

Du débat public à la délicate mise en œuvre d'une stratégie d'action : les enseignements de la prospective « Massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050 »

Les pratiques de prospective territoriale se développent dans le sillage de la montée en compétences des collectivités territoriales et de l'accentuation des incertitudes et des risques qui pèsent sur les territoires. Mais le passage d'une démarche prospective, qui explore une pluralité de possibles, à une politique publique, tributaire de jeux d'alliances temporaires et orientée vers la résolution d'un problème, n'est ni naturel, ni linéaire. À travers l'exercice de prospective conduit sur les landes de Gascogne, dont l'objectif était de venir en appui à l'action territoriale et de développer un questionnement de recherche sur les options d'adaptation d'une forêt au changement climatique, cet article nous montre comment la démarche a contribué à repenser collectivement ce territoire forestier et les enjeux de son devenir, et quelles stratégies d'actions elle a pu proposer. Il montre également les limites et les difficultés rencontrées pour traduire ces stratégies en dispositifs d'action.



En janvier 2009, la tempête Klaus dévaste le « Massif des Landes de Gascogne » (MLG), à peine dix ans après le passage de l'ouragan Martin (photo 1). Suite à ces événements climatiques, qui ont anéanti près de la moitié de la ressource sur pied, le conseil régional d'Aquitaine et l'Inra s'associent pour mettre en œuvre une étude prospective. L'objectif est à la fois de venir en appui à la décision publique territoriale et de développer un questionnement de recherche sur les options d'adaptation d'une forêt au changement climatique¹. Situé à la confluence de l'action publique et de la science, cet exercice traduit l'intérêt croissant porté à la prospective territoriale dans le sillage de l'affirmation des collectivités et de l'accentuation des risques et incertitudes qui pèsent sur les territoires. Ces démarches prospectives visent en effet à mieux comprendre les transformations de territoires définis par leurs interdépendances, à développer une culture d'anticipation et du débat collectif sur les enjeux futurs et à favoriser un apprentissage commun qui engage les acteurs locaux dans la définition de stratégies volontaristes (Durance et Cordobes, 2007). Les changements environnementaux (climat, biodiversité, énergie...) amplifient ce mouvement en démontrant l'aporie d'une anticipation uniquement fondée sur le prolongement de tendances passées (Mermet, 2005). Ils invitent à tenir compte des dynamiques territoriales et à rechercher des « signaux faibles », porteurs d'inflexion et d'innovation.

Mais ce recours accru à la prospective pose question. Comment ces démarches aident-elles à re-territorialiser des objets cadrés par des enjeux sectoriels tels que la forêt cultivée du MLG? Quelles sont les voies et les impasses pour cheminer d'une logique prospective, qui explore une pluralité de futurs possibles, à une politique publique, tributaire de jeux d'alliances et orientée vers la résolution d'un problème?

Selon la théorie du changement politique proposée par Kingdon (2011)², les effets de la prospective sur l'action publique peuvent s'envisager à deux niveaux : d'une part, sur la définition des problèmes mis à l'agenda, et d'autre part, sur la mise en œuvre de dispositifs d'action. En effet, la construction d'une politique publique traduit la convergence de ces différentes séquences – dénommées « *problem stream* » et « *policy stream* » – qui évoluent souvent de manière parallèle. À l'instar de nombreux travaux, cette approche relève l'importance

1. Le rapport de cette étude réalisée entre 2010 et 2012 est consultable en ligne : MORA, O., BANOS, V., CARNUS, J.-M., REGOLINI, M. (coord.), 2012, *Le massif des Landes de Gascogne à l'horizon 2050*, Conseil régional d'Aquitaine et Inra, 290 p. <http://www6.paris.inra.fr/depe/Projets/Massif-Landes-de-Gascogne>

2. Ces réflexions sont inspirées de l'école-chercheur « Prospective et Recherche » organisé par l'Inra, Irstea et le Cirad en 2015, et plus particulièrement de l'atelier « Politiques publiques » animé par Denis Pesche.



❶ Les tempêtes Martin (1999) et Klaus (2009) ont anéanti près de la moitié des ressources sur pied du Massif des Landes de Gascogne.

© P. Deuffic (Iristea)

du débat public dans la prise en charge d'un problème par les institutions tout en soulignant que ce travail de publicisation n'est qu'une partie du processus politique. Ce dernier dépend également des effets d'inertie liés à la manière dont les cadres institutionnels et les relations entre acteurs sont déjà structurés et stabilisés. Quand on rapproche cette grille d'analyse des objectifs assignés à la prospective territoriale, deux domaines clés apparaissent : la capacité de la prospective à engager le débat public et sa capacité à construire de nouvelles coalitions d'acteurs autour de visions partagées du futur.

Dans cette perspective, nous montrons tout d'abord comment l'étude réalisée sur le MLG a contribué à repenser ce territoire forestier et les enjeux de son devenir. Ensuite, nous expliquons comment ce cheminement collectif a permis d'identifier différentes options d'adaptation et des espaces de compromis. Cependant, trois ans après la fin de l'exercice, les stratégies proposées n'ont pas encore été traduites en dispositifs d'action. Nous revenons en conclusion sur ces difficultés, anticipées par la prospective, et sur la manière dont le débat se poursuit dans différentes arènes.

De la forêt au territoire : réarticuler les dynamiques sectorielles et territoriales

En France, le développement forestier est historiquement ancré dans une double logique de pilotage centralisé par l'État et d'autonomisation sectorielle (Sergent, 2010). Le MLG incarne ce modèle avec une forêt cultivée qui structure l'identité du territoire tout en étant avant tout définie comme un espace de production intégré entre matière première et transformation industrielle. Or, la multifonctionnalité, et plus encore, les changements environnementaux invitent à gérer les forêts non comme des entités à part mais comme socio-écosystèmes inscrits dans des territoires plus larges (Dupuis et Knoepfel, 2011).

Décaler le regard, produire des connaissances pour éclairer les transformations d'un territoire

La prospective est une démarche d'inspiration systémique qui appréhende les phénomènes à partir de l'ensemble des facteurs et de leurs interrelations. L'exercice mené sur le MLG s'est ainsi appuyé sur un groupe de travail pluridisciplinaire et pluri-institutionnel qui a permis de rassembler des savoirs hétérogènes et d'ouvrir le débat sur la forêt à des acteurs extra-sectoriels. Nourri par une revue de la littérature, de nombreuses auditions et des études spécifiques, ce forum prospectif a identifié les variables influençant le fonctionnement du MLG, et les a analysées d'un point de vue rétrospectif et prospectif en étant attentif aux tendances émergentes et aux ruptures. Cette attention particulière accordée aux interdépendances, aux discontinuités et aux « faits porteurs d'avenir » est une caractéristique des démarches prospectives qui offre l'opportunité de décaler le regard sur des objets fortement institutionnalisés, d'en éclairer certains angles morts et controverses pour sortir des habitudes et des « dépendances au sentier ». Par exemple, alors que dans le sillage de la figure du « désert landais » qui servit à légitimer le processus d'afforestation au dix-neuvième siècle, le MLG reste catégorisé comme un espace à faible densité, l'étude démographique réalisée à la demande du forum prospectif révèle que la population de ce territoire a augmenté de 60 % sur les quarante dernières années. C'est également dans cette optique que le groupe de travail a questionné la diversification des moteurs du développement territorial dans le sillage de la métropolisation et de l'économie résidentielle, les incidences du développement des intercommunalités et des territoires de projets sur l'organisation territoriale du MLG, les effets de la transition énergétique sur l'organisation de la filière forêt-bois ou encore les conséquences du changement climatique sur la gestion forestière et la dynamique des écosystèmes.

► En renouvelant les connaissances et les représentations associées au MLG, cet état des lieux prospectif a permis de réinscrire les débats sur le devenir de la forêt dans la perspective d'une action publique territoriale.

Anticiper les enjeux du futur, renouveler les termes du débat public

D'avantage focalisées sur ce qui change et fait débat que sur la recherche d'un consensus, les démarches prospectives peuvent être sources de tensions, surtout dans un contexte post-tempête. Tandis que certains acteurs sectoriels restaient avant tout préoccupés par l'enjeu d'une gestion à court terme de la crise, d'autres ont pu voir dans l'approche territoriale proposée une remise en cause de leurs prérogatives et de leurs légitimités d'action. Mais la plupart des participants ont également perçu l'opportunité d'anticiper les changements à venir pour repositionner la forêt au cœur du développement territorial et identifier de nouveaux leviers d'actions. Alors que le débat portait initialement sur la reconstitution de la forêt cultivée et sa défense face à des activités « menaçantes » (agriculture, urbanisation, tourisme...), le travail de problématisation s'est progressivement déplacé vers l'exploration de différentes formes d'aménagement et la recherche de complémentarités possibles entre les usages de la forêt. La réflexion s'est ainsi structurée autour de trois problématiques qui sont autant de manières d'envisager le devenir du territoire à partir de la forêt, de sa composition et de ses pratiques.

La première problématique concerne l'insertion territoriale de la forêt et de sa filière. Dans le sillage de la nouvelle attractivité démographique du MLG, l'articulation d'une économie résidentielle et touristique avec les dynamiques de la filière forêt-bois apparaît comme un enjeu majeur du développement territorial nécessitant la mise en œuvre de politiques intersectorielles (aménagement, tourisme, forêt...). En effet, si les acteurs sectoriels s'inquiètent d'une possible fragmentation du massif forestier, la prospective souligne aussi les effets négatifs de certaines trajectoires de développement du secteur forestier sur la qualité d'un cadre de vie recherché et devenu un moteur économique des territoires.

Le deuxième axe porte sur les transformations d'une filière forêt-bois landaise qui, traditionnellement, se caractérise par un couplage fort entre l'industrie et la sylviculture et une complémentarité des industries du bois d'œuvre et du bois de trituration fondée sur un partage de la ressource en pin maritime. Or, ce modèle « intégré » tend à évoluer sous l'effet conjugué :

- d'un processus de concentration industrielle et du déclin de certains segments du bois d'œuvre ;
- d'un usage énergétique de la biomasse qui génère des tensions sur la ressource, aggravées par les tempêtes ;
- des incertitudes sur la stratégie des propriétaires forestiers et le rôle croissant des grandes coopératives.

Ces tendances relèvent l'enjeu de l'emploi sectoriel et les risques inhérents à une diminution tendancielle des acteurs et entreprises de la filière forêt-bois.

La troisième problématique a trait aux pratiques sylvicoles et à la résilience de la forêt face au changement climatique. Depuis les années 1970, la sylviculture landaise est dominée par des peuplements mono-spécifiques de pin maritime avec des rotations longues (40-50 ans), une

amélioration génétique des plants et un travail du sol. Or, ce modèle doit faire face à plusieurs enjeux non nécessairement convergents :

- l'essor des attentes sociales liées au cadre de vie et aux loisirs ;
- le développement de la demande en biomasse ;
- l'émergence d'une valorisation des services environnementaux (stockage carbone, biodiversité...).

Surtout, les effets attendus du changement climatique pourraient amplifier les principaux risques naturels (incendie, sécheresse, attaques sanitaires...) auxquels cette forêt est confrontée (Mora *et al.*, 2014). Dès lors, comment et à quelle échelle renforcer la résilience de la forêt landaise ? Quelle sera sa composition en 2050 ?

Des scénarios à la définition de stratégies d'adaptation

Construction des scénarios, évaluation de leur résilience

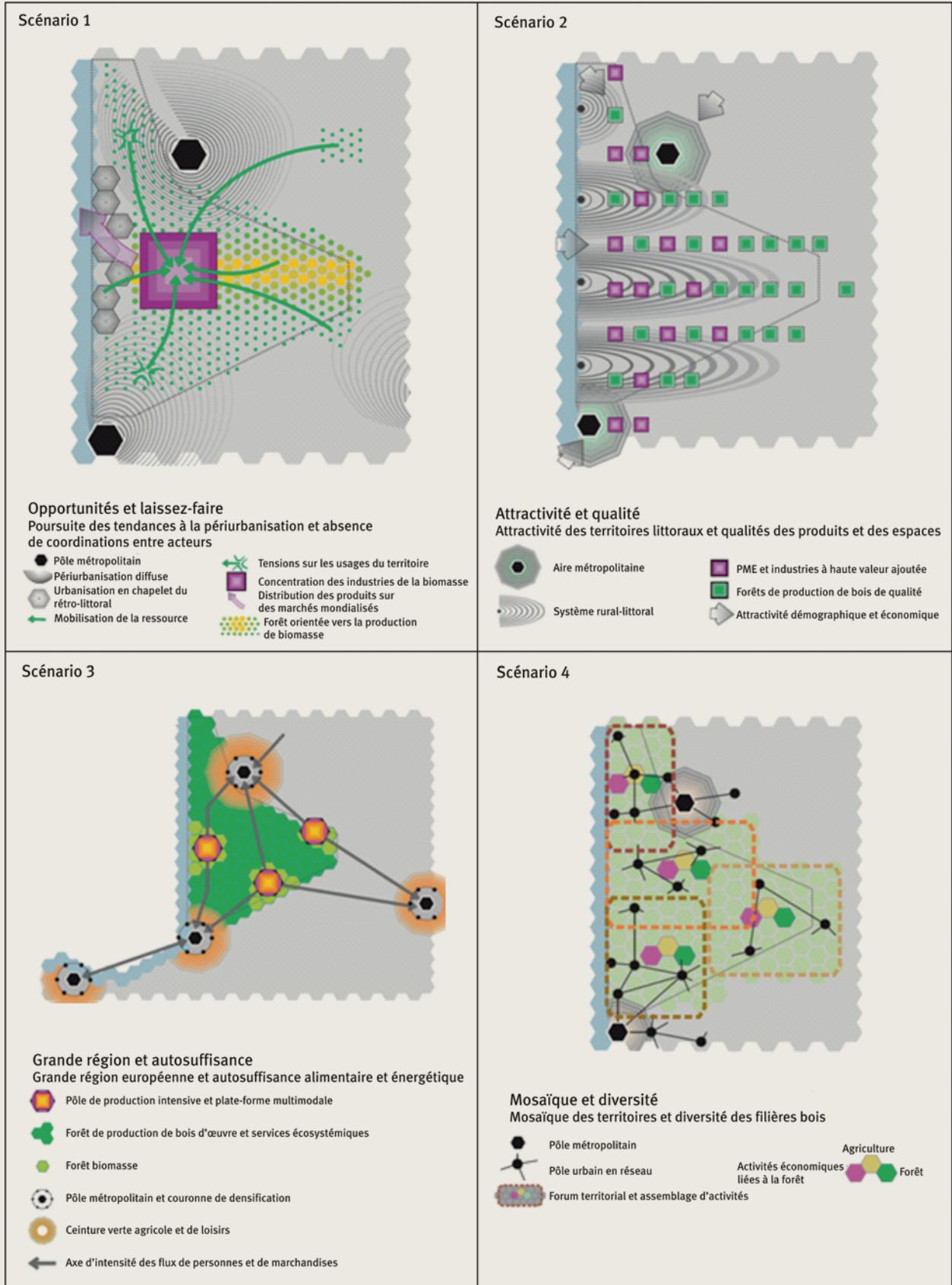
Tout en tenant compte de variables contextuelles telles que le changement climatique, les scénarios construits montrent que, pour une très large part, les évolutions du MLG dépendront des choix des acteurs locaux et des alliances qu'ils construiront, et que dans ce domaine plusieurs trajectoires sont envisageables (figure 1). En suggérant que les futurs possibles de la filière forêt-bois peuvent prendre place dans différentes configurations territoriales, les scénarios mettent en lumière des marges de manœuvre et des leviers d'action tant en termes de gestion des ressources naturelles et de planification des usages du sol que de soutien à l'innovation et de gouvernance territoriale.

L'évaluation de la résilience des différents types de forêts envisagés a ensuite permis d'identifier plusieurs options d'adaptation au changement climatique, de l'amélioration génétique du pin maritime à la diversification des essences en passant par le raccourcissement des rotations ou encore la substitution d'espèces. Mais les scénarios permettent d'aller encore plus loin en reliant ces considérations sylvicoles à des enjeux socio-économiques. En effet, comment penser l'adaptation d'une forêt sans prendre en compte le devenir de ses produits et de ses usages ? Va-t-on vers un développement de la biomasse énergie ou une revalorisation du matériau bois, le maintien d'une articulation entre services environnementaux et production de bois ou une remise en cause de la vocation forestière du MLG ? Souvent suspendue à des innovations techniques, des arguments scientifiques ou des impératifs écologiques, une stratégie d'adaptation nécessite surtout de mobiliser une multiplicité d'acteurs aux projets et intérêts divers (Dupuis et Knoepfel, 2011) ; ce dont témoignent justement les scénarios.

Identifier des lignes de fractures et des espaces de compromis

La mise en débat des scénarios et de leurs options d'adaptation dans des enceintes intercommunales, régionales et nationales ont permis de mettre en lumière des lignes de fractures, mais aussi des espaces de compromis possibles. L'analyse de ces coalitions d'acteurs permet d'éclairer la décision publique dans la perspective d'un arbitrage politique.

1 Représentation schématique des quatre scénarios prospectifs.





📍 L'ambition nationale d'un accroissement de la mobilisation des ressources forestières a renforcé la vision productive du Massif des Landes de Gascogne.

© P. Deuffic (Irstea)

► Pour l'instant, les grands opérateurs de la filière forêt-bois semblent privilégier une stratégie d'adaptation combinant amélioration génétique et raccourcissement des rotations. Ce choix est notamment justifié par l'idée que le pin maritime resterait l'essence la plus appropriée aux conditions biophysiques du MLG et par la volonté de limiter le risque tempête. Toutefois, cette option suscite des réserves en raison de la complexité et du temps nécessaire à la fabrication d'une essence modifiée. Certains propriétaires et scientifiques s'interrogent aussi sur sa durabilité économique et ses effets sur la fertilité des sols, le stockage carbone ou la biodiversité. Quant aux usagers et aux collectivités, ils questionnent ses incidences sur le paysage et l'attractivité des territoires, surtout que, comme décrit dans le scénario 1, cette option pourrait s'accompagner de l'introduction d'essences à croissance rapide (ex. : eucalyptus) afin de répondre aux tensions sur la ressource et à la demande en biomasse.

Dans ce contexte, la diversification des essences à l'échelle de l'unité de gestion pourrait apparaître comme un compromis (scénario 2). Reconnue comme un moyen efficace d'améliorer la résilience des peuplements, face aux attaques sanitaires notamment, la mise en place de lisière et de bosquets de feuillus est encouragée par des dispositifs d'action publique (« option diversification » des dossiers de reboisement) et les démarches de certification de la gestion forestière. À terme, elle pourrait aussi permettre aux propriétaires de mieux valoriser les services écosystémiques. Toutefois, cette option se heurte à plusieurs difficultés dont le déficit de débouchés industriels pour les feuillus, l'engagement des opérateurs sectoriels sur des objectifs d'accroissement de la productivité du pin maritime et le soutien des politiques publiques nationales à cette sylviculture intensive dans le cadre de la transition énergétique et du développement d'une filière biomasse-énergie.

Enfin, d'autres acteurs, essentiellement issus des collectivités territoriales, s'appuient sur l'hétérogénéité croissante des territoires qui composent le MLG pour réclamer une adaptation de la forêt tenant davantage

compte des spécificités territoriales en termes de maîtrise de l'espace, de connectivité des écosystèmes et de développement économique (scénario 4). Cette logique de diversification à l'échelle du MLG a trouvé un premier écho avec les chartes forestières de territoire et a pu générer des synergies qui ont participé de la mise en place d'un nouveau parc naturel régional (PNR) dans le Médoc. Mais elle se heurte aux limites actuelles de la décentralisation et surtout à de fortes réticences au sein de la filière forêt-bois. Cette option est perçue comme une menace pour l'approvisionnement des industries, leur compétitivité et l'emploi sectoriel. Si cette problématisation des enjeux reste plus que jamais prépondérante pour les pouvoirs publics, elle ne tient toutefois pas compte des emplois indirects générés par la forêt à l'échelle des territoires. Or, au regard des moteurs actuels du développement territorial, les conséquences d'une déliaison des secteurs de la forêt et de l'économie résidentielle mériteraient également d'être questionnées.

Conclusion

La prospective a contribué au débat public sur le devenir du MLG et son adaptation au changement climatique dans deux directions. Premièrement, elle a permis d'élargir la réflexion et de renouveler les connaissances, d'une part en amenant les acteurs à confronter leurs projets avec les impacts attendus du changement climatique, et d'autre part en faisant valoir des dynamiques émergentes et extra-sectorielles qui peuvent être sources de changement mais restent peu visibles dans les arènes institutionnelles. Deuxièmement, en faisant apparaître à travers les scénarios une pluralité de possibles, elle a permis de sortir de l'idée d'un « *one best way* » et suscité des débats qui ont permis d'identifier des options d'adaptation et de les relier à des coalitions d'acteurs.

Achevé en 2012, ce travail est repris par des intercommunalités et des territoires de projets pour étayer leurs diagnostics et positionner leurs propres stratégies de développement. Dans le champ scientifique régional,

les thématiques de l'adaptation au changement climatique, des écosystèmes mixtes³ ou encore de la gestion intégrée des territoires forestiers⁴ se développent et permettent d'approfondir les réflexions engagées. De son côté, le conseil régional a soutenu la réalisation d'un web-documentaire⁵ visant à diffuser largement les scénarios prospectifs.

Au regard de ces éléments, on pourrait donc faire l'hypothèse d'une structuration « pas à pas » du débat public et d'une progressive mise à l'agenda politique des problèmes soulevés, notamment par le scénario « tendanciel » (scénario 1). Cependant, à l'instar de Dupuis et Knoepfel (2011), on doit également constater que les enjeux de long terme peinent à devenir prioritaires et à aboutir à la mise en œuvre concrète de politiques d'adaptation. Le débat ouvert par la prospective s'est notamment heurté à l'absence de soutien des grands acteurs de la filière forêt-bois. Cela renvoie au contraste entre l'approche territoriale adoptée et la forte dimension sectorielle des structures existantes, qu'il s'agisse des modes de coordination ou du cadrage de la politique forestière régionale, mais aussi à ce qui s'est joué, en parallèle, à l'échelle nationale avec le développement d'une politique de transition énergétique privilégiant la biomasse. Alors que les tempêtes avaient ouvert une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 2011) pour questionner le devenir de la forêt landaise, l'ambition nationale d'un accroissement de la mobilisation des ressources forestières a en effet renforcé la vision productive du MLG et les coalitions d'acteurs en place (photo ☺). Cette orientation des politiques « climat-énergie » avait d'ailleurs été anticipée par la prospective (scénarios 1 et 3). De plus, si l'objectif

initial était de venir en appui à la décision territoriale, l'étude a montré qu'aucune collectivité, y compris la Région, n'est aujourd'hui en mesure de prendre en charge l'aménagement d'un tel espace, car aucune ne dispose des compétences et outils nécessaires. Même l'État qui a tenté entre temps d'impulser une directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD) « Forêt des Landes et littoral aquitain » ne semble plus en capacité de le faire. L'implémentation d'une stratégie d'adaptation à l'échelle du MLG nécessite ainsi une coordination intersectorielle et pluri-scalaire qui, aujourd'hui, reste complexe à mettre en œuvre. Tandis que l'action publique régionale reste encore compartimentée, la DTADD illustre les concurrences persistantes entre les différentes échelles de l'action publique. La prochaine déclinaison régionale du nouveau programme national de la forêt et du bois (PNFB) pourrait néanmoins offrir l'opportunité de relancer ce travail. Reste à savoir s'il s'agira juste de traduire en région des objectifs nationaux ou si cela s'accompagnera d'un renforcement des capacités de coordination de l'action publique régionale et d'un réel soutien à des démarches territorialisées permettant, comme le suggère la prospective, de tenir compte de l'ensemble des acteurs concernés par la forêt ainsi que de la spécificité des écosystèmes, des dynamiques spatiales et des enjeux intersectoriels de chaque territoire. ■

Les auteurs

Vincent BANOS

Irstea, UR ETBX, centre de Bordeaux,
50 avenue de Verdun, F-33612 Cestas cedex, France.
✉ vincent.banos@irstea.fr

Olivier MORA

Inra, Délégation à l'expertise, à la prospective
et aux études,
147 rue de l'Université, F-75338 Paris, France.
✉ olivier.mora@inra.fr

3. Labex COTE « Évolution, adaptation et gouvernance des écosystèmes continentaux et côtiers ».
4. Projet européen INTEGRAL « *Future-Oriented Integrated Management of European Forest Landscapes* ».
5. <http://www.landes-de-gascogne-2050.fr>

EN SAVOIR PLUS...

- DUPUIS, J., KNOEPFEL, P., 2011, Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique : le cas de la Suisse, *Swiss Political Science Review*, vol. 1, n° 2, p. 188-219.
- DURANCE, P., CORDOBES, S., 2007, *Attitudes prospectives : Éléments d'une histoire de la prospective en France après 1945*, Harmattan, Paris, 283 p.
- KINGDON, J., 2011 (2^e édition), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman, Boston, 273 p.
- MERMET, L. (dir.), 2005, *Étudier des écologies futures. Un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Peter Lang & EcoPolis, 411 p.
- MORA, O., BANOS, V., REGOLINI, M., CARNUS, J.-M., 2014, Using Scenarios for forest adaptation to climate change: a foresight study of the Landes de Gascogne forest 2050, *Annals of Forest Science*, vol. 71, n° 3, p. 313-324.
- SERGENT, A., 2010, Régulation politique du secteur forestier en France et changement d'échelle de l'action publique, *Économie rurale*, n°318-319, p. 96-110.