environnementales, élus locaux) viennent contester les pratiques sylvicoles conduites traditionnellement dans les peuplements de Douglas, voire même critiquent le système productif industriel qui se développe autour de l'abondante ressource du massif. Mais cela a encore peu de conséquences sur les pratiques, ces acteurs rencontrent de fortes difficultés à imposer leur discours au sein du secteur.

Logique fonctionnelle et logique de différenciation sectorielle correspondent donc à deux formes de politisation du patrimoine forestier local qui généralement se croisent et s'alimentent pour appuyer le travail politique d'un certain nombre d'acteurs locaux qui souhaitent venir contester les logiques d'action nationales. Certes, il existe toujours un discours dominant porté par les acteurs « traditionnels » du secteur qui promeut une vision nationale de l'espace forestier français¹ mais les phénomènes décrits ici traduisent le fait que le savoir expert à la base de la construction des problèmes publics forestiers peut être contourné, voire contesté, par le recours à des références territoriales techniques (logique fonctionnelle) ou plus politiques (logique de différenciation sectorielle).

2.2. Des scènes forestières locales en quête de légitimité

Les scènes politiques forestières locales peuvent être considérées comme des lieux de négociation entre des partenaires multiples, publics et privés, qui se mobilisent sur des logiques territoriales infranationales autour des enjeux forestiers. Ces scènes structurent donc les échanges politiques, scientifiques et techniques au sujet de l'énonciation et du traitement des problèmes forestiers à l'échelle locale et assurent l'interface entre l'expression des intérêts collectifs et les autorités publiques. Elles sont plus ou moins mixtes dans la mesure où elles organisent sur la base des problèmes d'action publique les relations entre le système politico-administratif, les établissements publics (ONF², CRPF³...), les industriels, les propriétaires forestiers, les usagers des espaces forestiers et l'ensemble des acteurs concernés localement par ces problèmes.

Comme l'ont montré à la fin des années 1970 S. Charbonneau et J.G. Padioleau (1980) pendant longtemps la finalité de ces scènes forestières locales, aux limites calquées sur les circonscriptions électorales et administratives, était de s'opposer et de négocier la Règle édictée par le pouvoir central. La capacité de mobilisation, voire de nuisance, dont dispose chacun des groupes d'intérêt est alors une ressource décisive pour peser sur la décision finale. Le résultat de la relation centre – périphérie produit du particularisme qui doit être jugé comme « acceptable » au regard des enjeux universalistes défendus par l'Etat légal légitime. Loin d'être anachronique, cette forme de médiation est encore d'actualité dans le domaine forestier, comme en témoignent les processus de négociation régionaux qui se sont déroulés

¹ On fait ici référence au débat sur la possibilité de faire la distinction pour les forêts privées, notamment au point de vue fiscal, entre celles qui sont gérées et celles qui ne le sont pas, ou encore entre celles qui ont un potentiel productif et celles qui n'en ont pas.

² Office Nationale des Forêts en charge des forêts relevant du régime forestier.

³ Centre Régional de la Propriété Forestière, établissement public chargé du développement forestier de la propriété privée.

suite aux tempêtes de 1999 et de 2009. Toutefois, en complément de ces rapports verticaux de type centre – périphérie se déploient des formes de médiation plus horizontales reposant sur des principes de « partenariat », de « coopération » et de « coproduction » des politiques.

Dans une perspective de médiation horizontale, on assiste donc à l'autonomisation et à la différenciation de scènes forestières locales¹. L'enjeu est alors moins de négocier la Règle que de participer à sa co-production dans le cadre d'un partenariat local entre l'ensemble des acteurs concernés. Le périmètre social et géographique de ces scènes a tendance à évoluer en fonction de la formulation des problèmes ou des autorités publiques compétentes, en outre cette spécialisation des scènes peut conduire au traitement des enjeux forestiers sur des scènes non sectorielles. L'enjeu politique de la médiation n'est donc plus seulement de gérer la tension particularisme – universalisme au sein du secteur, il est aussi d'assurer une cohérence territoriale entre les multiples scènes locales qui s'autonomisent.

Face à ce foisonnement d'espaces de médiation, invitant à la mise en politique des enjeux sectoriels et à la réinsertion du problème forestier dans le débat public, on peut toutefois fortement s'interroger sur la légitimité des intérêts collectifs sectoriels qui sont portés au sein de ces scènes. En effet, le secteur forestier (au niveau des propriétaires comme des industriels) souffre toujours d'un grave déficit de représentativité de ses instances professionnelles et interprofessionnelles qui affichent souvent peu d'adhérents et peinent à porter un discours cohérent et unifié. Certes les conseils régionaux ont fortement contribué à organiser des structures interprofessionnelles régionales, mais celle-ci demeurent relativement artificielles et sans grande légitimité locale. Pourtant l'efficacité et la qualité de la médiation sectorielle dépend principalement de cette capacité à parler d'une seule voix. A défaut d'une véritable coordination en amont du dialogue avec les autorités publiques, les enjeux sectoriels sont peu politisés et laissés aux mains des quelques experts et professionnels influents qui au niveau local s'imposent rapidement comme les référents sectoriels. Cette situation a non seulement pour conséquence de limiter le poids politique des acteurs du secteur mais elle contribue aussi à bloquer le dialogue intersectoriel et l'ouverture du secteur.

Ainsi le processus de territorialisation des rapports de médiation ne permet pas forcément de dépasser les problèmes de légitimité rencontrés par la filière à l'échelle nationale. Il peut certes conduire à favoriser le regroupement interprofessionnel mais il présente un risque important d'entraîner une captation du discours forestier par un nombre d'acteurs limités, disposant de ressources politiques locales et nationales, qui ont alors tendance à freiner la dynamique de décloisonnement sectoriel.

2.3. Une décentralisation informelle

Les constats qui sont fait sur l'efficacité de la mise en place d'un régime international sur les forêts sont généralement assez sévères. Ils estiment pour la plupart que cette gouvernance globale est quasi inopérante dans la mesure où les Etats ne parviennent pas à s'entendre sur l'établissement de lois internationales fortes et contraignantes (Gulbrandsen, 2004, Humphreys, 2003). Face à cette situation, les grands discours internationaux, qui érigent en priorité absolue l'amélioration de la Gouvernance en vue d'une meilleure protection et gestion des forêts, sont face à une contradiction difficile à assumer. Récemment, pour tenter de dépasser cette contradiction et en réponse à la faillite de nombreux systèmes centralisés dans la gestion des ressources naturelles (Aoki, 2001), la question de la décentralisation a fait son entrée dans le débat. Alors qu'elle était, il y a encore peu de temps, relativement absente des

¹ On peut citer à titre d'exemple les scènes suivantes : les comités d'élaboration des Chartes forestières de Territoire, des Chartes de Pays, des Chartes de Parcs Naturels Régionaux, des Agendas 21, des Plans Locaux d'Urbanisme, des Plans Climats Régionaux, ou encore les Commissions des sites, les Pôle de Compétitivité ou les Pôles d'Excellence Rurale.

grandes discussions internationales, la décentralisation est présentée aujourd'hui comme un enjeu majeur de la qualité de la gouvernance et de la mise en place d'une gestion forestière durable (Anderson et Ostrom, 2008, Blaser, et al., 2005).

En France, la décentralisation est un processus continu de restructuration profonde du système français qui a débuté dans les années 1960 et a connu son apogée en 1982-1983. Toutefois, en ce qui concerne les cadres institutionnels hérités des réformes Pisani des années 1960, il semble que les choses changent peu en matière d'administration des forêts. La dernière loi d'orientation forestière (2001) réaffirme ainsi que c'est l'Etat qui est en charge de la politique forestière¹. Dans le cadre de la modernisation du ministère de l'Agriculture (MAAPRAT), la volonté affichée est de conforter la responsabilité des services déconcentrés et de développer des compétences et des approches transversales et de synthèse². Par rapport à d'autres administrations, les services forestiers du MAAPRAT sont donc relativement peu concernés par la décentralisation. Récemment, les mesures forestières prises dans le cadre de la Loi de Modernisation Agricole (2010), réaffirment cette volonté de l'Etat de garder la main sur le secteur et notamment sur la question de la mobilisation du bois³.

Malgré tout, on peut constater qu'autour de quelques thématiques (bois énergie, innovations technologiques, recherche...) certaines régions et départements parviennent à se mobiliser et à mener des actions en direction des acteurs forestiers. Les collectivités territoriales ont encore peu de moyens pour mettre en place une politique forestière différenciée mais compte tenu du désengagement progressif de l'Etat et de l'émergence d'une politique européenne tournée vers les régions et incitant aux démarches transversales (FEADER⁴), on peut se poser la question de leur capacité à devenir des acteurs importants de l'action publique dans le domaine forestier (Chauvin, et al., 2005). Cette implication croissante des collectivités territoriales dans le traitement des questions forestières est le résultat de trois types de processus. Tout d'abord on assiste dans certains cas à une compétition politique entre l'Etat et les collectivités. Par exemple, dans le cadre des programmes de promotion du bois énergie, l'Etat tend à privilégier les grosses unités industrielles (à travers notamment les appels d'offre de la Commission de Régulation de l'Energie) alors que les collectivités locales cherchent plutôt à promouvoir les réseaux de chaleur collectifs. Ensuite, on assiste de manière ponctuelle à un transfert de compétence de la part de l'Etat dans le cadre du principe de subsidiarité. C'est le cas pour une partie des dispositifs de soutien au développement industriel ou encore des aides à l'animation des stratégies locales de développement forestier. Enfin, on observe aussi et surtout un retrait progressif de l'Etat et une implication « contrainte » des collectivités. On constate ainsi de manière générale une nette diminution des aides directes apportées par l'Etat à la sylviculture. Souvent les Conseils généraux ou régionaux tentent alors de compenser ces diminutions en proposant des programmes d'aide spécifiques et de soutien aux activités sylvicoles.

Par conséquent, bien loin d'évacuer la question de l'Etat, la décentralisation conduit à se réinterroger en profondeur sur son rôle politique dans le cadre de la répartition des fonctions d'autorité au sein du secteur forestier. Depuis plusieurs années l'Etat donne des signes de

¹ « La politique forestière relève de la compétence de l'Etat qui en assure la cohérence nationale. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des contrats avec l'Etat, notamment dans le cadre des chartes forestières de territoire, en vue de concourir à la mise en œuvre de cette politique. » Article L2 du code forestier.

² Voir la Feuille de route de Modernisation du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, décembre 2006.

³ Dans le cadre de la mise en œuvre des Plan Pluriannuel Régional de Développement Forestier, le pilotage est confié au préfet et aux services déconcentrés, les collectivités territoriales sont seulement associées alors que ce sont elles qui financent une part importante des mesures d'animation de ces démarches de mobilisation du bois.

⁴ Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural. Les orientations du dernier FEADER (période 2007-2013) confirment l'intégration de la forêt à la politique agricole commune : à côté de l'axe 1 qui vise le soutien à la production, les axes 2 et 3 définissent plusieurs mécanismes pour inciter au développement des fonctions environnementales et sociales.

désengagement vis-à-vis de la politique forestière mais il maintient pourtant son autorité sur le secteur et n'accompagne pas le mouvement de décentralisation qui se déroule de manière informelle et peu cohérente.

Conclusion

Les notions de Régime sectoriel et de travail politique offrent l'opportunité de prolonger et de renouveler les approches en termes de Gouvernance en mettant en exergue l'importance des activités de légitimation et des jeux de pouvoirs dans les dynamiques de régulation. On a alors pu montrer que le cloisonnement sectoriel et territorial du gouvernement forestier en France résulte historiquement du monopole exercé par l'Etat et son administration dans les processus de politisation des questions forestières. Au regard du contexte actuel, on avance l'idée que le changement de gouvernement forestier est fortement lié et dépendant des nouvelles formes de politisation des rapports secteur-territoire. Cette question du territoire, ou du changement d'échelle, est souvent mentionnée dans la littérature mais rarement problématisée. Pourtant, on postule ici que l'existence d'un décalage entre l'espace politico-institutionnel de référence (les *politics*) et l'espace d'expression et de traitement des problèmes publics (les *policies*) crée des tensions et nuit à l'intégration du secteur. Dans cette perspective, il est possible aujourd'hui d'observer dans le secteur forestier des dynamiques de politisation du local qui contribuent à déstabiliser le modèle Etat-centré et à enclencher un changement de Régime sectoriel. Toutefois, il demeure évident que « l'Etat fait de la résistance » et que les autorités publiques locales sont bien loin de se poser en modèle alternatif et décentralisé. De même, beaucoup d'acteurs sectoriels sont sceptiques sur l'efficacité d'un traitement local des problèmes forestiers, ils voient cela comme une menace pour l'intégrité du secteur et rechignent à se structurer à cette échelle pour peser dans le débat public. Il est certain que de nombreux enjeux (dynamisme économique de la filière, prise en compte des services environnementaux rendus par la forêt etc.) témoignent plutôt de la nécessité d'une réinstitutionnalisation de l'échelle nationale et d'une affirmation de la capacité de pilotage de l'Etat.

L'exemple forestier est certes relativement caricatural en matière de décalage entre l'espace des processus économiques et sociaux et l'espace politico-institutionnel mais il permet néanmoins de mettre en exergue la pertinence d'une analyse de l'évolution des rapports secteur-territoire pour comprendre les transformations du politique et de nos démocraties contemporaines. Ainsi, l'intérêt de l'approche en termes de synchronisation territoriale réside dans le fait qu'elle ne suggère ni la « fin de l'Etat » (Birnbaum, 1985) c'est-à-dire sa dilution dans les logiques d'intérêts privés, ni la « fin du politique » (Birnbaum, 1975) et la neutralisation des conflits sociaux mais elle conduit au contraire à reconsidérer comment évolue le rôle politique de l'Etat, mais aussi des autres acteurs publics, privés et collectifs et ce notamment dans le cadre de l'action publique sectorielle.

Références bibliographiques

- Agnew, J., 1994 "The Territorial Trap : The Geographical Assumptions of International Relations Theory." *Review of International Political Economy* 1, no. 1 53-80.
- Agrawal, A., Chhatre, A., and Hardin, R., 2008 "Changing Governance of the World's Forests." *Science* 320, no. 5882 1460-62.
- Anderson, K. P., and Ostrom, E., 2008 "Analyzing Decentralised Resource Regimes from a Polycentric Perspective." *Policy Sciences* 41 71-93.
- Aoki, M., 2001 *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Arts, B., Lagendijk, A., and Van Houtum, H., 2009 *The Disoriented State: Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*. Netherlands, Springer.
- Bache, I., and Flinders, M., 2004 *Multi-Level Governance*. New-York, Oxford University Press.
- Birnbaum, P., 1985 "La Fin De L'état ?" *Revue française de science politique* 981-98.
- Birnbaum, P., 1975 *La Fin Du Politique*, Sociologie Politique. Paris, Editions du Seuil.
- Blaser, J., Küchli, C., Colfer, C. J. P., and Capistrano, D., 2005 "Introduction." In *The Politics of Decentralization. Forest, Power and People*, edited by Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, 1-9. London, Earthscan.
- Buttoud, G., 1983 "L'état Forestier : Politique Et Administration Des Forêts Dans L'histoire Française Contemporaine." Université de Nancy II.
- Buttoud, G., 1998 *Les Politiques Forestières, Que Sais-Je ?* Paris, P.U.F.
- Carter, C., and Smith, A., 2008 "Revitalizing Public Policy Approaches to the Eu : 'Territorial Institutionalism', Fisheries End Wine." *Journal of european public policy* 15, no. 2 263-81.
- Charbonneau, S., and Padioleau, G., 1980 "La Mise En Œuvre D'une Politique Publique Réglementaire : Le Défrichement Des Bois Et Forêts " *Revue française de sociologie* XXI.
- Chauvin, C., Dehez, J., and Deuffic, P., 2005 "Le Feader, Nouvelle Étape Vers Une Politique Forestière Européenne ?" *Ingénieries-EAT Spécial* 91-106.
- Cuntigh, P., Jullien, B., and Smith, A., 2005 "Le Contenu Politique Des Régulations Sectorielles Et Les Méfaits De Sa Dénégation : Le Cas De La Gestion Publique Des Produits Palmipèdes Périgourdins." *Politiques et Management Public* 23, no. 3.
- Duran, P., and Thoenig, J.-C., 1996 "L'état Et La Gestion Publique Territoriale." *Revue française de science politique* 46, no. 4 580-623.
- Faure, A., and Gourgues, G., 2007 "Comment Penser La Territorialité Des Politiques Publiques ? Retour Sur Les Idées En Interaction " Paper presented at the 2ème Congrès International des Associations Francophones de Science Politique, Québec, 26-27 mai.
- Giraud, O., and Warin, P., 2008 "Les Politiques Publiques : Une Pragmatique De La Démocratie." In *Politiques Publiques Et Démocratie*, edited by Olivier Giraud and Philippe Warin, 7-31. Paris, La découverte.
- Gulbrandsen, L. H., 2004 "Overlapping Public and Private Governance: Can Forest Certification Fill in the Gaps in the Global Forest Regime? ." *Global Environmental Politics* 3, no. 2 11-24.
- Hajer, M., 2003 "Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void." *Policy sciences* 36 175-95.
- Howlett, M., and Rayner, J., 2006 "Globalization and Governance Capacity: Explaining Divergence in National Forest Programs as Instances Of "Next-Generation" Regulation in Canada and Europe." *Governance* 19, no. 2 251-75.

- Humphreys, D., 2003 "Life Protective or Carcinogenic Challenge? Global Forests Governance under Advanced Capitalism." *Global Environmental Politics* 3, no. 2 40-55.
- Jobert, B., 1998 "La Régulation Politique : Le Point De Vue D'un Politiste." In *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, edited by Jacques Commaille and Bruno Jobert, 119-44. Paris, L.G.D.J.
- Jordan, A., and Schout, A., 2006 *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Jouve, B., 2007 "Le 'Political Rescaling' Pour Théoriser L'etat Et La Compétition Territoriale En Europe." In *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath. Paris, L'Harmattan.
- Kooiman, J., 2003 *Governing as Governance*. London, SAGE.
- Kouplevatskaya-Buttoud, I., and Buttoud, G., 2008 "Les Trois Visions De La Forêt Dans Le Débat Sur Le Développement Durable: Planète, Ressource Et Territoire." *Revue forestière française* LX, no. 3 307-22.
- Kouplevatskaya, I., 2007 "La Participation Des Acteurs Et Le Partenariat Comme Approche Et Finalité De La Gestion Publique Et Locale Des Forêts." *Revue forestière française* 5 465-78.
- Lagroye, J., 2003 "Les Processus De Politisation." In *La Politisation*, edited by Jacques Lagroye, 359-72. Paris, Belin.
- Nahrath, S., and Varone, F., 2007 "Les Espaces Fonctionnels Comme Changements D'échelles De L'action Publique." In *Action Publique Et Changements D'échelles : Les Nouvelles Focales Du Politique*, edited by A. Faure, J.P. Leresche, Pierre Muller and S. Nahrath, 235-49. Paris, L'Harmattan.
- Rayner, J., Buck, A., and Katila, P., eds, 2010 *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance. A Global Assessment Report. Prepared by the Global Forest Expert Panel on the International Forest Regime*. Vol. 28 (World Series). Vienna, IUFRO.
- Smith, A., 2008 "A La Recherche Du Territoire. Lecture Critique De Quatre Ouvrages Sur La France Infranationale." *Revue française de science politique* 58, no. 6 1019-27.
- Thoenig, J.-C., 1999 "L'usage Analytique Du Concept De Régulation." In *Les Métamorphoses De La Régulation Politique*, edited by J. Commaille and Bruno Jobert, 35-53. Paris, LGDJ.
- Tuomasjukka, T., ed. 2010 *Forest Policy and Economics in Support of Good Governance*, Efi Proceedings N°58.