

Article

« Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers : regard sur un paradoxe »

Jacqueline Candau et Philippe Deuffic

[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, n° 6, 2009.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/044556ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

UNE CONCERTATION RESTREINTE POUR DÉFINIR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DES ESPACES FORESTIERS : Regard sur un paradoxe

Jacqueline Candau¹ et Philippe DEUFFIC²,¹sociologue, chargée de recherches au Cemagref, UR ADBX, F-33612 Cestas cedex, France, Courriel : jacqueline.candau@cemagref.fr, ²sociologue, ingénieur d'études au Cemagref, UR ADBX, F-33612 Cestas cedex, France, Courriel : philippe.deuffic@cemagref.fr

Résumé : La concertation est une méthode fréquemment mise en œuvre pour définir un bien commun localisé. L'objectif est d'obtenir une cohérence et une légitimité plus grande des décisions par rapport à l'action publique classique qui présume une conception préalable de l'intérêt général. Afin d'éviter de privatiser le bien commun local par des intérêts particuliers, les dispositifs d'intervention publique préconisent d'associer une grande diversité d'acteurs au processus délibératif. À partir d'un exemple sur la multifonctionnalité de la forêt dans le sud de la France, on se demandera si l'opérationnalisation de ces principes permet de garantir une définition plus démocratique de l'intérêt général. On a observé que les discussions à propos des fonctions que devait remplir cette forêt ont été menées surtout entre acteurs de la filière bois. Pour autant, la problématique issue du processus délibératif ne cantonne pas la forêt dans un rôle de production. Elle lui assigne une fragile fonction de protection et surtout une fonction sociale (services récréatifs). On assisterait donc à une publicisation de la forêt sur le secteur alors que l'espace de débat ne peut être qualifié de démocratique. Ce constat nous interroge sur le lien communément fait entre la diversité des acteurs associés et le dépassement des intérêts particuliers. Nous proposons des hypothèses explicatives à ce résultat qui peut paraître paradoxal.

Mots-clés : participation du public, processus délibératif, démocratisation de l'intérêt général, multifonctionnalité de la forêt, France

Abstract : Participation is frequently implemented to define localized common goods. The aim is to obtain a larger and more coherent legitimacy of the decisions compared to the traditional public action which supposes a preliminary conception of the general interest. In order to avoid the privatization of common goods by private interests, public policies tools recommend to associate a great diversity of actors with the deliberative process. Drawing on experience from a research program on multifunctionality of the forest in the south of France, we will wonder whether the implementation of these principles guarantees a more democratic definition of the public interest. It was observed that the discussions in connection with forest multifunctionality were mainly managed by forest actors. For as much, the problems resulting from the deliberative process do not confine the forest in a role of production. It assigns a fragile function of protection and especially a social function to it (recreational activities). We attend a publicisation of the forest whereas the frame of the participation forums cannot be described as democratic. This paradox questions us on the link commonly established between the stakeholders' diversity and the protection of their private interests. We propose assumptions to explain this result which can appear paradoxical.

Keywords : public participation, deliberative process, general interest democratization, forest multifunctionality, France

Introduction

Si la préservation de l'intérêt général est une prérogative traditionnelle de l'État, sa définition se fait de plus en plus au sein d'instances de discussion pluri-acteurs. L'ouverture de ces espaces de débats à une diversité d'acteurs la plus large possible est censée améliorer la cohérence et la légitimité des décisions par rapport à l'action publique classique. Cette démarche procédurale est-elle gage d'une définition plus démocratique de l'intérêt général ? À partir de la question de la multifonctionnalité des forêts, nous montrerons que, d'une part, la participation des usagers, censée donner la légitimité au processus délibératif, est loin d'être acquise mais que, d'autre part, cela n'empêche pas une nouvelle définition des espaces

forestiers en tant que bien commun localisé. Après un rappel des principes qui fondent l'idéal délibératif, nous verrons, dans le cas d'une charte forestière de territoire en France, que la morphologie des espaces de discussion conditionne en partie la publicisation des débats. Enfin, nous proposerons une interprétation de cette situation paradoxale où une concertation restreinte parvient quand même à produire un discours où les intérêts particuliers des acteurs présents sont dépassés (en particulier vis-à-vis de la production forestière) pour prendre en compte d'autres enjeux, environnementaux et récréatifs notamment.

Enjeux autour de l'intérêt général des espaces forestiers et principes de l'idéal délibératif

La fréquentation des espaces boisés est aujourd'hui en forte évolution. Cette tendance est si importante qu'elle transcende le statut juridique de l'espace : même lorsqu'il est de statut

Référence électronique

Jacqueline Candau et Philippe Deuffic, « Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers. », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 6, 2009, [En ligne], URL : <http://vertigo.revues.org/index8906.html>.

privé l'espace forestier tend à être de plus en plus fréquenté par des usagers non propriétaires qui viennent s'y promener, faire de la cueillette, pratiquer un sport... Cela peut générer des conflits avec les propriétaires et pour le moins des tensions qui sont la preuve d'une renégociation des légitimations d'action des uns et des autres. Conjointement, les médias font très régulièrement état du rôle bénéfique des forêts d'un point de vue environnemental (piège à carbone, poumon vert de la planète, biodiversité...) en rapportant mobilisations ou prises de parole publique afin d'enrayer des projets de déforestation. La fonction écologique est valorisée, au point d'assister à une inversion des inquiétudes : si hier la forêt était protectrice (hygiénique...), aujourd'hui elle est l'objet de protection pour elle-même (Dobré et *al.*, 2006). Ne nous méprenons pas pour autant. Les espaces boisés sont depuis longtemps, voire depuis toujours, le lieu de pratiques diversifiées, y compris récréatives. Ce qui semble aujourd'hui en jeu cependant, c'est la hiérarchisation des différentes pratiques, et la remise en cause au niveau symbolique de la suprématie de l'activité sylvicole de production, y compris sur les espaces de propriété privée. Ce mouvement de fond touche la plupart des pays occidentaux (Kennedy et *al.*, 2001) et la France n'y échappe pas (Barthod et Reunala, 2003). Ceci peut se lire dans les politiques publiques forestières et, en premier lieu dans la loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt promulguée en France. Cette loi met sur le même plan les différentes fonctions de la forêt, notamment dans le libellé de son article 1^{er} :

« La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général. La politique forestière prend en compte les fonctions économiques, environnementale et sociale des forêts (...). Elle a pour objet d'assurer la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles, de développer la qualification des emplois en vue de leur pérennisation, de renforcer la compétitivité de la filière de production forestière, de récolte et de valorisation du bois et des autres produits forestiers et de satisfaire les demandes sociales relatives à la forêt ».

Les textes législatifs dessinent les orientations générales de l'intérêt général dévolu aux espaces forestiers sans pour autant affirmer une conception préalable réellement définie comme peut le faire la forme classique de l'action publique à l'aide de textes réglementaires. Si la notion de multifonctionnalité de la forêt est avancée dans cette loi, sa traduction en terme de programme d'actions et de normes à respecter n'est pas précisée. Dans le cas de cet objet de nature comme bien d'autres aujourd'hui, les autorités nationales ont prévu que l'intérêt général des espaces forestiers soit en partie défini par la concertation, à l'échelle locale. Ainsi la loi précitée propose-t-elle un instrument de délibération : la charte forestière de territoire (CFT). De caractère incitatif, elle prendra la forme de « conventions conclues entre des propriétaires forestiers (ou leurs représentants) et des opérateurs économiques, des établissements publics, des associations d'usagers ou de protection de l'environnement, des collectivités territoriales ou l'État » (article 12, loi d'orientation forestière, juillet 2001). On retrouve là la démocratie participative, de plus en plus

fréquemment mise en œuvre par l'État. Selon Lascoumes et Le Bourhis (1998), elle repose sur un *a priori* positif dans la mesure où elle « se propose de construire par étapes un 'bien commun' localisé, assurant la cohérence et la légitimité des décisions » (*Ibid.*, p. 40). Pour ces auteurs, intérêt général et bien commun semblent être synonymes, prolongeant ainsi la conception qu'en a également Worms : « l'intérêt général est ce qui réunit, ce qui rassemble, c'est l'unité même du peuple français. Ni la somme des intérêts particuliers, ni leur dépassement, c'est plus profondément ce qu'ils ont en commun » (Worms cité par Lascoumes et Le Bourhis, 1998, p. 38).

La CFT, moyen de discuter publiquement de la dimension collective de la forêt à l'échelle locale, véhicule l'idéal délibératif inspiré par la notion d'espace public d'Habermas (Candau, 1999) et repose – comme tout processus participatif – sur trois principes : l'argumentation, l'inclusion et la publicité (Blondiaux, 2006). Ces trois principes s'attachent avant tout à la qualité et la dynamique des débats : un débat où le meilleur argument doit prévaloir, donc mené entre des personnes mues par la raison (principe d'argumentation) ; un débat où doit participer toute personne concernée par la thématique et les décisions qui pourraient être prises (principe d'inclusion) ; et enfin ce débat doit être transparent (principe de publicité). Il est important de relever le caractère normatif de cette conception qui aspire à démocratiser la démocratie en améliorant la légitimité des décisions prises. Elle fait implicitement l'hypothèse que l'intérêt général construit à l'issue d'un tel processus sera d'autant plus conforme à la pluralité des valeurs et l'autonomie des univers sociaux qu'une diversité des publics y aura été associée.

On questionnera cette hypothèse, au regard de l'observation de cas concrets. Celui que nous avons choisi de mettre en exergue concerne la forêt, et plus précisément l'élaboration d'une CFT dans le sud-ouest de la France, sur un massif de forêt cultivée. Assiste-t-on effectivement à un élargissement de la problématique forestière sur cette zone à l'occasion de la préparation de la CFT pour laquelle aurait été associée la diversité des usagers et des groupes d'intérêts ? Pour aborder cette question nous nous intéressons à la fois au contexte et au processus de concertation. Nous menons une description du dispositif de discussion en regardant les différents lieux de discussion qui le composent, leurs articulations avec les institutions en place sur le territoire ou avec des réseaux institutionnels plus larges, et en identifiant les acteurs qui y participent. On s'intéresse conjointement aux échanges dialogiques et à leur évolution, en privilégiant une approche cognitive et interactionniste : quels ont été les sujets de discussion –notamment, est-ce que les fonctions ou les usages de la forêt ont été discutés ? Est-ce que les échanges informels tenus en coulisses sont publicisés dans cet espace de discussion ? Les réunions ont-elles été plutôt informatives ? Est-ce qu'au contraire elles ont permis de confronter des points de vue différents et d'élaborer une vision de la place de la forêt au sein du territoire qui soit partagée par certains acteurs prêts à s'engager dans une action collective ? En analysant les échanges d'arguments en même temps que la configuration du

dispositif de discussion et son évolution, on se demandera si on assiste à la production de discours où se construit un référentiel (Jobert et Muller, 1987) qui rendrait socialement acceptable l'idée que la fonction de production revêt une importance équivalente à la fonction écologique ou récréative.

Le cas paradoxal de la CFT PALO : l'intérêt général défini sans le public

De la charte de pays à la charte forestière : configuration des espaces de débats

Nous nous sommes intéressés à un processus délibératif qui touche aujourd'hui près de 20% du territoire national, les chartes forestières de territoire. La loi forestière qui a institué cet instrument donne aux élus l'initiative d'élaborer la charte, l'État mettant à disposition des crédits destinés à faciliter la consultation et la négociation des chartes. Le principe de la consultation publique est prévu dès le départ dans la circulaire d'application¹ mais sans que les modalités n'y soient vraiment précisées : « *les demandes économiques, sociales et environnementales doivent être portées par des acteurs clairement identifiés et légitimés de façon à permettre l'engagement d'un débat constructif et responsable avec les partenaires traditionnels de la filière de la forêt et du bois* ». Pour étudier comment ces débats se mettaient en œuvre au niveau local, nous avons étudié la CFT du pays Adour-Landes Océanes (ALO)² qui est boisé sur la moitié de son territoire. À 87% privée, la forêt y est diversement répartie en quantité comme en qualité. Au nord, le pin maritime domine très largement et il est fortement intégré à l'industrie de la trituration et du bois d'œuvre. Au sud-est, la forêt est constituée de peuplement de feuillus, de faible qualité sur le plan industriel et commercial. Enfin, sur la partie littorale fortement urbanisée, la forêt industrielle de pin maritime, quoique très présente, est soumise à une forte pression d'urbanisation.

La place de la forêt à l'échelle de la zone Adour-Landes Océanes a été posée par les acteurs politiques et professionnels locaux dès la constitution du pays en 2001. La création de cette entité territoriale est une possibilité offerte aux élus locaux – par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou loi dite « Voynet »³ – de regrouper différentes structures administratives au sein d'un vaste ensemble territorial censé être plus cohérent du point de vue démographique, socioéconomique, culturel. Sa vocation est de favoriser le développement local en renforçant l'intercommunalité. Le pays ALO, créé à l'initiative des élus locaux, regroupe ainsi 75 communes, elles-mêmes rassemblées au sein de cinq communautés de communes. Si cette structure

n'a pas, selon son directeur, « *vocation à être maître d'ouvrage, c'est un espace avant tout de concertation, de réflexion, d'animation du territoire (...). On est beaucoup plus dans une logique d'animation, de coordination, de lobbying de mise en réseau qu'une logique d'opérationnalisation* » (enquête 2007). Mais cet espace de concertation n'est pas forcément un espace ouvert à toute personne. Si la loi proclame, dès son premier article, le droit des citoyens d'être associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces politiques territorialisées d'aménagement et de développement durable, les dirigeants du pays ont décidé de convier des acteurs structurés à l'échelle locale (départementale ou infra départementale), et non des individus *lambda* pour discuter de la construction de ce pays. Leur objectif était d'avoir des interlocuteurs représentant des collectifs identifiés et organisés, politiques, administratifs, professionnels ou associatifs. Entre 2001 et 2003, plus d'une centaine de réunions sont ainsi menées au sein de sept commissions⁴. Les dirigeants du pays n'ont pas voulu organiser les commissions de façon sectorielle afin de ne pas enfermer les discussions dans une logique thématique – professionnelle ou économique – trop forte. Pourtant, une exception est à noter : au sein de la commission « emploi et développement économique », un atelier spécifique aux acteurs de la filière « bois » est créé, ceux-ci ne disposant pas, selon un représentant du pays, d'un vrai lieu de discussion sur la forêt au sein des instances politiques locales. Mais, finalement, les propositions d'action discutées⁵ au sein de cet atelier « bois » qui regroupait des élus des communes forestières, des propriétaires forestiers et professionnels de la filière n'ont cependant pas été inscrites dans la charte de développement du pays.

Ne voulant pas perdre le bénéfice de cette réflexion, l'idée d'une CFT est relancée en 2006 à l'initiative d'un petit groupe d'élus et de services forestiers de l'État. Le pilotage de cette action est assuré par la structure administrative du pays qui met en place un groupe technique restreint constitué des responsables administratifs du pays, de conseillers forestiers (forêt publique, forêt privée), d'un chargé de mission issu d'un centre de formation et d'études dans le domaine de l'environnement (le CPIE⁶) et du responsable d'une plateforme de formation aux métiers du bois et à sa valorisation. Ce groupe technique propose alors que les enjeux liés à la forêt dans le pays ALO soient discutés au sein de deux groupes de travail : le groupe « milieu-gestion » pour les enjeux territoriaux, le groupe « économie » pour les enjeux de filière.

¹ Circulaire DERF/SDF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001.

² Cette enquête participe au projet de recherche pluridisciplinaire « Services récréatifs et multifonctionnalité des forêts en Aquitaine » (2005-2009) coordonné par J. Dehez (Cemagref de Bordeaux) et soutenu par la Région Aquitaine.

³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

⁴ Ces thèmes ont été discutés au sein des sept commissions suivantes : Logement, Services aux personnes, Santé et Prévention, Mobilité/Infrastructures/Transports, Emploi et Développement économique, Gestion durable de l'espace, Communication/culture et participation.

⁵ Discussions alimentées par un diagnostic de la ressource et de la filière réalisé à la demande de la structure administrative du pays.

⁶ CPIE : Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement.

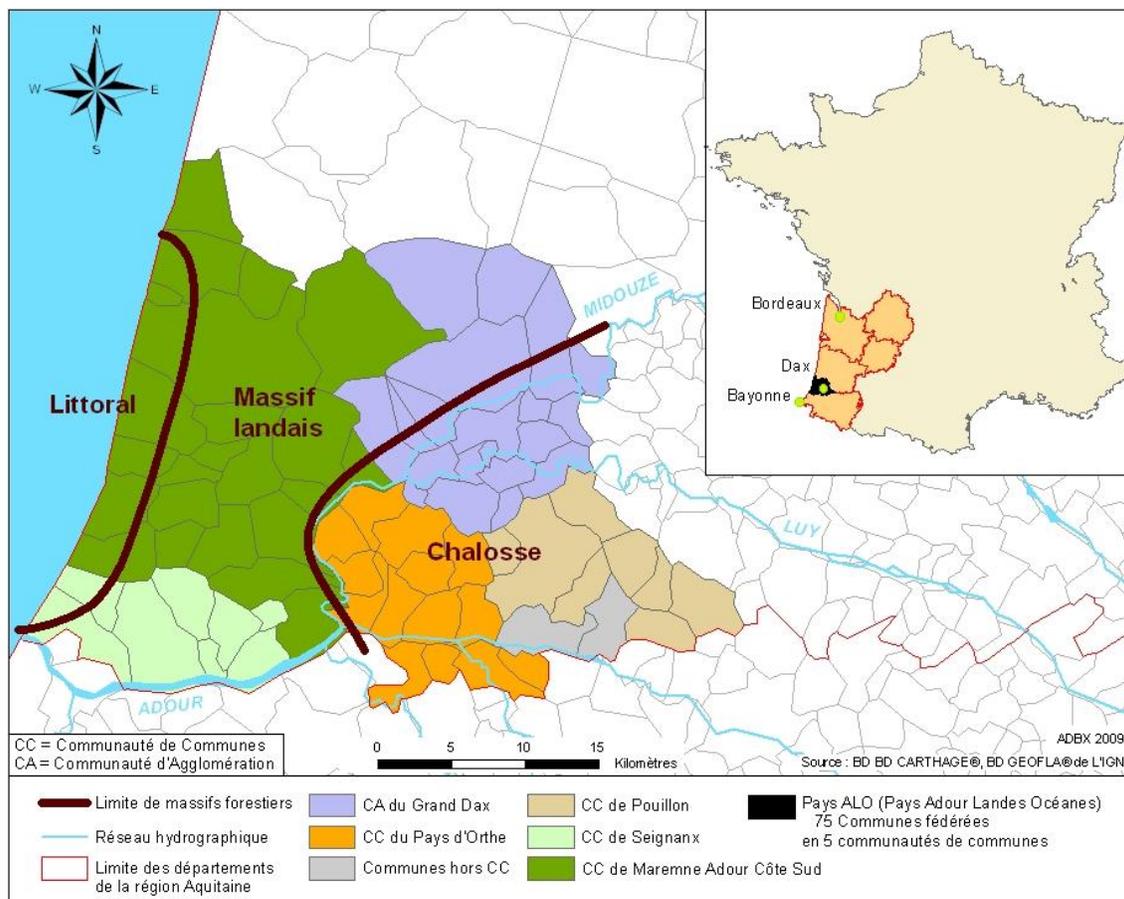


Figure 1. Situation géographique Pays ALO et ses trois massifs forestiers

Outre un recentrage fort des acteurs participant au groupe technique autour de spécialistes de la fonction de production de la forêt, la définition des thèmes à aborder au sein des groupes de travail est très largement déterminée par la synthèse des débats menés lors de la charte de pays. L'objectif est de s'assurer que des questions telles que celle de la filière chêne-liège ou de l'accueil du public soient abordées et de gagner du temps en ne rediscutant pas ce qui avait été acté en 2004. L'administration du pays souhaitait que des thématiques environnementales soient également examinées, conformément aux trois fonctions de la forêt définies par la loi de 2001. Mais cette prédéfinition des thèmes a gêné certains participants aux groupes de travail tel cet industriel qui ont ressenti cette attitude comme une orientation quelque peu biaisée des débats : « on avait l'impression qu'on était dans un carcan avec des choses qui étaient bien définies à l'avance, trop définies, les items étaient posés » (enquête 2007).

Si la volonté du groupe technique est d'ouvrir les groupes de travail à une diversité d'acteurs territoriaux, dans les faits et comme lors des réunions précédant l'élaboration de la charte de pays, les forestiers prédominent très largement. Quelques rares représentants des acteurs du tourisme ou de l'environnement participent aux réunions mais ils sont peu nombreux et pas systématiquement présents. Les élus sont

quasiment absents alors que ce n'était pas le cas lors des discussions de la charte de pays. Si une diversité d'acteurs est visible, c'est au sein même des professionnels de la filière bois qu'elle se trouve : les profils varient en termes de compétences techniques (sylviculture, première transformation du bois, prévention des incendies en forêt...) et par leur inscription territoriale, très inégale puisqu'elle va de l'échelon communal à celui de la région.

Débats et controverses : l'environnement et les services récréatifs comme biens communs ?

Vu la configuration de la scène locale de discussion largement investie par les acteurs économiques de la filière bois, on pouvait s'attendre à une orientation générale des débats autour des questions de marché, de mobilisation de la ressource, du développement de la construction en bois, etc. Cela fut le cas mais sans que ne soient éludées d'autres questions notamment les problématiques environnementales et la question des usages récréatifs de la forêt.

Les questions d'environnement ont été largement portées par deux acteurs : les représentants administratifs du pays qui ont mis d'autorité ces questions sur l'agenda des discussions et le chargé de mission du centre de formation sur l'environnement

(CPIE) dont les diagnostics et les propositions d'actions en matière d'environnement ont été fortement débattus par les autres membres du groupe technique et du groupe « milieu-gestion ». Sa première proposition concernait la prise en compte des aléas naturels : érosion, ensablement des ruisseaux et risque d'inondation. Mais les forestiers ont reformulé et élargi cette problématique aux acteurs des collectivités locales de façon à ne pas porter seuls la responsabilité de ces problèmes. La seconde proposition visait à la constitution de corridors biologiques pour éviter la fragmentation des milieux fragiles. Les forestiers y ont adhéré plus facilement, non pour la fonctionnalité écologique de ce dispositif mais pour freiner l'urbanisation des espaces forestiers littoraux. De fait, les forestiers, comme les environnementalistes, ont trouvé dans cette mesure l'opportunité de poursuivre des objectifs spécifiques à chacun et pourtant convergents : continuer la production de bois au sein des corridors biologiques tout en se prémunissant de l'urbanisation.

À la différence des enjeux d'environnementaux, la question des usages récréatifs n'était l'apanage d'aucun membre du groupe technique. Elle a été abordée sans qu'usagers ou représentants d'association d'usagers ne participent aux débats, à l'exception d'une association de randonnée venue assister à une réunion. Cette question est épineuse pour la plupart des forestiers. Un représentant régional des propriétaires forestiers s'oppose ainsi à l'idée que le public puisse interférer dans la gestion forestière *via* la demande de services récréatifs. L'ouverture des forêts privées au public et les conditions d'accès ont quand même été débattues au sein du groupe « milieu-gestion » sous l'insistance de l'équipe administrative du pays. Concernant les équipements nécessaires, il a été proposé de mieux cerner les attentes des usagers dans un premier temps pour ensuite organiser et coordonner les itinéraires de randonnée existants et futurs. Si les propriétaires forestiers ne sont pas forcément hostiles à l'idée de voir du public en forêt, ils posent certaines conditions : la mise en place d'un système de couverture des risques des biens et des personnes, la possibilité de réguler certains usages (cueillette, interdictions des engins motorisés, etc.). Étonnamment, la question de l'accueil du public a aussi émergé dans l'autre groupe de travail « économie » alors qu'il n'était pas prévu de l'aborder. Elle est apparue lorsque les forestiers ont discuté des infrastructures indispensables à la gestion et l'exploitation sylvicole, et ont fait état de personnes qui empruntent les dessertes forestières, en principe réservées à l'exploitation forestière.

Alors que les débats se déroulaient principalement entre forestiers, que les thématiques traitaient essentiellement de l'organisation de la filière bois et des débouchés pour les produits forestiers, certains enjeux environnementaux et sociaux ont donc été soulevés par les professionnels de la filière eux-mêmes et par les responsables administratifs du pays. Cette ouverture de la problématique s'est opérée au point de reconnaître à l'issue des débats d'autres fonctions que le seul rôle productif et sylvicole aux espaces forestiers du pays ALO et tandis que la pluralité des acteurs participant aux débats était très faible. La prise en compte d'enjeux d'intérêt

particulier s'est faite alors même que les principaux intéressés étaient absents.

Interprétation du paradoxe : poids de la normalisation en marche et réflexion pragmatique des professionnels

Ce paradoxe – l'expression d'attente d'un groupe d'acteurs alors même que celui-ci n'est ni présent, ni représenté par un porte-parole chargé de parler en son nom – n'est pas spécifique à ce territoire, ni à ce type de processus délibératif. Nous l'avons constaté lors de discussions sur les niveaux d'eau dans les marais charentais : dans ce cas, les enjeux environnementaux ont réellement été abordés (d'un point de vue technique) à l'occasion de réunions entre agriculteurs exploitant des terres sur ces espaces alors qu'ils n'avaient pu l'être durant les réunions du comité de pilotage ou du comité technique où participaient pourtant des représentants d'association de protection de la nature (Candau et Ruault, 2005). Dans un autre type de processus délibératif que sont les contrats de paysage, ce sont les maires qui se sont faits les porte-parole de tous les « usagers » (Candau et Moquay, 2007).

Les raisons de la faible diversité sociale des participants

Comprendre ce paradoxe conduit à interroger, dans un premier temps, les raisons de la faible diversité sociale des participants, sachant que la diversité tient ici au mode d'intéressement des personnes à la forêt. Trois intéressements sont distingués (productif, récréatif et écologique), en faisant l'hypothèse que chaque type d'acteur est prioritairement concerné par un seul d'entre eux puisqu'ils sont partiellement incompatibles. Autrement dit, identité sociale et point de vue sur la forêt iraient de pair. Hypothèse que nous retenons pour l'instant. Or, comparativement aux professionnels, les usagers ordinaires attachés aux pratiques de récréation ou les personnes soucieuses de la protection de l'environnement sont beaucoup moins souvent organisés, surtout à l'échelle locale, et ils ont souvent des ressources humaines plus fragiles. Pour la CFT du pays ALO par exemple, une association de randonnée était présente à quelques rares réunions, et les entreprises de loisirs n'ont pas répondu aux invitations. Étonnement, la fédération de chasse a été contactée pour venir discuter des enjeux environnementaux et non des usages récréatifs (et elle a préféré intervenir par échange de courriers ou par l'intermédiaire d'un acteur intégré au comité technique, le CPIE). Quant aux associations de protection de la nature, deux existent sur la zone : l'une, spécialisée sur les questions forestières, n'a pas été invitée (la section landaise des Amis de la Terre) ; l'autre est d'audience régionale (plusieurs départements) et a simplement réagi par fax. Les élus locaux auraient également pu porter le point de vue de leurs administrés en ce qui concerne les loisirs ou s'impliquer dans les risques environnementaux du territoire. Mais ceux qui ont participé de façon assidue sont par ailleurs propriétaires forestiers, et ils ont de toute façon été peu nombreux. On rejoint ici l'analyse faite par N. Alban et N. Lewis (2005) lorsqu'ils écrivent : « Une conséquence directe de ces phénomènes [multiplication des démarches basées sur les principes de la démocratie participative] est l'impossibilité pour les différents organismes

de s'impliquer pleinement dans les processus de concertation, faute de moyens humains suffisants. »

Cette difficulté pour identifier des acteurs organisés représentant le public qui de surcroît auraient des ressources humaines leur permettant de participer, se double d'une réserve manifeste de leur part vis-à-vis des processus de concertation. La participation du public se fait souvent avec bien peu de public... Dans le cas de la CFT du pays ALO, si ce n'est le CPIE qui a été enrôlé par la direction du pays dans le travail d'animation en tant que membre du groupe technique (avec rétribution financière pour cette implication), seule une association de randonnée s'est déplacée, et deux acteurs environnementalistes se sont manifestés uniquement par courrier. On ne peut donc pas dire qu'ils se soient vraiment impliqués dans les débats. Ce refus d'engagement est interprété par R. Barbier (2005) comme une « prise de distance des personnes ordinaires avec les 'deux mondes du public', le monde de la politique et celui de la science » qui témoigne d'un « détachement ironique » (p. 259)⁷. Ce détachement fait preuve d'un jugement assuré de lui-même en développant une vision critique du pouvoir et des sciences où se mêlent lucidité et désenchantement. Sur le plan politique, il acte du fait que l'activité délibérative n'influence pas obligatoirement les autorités, et qu'elle peut être soupçonnée de porter des intérêts particuliers, ceux des acteurs mobilisés. On aurait « une avant-scène, sur laquelle se déploierait la comédie démocratique (...) et une arrière-scène, où se prendraient les 'vraies décisions', avec d'autres acteurs et pour de tout autres raisons » (Barbier, 2005, p. 262). Plusieurs participants aux réunions ont ainsi témoigné que des acteurs ont agi en coulisse pour infléchir voire recadrer le projet sans participer directement aux réunions. Une seule prise de parole (un fax) a suffi à rendre l'un d'eux présent, ce qui a cautionné la dimension environnementale du projet. Quant aux sciences, elles sont avant tout incarnées par la figure de l'expert suspecté « de collusion avec le pouvoir » (*ibid*, p. 263) et dont les connaissances peuvent être jugées trop limitées. Dans nos observations relatives à la gestion de l'espace rural, les sciences ne prennent pas cette forme experte liée aux risques sanitaires ou environnementaux, mais prennent la forme de savoirs techniques. Les savoirs techniques traitent de la « culture de la nature », ou plus précisément de domestication de la nature et de nature sauvage. Et dans ce domaine, le monde professionnel agricole ou forestier est de mieux en mieux loti, les professionnels étant à même de développer un discours précis sur des éléments de nature (présence de telle espèce, érosion des sols ou autres aléas) en faisant des liens avec les pratiques productives locales. Ils peuvent se faire les

porte-parole de la nature, déjouant alors les catégorisations qui distinguent trop rapidement collectifs d'humains / collectifs de non-humains ou acteurs productifs / acteurs environnementalistes. Pour utiliser un vocabulaire de la théorie de la traduction vis-à-vis de laquelle nous sommes distants au moins dans la conception de démocratie technique défendue par Latour (2004), les objets de nature ne se laissent pas facilement enrôlés par une seule catégorie d'acteurs.

Poids de la normalisation et l'institutionnalisation de la multifonctionnalité de la forêt

Est-ce dire que les enjeux environnementaux notamment ont été abordés par le biais des savoirs techniques sylvicoles ? Pas uniquement. La prise en considération (même modeste) de la fonction récréative et encore plus timidement de la fonction écologique, tient aussi au cadrage normatif du dispositif d'intervention publique : la CFT ici, le contrat pour le paysage ailleurs, etc. Pour être recevable par les pouvoirs publics et donc bénéficier de financements publics, les projets proposés doivent se conformer aux orientations définies par les textes législatifs. C'est pour cela que l'administration du pays a montré tant d'attachement à impliquer des acteurs environnementalistes, et mis en exergue la participation et le soutien (par fax, rappelons-le) de l'association de protection de la nature. La CFT n'aurait pas été recevable si aucune action relative aux enjeux écologiques n'apparaissait. Cette exigence normative est d'autant plus difficile à déjouer qu'elle s'inscrit dans un processus plus général « d'écologisation de la pensée » (Kalaora, 2001) avec la formulation de « problèmes légitimes » (Bourdieu, 1992) qui peuplent les agendas des autorités publiques. Cette institutionnalisation de problèmes publics se trouve renforcée par « l'objectivation » du problème sous forme d'inventaire (inventaires de la fréquentation des espaces forestiers, évaluation des risques d'inondation, de l'érosion dunaire...). Dénombré, qualifié, hiérarchisé, ce qui n'est au départ qu'un trouble, un vague problème de surfréquentation ou de disparition d'espèces, plus ou moins singulier et localisé, devient une catégorie légitime de problème public. Ainsi configuré, le problème acquiert « la puissance d'une catégorie, d'une classe d'objets individués, possédant des qualités déterminées, objectivement repérables dans le monde » (Trom et Zimmerman, 2001, p. 298). La mise en réseau des spécialistes, la mobilisation des institutions et le travail juridique contribuent à stabiliser et solidifier ces catégories d'intervention publique – rebaptisées à l'occasion sous les termes de services récréatifs, d'accueil du public ou de préservation de la biodiversité. Si cette action collective de catégorisation fonctionne, le résultat de ce travail se distille alors progressivement dans le corps social de sorte que « les entités produites viennent à peupler le monde des expériences communes (Trom et Zimmerman, 2001, p. 306) ». Dans le cas de la charte forestière du pays ALO, le travail d'inventaire avait été en partie mené lors du diagnostic préalable à la mise en place du pays. Même si les usagers étaient absents des débats, les discussions lors des travaux des deux commissions ont à leur tour contribué à rendre pertinente la question de l'accueil du public ou de la biodiversité pour une majorité de participants et à la stabiliser en tant que problème public local.

⁷ R. Barbier parle de « personnes ordinaires » mais plusieurs passages de son texte laissent pourtant penser que ses observations concernent des acteurs organisés (associations principalement). La question de la non participation des personnes *lambda* (qui ne représentent qu'elles-mêmes) est encore plus complexe, et nécessiterait une analyse approfondie, à notre connaissance non encore menée, même si plusieurs travaux proposent des pistes stimulantes (Darré, 1996 ; Ruault, 1996 ; Dewey, 2003 ; Anselme, 2000 ; Payet *et al.*, 2008)

Quant à l'inscription d'action en faveur de l'accueil du public, elle entérine, au moins d'un point de vue formel à défaut d'être juridique, cette problématique à l'échelle du pays ALO.

Une prise en compte pragmatique des pratiques d'autrui

La prise en compte des enjeux environnementaux ou récréatifs tient à une autre raison qui apparaît dans plusieurs expériences participatives que nous avons pu observer : la référence, par les acteurs professionnels locaux, d'usages différents des leurs. C'est le cas de la CFT avec les propos des forestiers sur les loisirs en forêt. Ils parlent des marcheurs qu'ils croisent ou dont ils voient les traces, en précisant qu'il est impossible de leur interdire l'accès, ce qui ne les empêche pas de souhaiter se prémunir des risques éventuels dont les récréationnistes pourraient être auteurs ou victimes ; ils critiquent par contre les loisirs motorisés, qu'ils souhaiteraient interdire. C'est le cas aussi des agriculteurs exploitant des parcelles dans un marais charentais qui font état de contraintes de plus en plus nombreuses qu'ils doivent respecter au nom de la protection de l'environnement ; aussi ont-ils voulu, à l'occasion de la définition de règles relatives aux niveaux d'eau, confronter leurs pratiques avec l'optimum biologique avancé par les acteurs environnementalistes, ce qui a entraîné une modification des qualifications que chacun des protagonistes portaient sur l'espace ou sur leur métier (Candau et Ruault, 2005). L'institutionnalisation de problèmes légitimes et la normalisation en marge des préoccupations environnementales (ou plus largement de la durabilité) ne suffisent pas à expliquer ces observations. Si les professionnels locaux (forestiers ou agriculteurs) tiennent compte d'autres usages et de certains enjeux environnementaux, c'est avant tout parce qu'ils modifient les conditions d'exercice de leur activité. Ceci témoigne d'une réflexion continue des professionnels qui leur est nécessaire pour s'adapter à un contexte de travail changeant. Ce rapport pragmatique permet de comprendre pourquoi la référence à des usages ou des regards différents n'émane pas d'acteurs institutionnels mais d'acteurs locaux en prise directe avec les contraintes pratiques.

Conclusion

Plusieurs études montrent, à l'instar de celle présentée plus précisément ici, que la prise en considération d'usages ou d'enjeux diversifiés peut être effective sans que les acteurs concernés aient participé au processus participatif. Prosaïquement, cela nous conduit à ne pas établir de lien mécanique entre les deux phénomènes (lors d'une évaluation un peu hâtive par exemple) : démocratisation du processus participatif et définition d'un intérêt général plus démocratique. Doit-on dès lors estimer que le principe d'inclusion n'est pas nécessaire pour définir des objectifs plus conformes à l'intérêt d'un grand nombre de collectifs, et remettre en cause une des bases de l'idéal délibératif ? Nous ne le pensons pas, pour deux raisons.

Premièrement, la reconnaissance d'usages ou de préoccupations par des acteurs qui ne les pratiquent pas ne veut

pas dire que ces acteurs partagent le point de vue de ceux qui en sont les auteurs. Reste une irréductibilité des points de vue, si tant est qu'on le définisse comme étant objectivement situé par le statut social des personnes (Prieto, 1975) et par le rapport technique aux choses modelé par les activités pratiques (Darré, 1999). Si les forestiers (gestionnaires privés ou exploitants) acquiescent à la mise en place de corridors biologiques ou cherchent à concilier et cadrer les pratiques de randonnée, ce n'est pas pour cela qu'ils abandonnent leurs préoccupations d'acteurs économiques professionnels pour défendre celles des environmentalistes ou des récréationnistes. C'est objectivement impossible, sauf pour les personnes qui sont à la fois sylviculteurs, environmentalistes et randonneurs.

Deuxièmement, ce résultat nous amène à reconnaître le poids du système d'acteurs localisé, qui dès lors risquerait d'être encore plus fort. Les procédures peuvent bien préconiser la participation de certains types d'acteurs, mais s'ils ne sont pas présents sur le territoire, peu constitués ou pas en relation avec les acteurs les plus actifs, leur contribution sera difficile, voire impossible. N'est-ce pas reconnaître que les processus délibératifs offrent toujours, au départ, un « avantage concurrentiel » aux collectifs organisés, avantage qui se retrouve aussi à la fin du processus ? Si l'on ne veut pas que les inégalités entre catégories d'acteurs (ou types de personnes au sein d'une catégorie) ne soient reproduites et donc renforcées par les démarches participatives, des moyens particuliers en matière de réflexion collective au bénéfice des collectifs les moins structurés ne devraient-ils pas être prévus afin que le principe d'inclusion puisse être véritablement effectif ? Cette question, générale, ne doit-elle pas être réfléchie avec cette autre, partiellement contradictoire : des principes éthiques ou pragmatiques conduiraient-ils à encourager la participation de collectifs particuliers ?

Bibliographie

- Alban N. et N. Lewis, 2005. Evaluation des processus de concertation et de gouvernance du territoire sur le littoral aquitain, VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, 6, 3, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/index2419.html>. Consulté le 3 mars 2009
- Anselme M., 2000, *Du bruit à la parole : La scène politique des cités*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 279 p.
- Barbier R., 2005, Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire, *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 13, pp. 258-265.
- Barthod C. et A. Reunala, 2003, Forêts, politiques forestières et représentations culturelles, *XIIème Congrès Forestier Mondial*, FAO, Québec, 6 p.
- Blondiaux L., 2006, Concertation et délibération publique : une synthèse subjective du séminaire CDE, dans Billé R. et L. Mermet L. (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, vol. IV, Paris, La Documentation française, pp. 159-170.
- Bourdieu P., 1992, Un doute radical, dans *Réponses*, Paris, Seuil, pp. 207-217.
- Candau J., 1999, Usage du concept d'espace public pour une lecture critique des processus de concertation. Le cas des OLAE en Aquitaine, *Économie rurale*, vol. 252, pp. 9-15.
- Candau J. et P. Moquay, 2007, Le discours polyphonique des maires lors d'une intervention paysagère, dans Berlan-Darqué M. et al. (dir.) *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, Paris, QUAE, pp. 211-223.
- Candau J. et C. Ruault, 2005, Évolution des modèles professionnels en agriculture : scènes de débat, questions d'écologie et catégories de connaissances, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, vol. 75, pp. 51-74.

- Darré J.-P., 1996, *L'invention des pratiques dans l'agriculture. Vulgarisation et production locale de connaissance*, Paris, Karthala, 194 p.
- Darré J.-P., 1999, *La production de connaissance pour l'action. Arguments contre le racisme de l'intelligence*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme - Institut National de la Recherche Agronomique, 244 p.
- Dewey J., 2003, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'Université de Pau Farrago/Éditions Léo Scheer, 207 p.
- Dobré M., N. Lewis et A.-M. Granet, 2006, Comment les Français voient la forêt et sa gestion, *Rendez-vous techniques*, vol. 11, pp. 55-63.
- Jobert B. et P. Muller, 1987, *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France, 242 p.
- Kalaora B., 2001, À la conquête de la pleine nature, *Ethnologie française*, vol. XXXI, n° 4, pp. 591-597.
- Kennedy J., J. Thomas et P. Glueck, 2001, Evolving forestry and rural development beliefs at midpoint and close of the 20th century, *Forest Policy and Economics*, vol. 3, pp. 81-95.
- Lascoumes P. et J.-P. Le Bourhis, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, n° 42, pp. 37-66.
- Latour B., 2004, *Politiques de la nature : comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 383 p.
- Payet J.-P., F. Giuliani et D. Laforgue D., 2008, *La voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 246 p.
- Prieto, L.J., 1975, *Pertinence et pratique. Essai de sémiologie*, Paris, Éditions de Minuit, 176 p.
- Ruault C., 1996, *L'invention collective de l'action*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 255 p.
- Trom D. et B. Zimmerman, 2001, Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage, dans Cefaï D. et D. Trom (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans les arènes publiques*, Paris, Éditions de l'EHESS, pp. 281-315.