



BIBLIOTHÈQUE
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI
"Le Descartes I"
29, promenade Michel-Simon
93166 NOISY-LE-GRAND Cedex
Tél. 45 92 68 97 - Fax 48 31 02 44

16

juillet 1996

ESPACES BOISÉS : LE TERRITOIRE ET L'EMPLOI

Faut-il considérer l'entretien des espaces boisés comme un gisement d'emplois et un support privilégié pour des activités d'insertion? Des travaux en cours montrent les limites d'une telle affirmation. Dans un premier temps, les nombreuses initiatives qu'elle a fait naître ont concouru à déstabiliser un marché fragile, peu structuré, traversé par des logiques contradictoires. Après la phase d'apprentissage s'ouvre une période de reconfiguration du marché, de coordination des initiatives et des financements. La restructuration ne s'opère pas sans difficulté. Elle a le mérite de susciter ou de raviver des débats stimulants, autour des modalités et des enjeux du développement local.

Deux convictions ont inspiré les politiques locales d'environnement au cours de la dernière décennie : il serait possible de traduire les besoins de réhabilitation et d'entretien d'espaces naturels en emplois et d'utiliser ces activités comme supports d'insertion. Les défenseurs de cette double hypothèse négligeaient l'existence d'une offre de services ancienne, diversifiée, répondant aux multiples utilisations de la forêt.

I SOUS L'EGIDE
DE L'ÉTAT, UN
MAQUIS D'INTERVE-
NANTS TRADITION-
NELS

Les espaces boisés ont été de longue date source de *conflits d'usages*. Comment concilier en effet les besoins en bois de feu ou en bois d'oeuvre, la préservation du gibier, le droit de pâturage, l'extension des défrichements pour les

agriculteurs, voire le droit de chasse seigneurial ? Plus tard, et jusqu'à la généralisation de l'emploi de la houille, les besoins énergétiques de l'industrie ont entraîné des déforestations massives qui suscitèrent la colère des populations locales. La domestication de la forêt ne s'est donc pas faite sans heurts.

Une réglementation complexe a été progressivement élaborée. Elle tient compte de la triple vocation de la forêt¹ et des

2^e ex
R 461 1

L'enquête

L'étude porte sur la réhabilitation et l'entretien des espaces boisés. Elle a été engagée, à la demande de la DARES, dans le cadre d'une observation des dynamiques locales de création d'emploi dans les activités de proximité.

Elle se poursuit actuellement par le suivi de chantiers, programmés dans le cadre de deux vastes opérations de réaménagement de bassins de rivières. Il s'agit de la vallée de la Loue, dans le Doubs, et de celle du Saison, dans le pays basque.

divers statuts juridiques du sol². Chaque forme d'usage s'inscrit dans un horizon temporel qui lui est propre et implique un mode d'intervention et des pratiques spécifiques. Il en résulte que des opérateurs très divers sont présents dans ce secteur, chacun avec ses méthodes, ses objectifs, sa légitimité.

Le plus important est l'Office national des forêts (ONF), constitué sous forme d'EPIC en 1964 et succédant à l'ancienne Administration des eaux et forêts. Il gère les forêts publiques et les propriétés des collectivités locales soumises au régime forestier. L'ONF joue un rôle important dans l'économie des régions forestières en faisant appel à des ouvriers occasionnels, généralement des agriculteurs, en complément de ses équipes d'ouvriers permanents. Il contribue ainsi à ralentir l'exode rural. Confronté à la crise du bois et

à la baisse des ressources du Fonds national forestier³, l'ONF, pour maintenir ses effectifs permanents, s'est engagé dans une politique de diversification. Sa présence dans des activités de bureau d'études ou d'aménagements touristiques est cependant contestée par des architectes paysagers.

Les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) veillent à l'application de la réglementation sur les espaces privés ou les espaces communaux non soumis au régime forestier.

L'ONF et les DDAF font travailler les entreprises locales, exploitants ou entrepreneurs de travaux forestiers. Autour de ces entreprises gravitent des activités périphériques : experts forestiers, horticulteurs, sylviculteurs, pépiniéristes, paysagistes, etc. Ces acteurs économiques sont en majorité des unités de petite taille, même si de grands groupes tels que la Générale des Eaux ou la Lyonnaise des Eaux créent des filiales spécialisées dans les activités environnementales. L'emploi saisonnier y est important.

L'entretien des espaces est également assuré par les employés des collectivités locales. Enfin, il faut mentionner les bénévoles des associations de protection de la nature, les stagiaires des écoles d'agriculture, et même le travail clandestin, considérable dans le monde rural.

Les sources de tensions entre tous ces intervenants sont nombreuses. Elles se manifestent à propos de l'usage des espaces et des formes

d'exploitation qui en découlent : promeneurs contre chasseurs, bergers et agriculteurs contre forestiers. Les associations de défense de la nature s'élèvent contre une gestion commerciale de la forêt conçue comme une "usine à bois", longtemps symbolisée pour elles par l'ONF⁴. De petits entrepreneurs forestiers reprochent aux agriculteurs de leur faire une concurrence déloyale.



UNE COHABITATION DIFFICILE AVEC LES NOUVEAUX VENUS DE L'INSERTION

C'est dans ce contexte, historiquement construit et porteur de conflits, que s'est affirmé le souci d'améliorer à la fois la qualité de l'environnement et la situation de l'emploi. Tout d'abord, la montée des préoccupations écologiques a suscité l'émergence de la notion de *patrimoine naturel*. Il est présenté à la fois comme une richesse écologique à préserver et comme un potentiel touristique à entretenir ou à développer (les deux n'étant pas toujours immédiatement conciliables dans l'esprit de leurs défenseurs).

En second lieu, l'aggravation constante du chômage incitait à rechercher de nouvelles activités susceptibles de créer des emplois.

Sous cette double pression, les mesures incitatives se sont multipliées (CES, emplois verts, mesures agri-environnementales, programmes européens, etc.). Elles ont généré une demande parfois

ambiguë. Il n'est pas rare, en effet, que des subventions à caractère environnemental soient majorées lorsque les travaux sont confiés à des structures d'insertion.

Ces dernières ont largement investi l'espace offert. On souligne à juste titre le caractère novateur de certaines expériences⁵. Mais cela ne doit pas masquer des effets négatifs en termes de déstabilisation et de dévalorisation d'un marché déjà peu homogène, effets liés à la dispersion et à l'incohérence de certaines pratiques.

On ne s'étonnera pas que, feutrés dans un premier temps, les antagonismes se soient exprimés de plus en plus ouvertement. Les débats portent à la fois sur l'étroitesse du marché, l'aggravation de la concurrence, les discriminations constatées en faveur de l'insertion, mais également sur la conception et la qualité des travaux.

La possibilité de cumuler les aides à l'insertion et à l'environnement procure aux collectivités des ressources additionnelles qui ne contribuent pas à développer le potentiel d'intervention des entreprises classiques. La présence de structures d'insertion pénalise les nouveaux candidats à l'installation, en particulier les nombreux jeunes attirés par des métiers environnementaux présentés par ailleurs comme des métiers d'avenir.

En outre, les entreprises se plaignent des moyens (matériels, médiatiques, relationnels) dont disposent les structures d'insertion, des moindres contraintes qui leur

sont imposées par les donneurs d'ordre, voire de la préférence systématique qui leur serait accordée dans les passations de marchés. La riposte des entreprises s'exerce sur trois terrains. La plus immédiate est la *guerre des prix*. Elle ne peut que contribuer à terme à dévaloriser la profession aux yeux des donneurs d'ordre. D'autres tentent de pénétrer le réseau de l'insertion en se prêtant à des collaborations ponctuelles. Enfin, les professionnels cherchent à "labelliser" leurs interventions pour se différencier des "amateurs".

Le monde de l'insertion lui-même est traversé par des tensions fortes. Souvent portées par des élus locaux, les structures n'échappent pas aux rivalités politiques locales. Leur multiplication incontrôlée sur des territoires limités les conduit à se disputer les marchés en recherchant des appuis, tout en améliorant leurs prestations. Pour valoriser leur mission sociale, elles sont conduites à promouvoir des technologies plus respectueuses de l'environnement et à fournir à leurs équipes un encadrement technique de qualité, assuré par des professionnels recrutés à cet effet. Le dispositif "emplois verts", créé par les Ministères de l'Environnement et du Travail⁶, a encouragé cette évolution.



**UNE MEILLEURE
COORDINATION
SUR DES MICRO-
MARCHÉS ?**

Aujourd'hui, la majorité des acteurs locaux a pris conscience

de l'acuité des problèmes et les tentatives de coordination se multiplient. Les premières émanent des structures d'insertion elles-mêmes. Elles s'efforcent de définir et de clarifier leurs missions respectives, de rationaliser la gestion des chantiers, de contrôler collectivement l'installation de nouveaux arrivants sur le marché. Elles cherchent également, souvent à la demande des élus locaux ou des services déconcentrés de l'Etat, à établir des relations moins conflictuelles avec le secteur marchand.

Pour tous, une évidence s'est imposée : au lieu de rechercher l'insertion par l'environnement, mieux vaut engager des activités s'intégrant dans un projet global, cohérent, dans lequel l'insertion trouvera sa place. Une unanimité apparente se dessine à propos des moyens à mettre en oeuvre. On invoque la nécessité de constituer des "réseaux", d'inciter des "partenariats" actifs pour pallier l'incohérence de pratiques dispersées. Ces vocables communs désignent des pratiques très diverses.

Le réseau peut en effet se limiter à un simple partage de ressources entre personnes cooptées. Il fige des situations acquises et contribue à accroître les inégalités au détriment des non initiés. La constitution de véritables partenariats, où chacun recherche son intérêt tout en respectant celui des autres, est une opération difficile, car potentiellement conflictuelle⁷. Elle requiert l'adhésion autour d'un projet commun, soutenue par une volonté politique forte. Les expériences les plus intéressantes émanent de

RÉFÉRENCES

Mouriaux M.F., "La relation environnement et emploi, une approche systémique à travers l'exemple des espaces boisés", *Document de travail du CEE*, n°95/67, 1995.

Neuville J.P., "Conflit, pouvoir et confiance. Figures dynamiques de la coopération inter-individuelle". A paraître in *Revue Française de Sociologie*.

Mission interministérielle Environnement, Emploi, Formation, Développement local, "Environnement et Insertion, document d'étape", CEDAG, Rennes, novembre 1995.

"Le développement de la politique forestière au bénéfice du monde agricole et rural". *Avis et Rapports au Conseil Economique et Social*, Séances des 10 et 11 mai 1994, Paris, J.O.

"L'espace rural entre protection et contraintes". *Avis et Rapports au Conseil Economique et Social*, Séances des 28 et 29 juin 1994, Paris, J.O.

"Analyse de la catégorie Bois et Forêt. Sa pertinence dans une optique de gestion de l'environnement et des ressources naturelles". IRSAM, Université de Pau et des Pays de l'Adour, A.R.C. "Economie, Droit, Sociologie" du PIREN-CNRS, n°82/0026, labo 6128, Pau, multi, 1991.

collectifs engagés dans une réflexion sur le développement socio-économique de leur territoire, rodés aux exigences de la démocratie participative.

Si une logique commune relie insertion, préservation de l'environnement et développement local, ne revient-elle pas, au total, à la création de *micro-marchés de l'emploi reposant sur des*

relations de proximité? Il convient alors de s'interroger sur le rapport dialectique qui s'instaure entre tout projet de développement local et les soutiens apportés par le "centre", qu'il soit parisien ou bruxellois.

Marie-Françoise Mouriaux

NOTES

1. Entérinée par la loi forestière du 4 décembre 1985 qui reconnaît à la forêt trois fonctions : économique (en assurant les besoins en bois de la nation), écologique (en assurant la préservation des équilibres biologiques indispensables), sociale (en facilitant l'accueil du public).

2. Promulgué en 1827, le code forestier distingue les biens domaniaux, les bois communaux, soumis ou non au régime forestier, et les biens privés. La tutelle administrative s'exerce différemment selon chaque type de propriété.

3. Créé en 1946, le Fonds national forestier est un fonds d'affectation spéciale du Trésor dont la mission est de financer les interventions de l'Etat ou des collectivités. Il est alimenté par une taxe dont le mode de calcul a été réformé en 1991, à la demande de la Commission des Communautés Européennes qui le jugeait discriminatoire à l'égard des produits importés.

4. La constitution de l'Office en EPIC avait déjà provoqué de fortes réticences parlementaires. En 1993, et conformément à la directive européenne "Habitats", l'ONF a cependant établi une instruction sur la prise en compte de la diversité biologique dans l'aménagement et la gestion forestière.

5. Comme en témoigne le bilan de l'opération EFE (Mission intermi-

nistérielle Environnement, Emploi, Formation, Développement local, 1995).

6. Mis en place conjointement par les Ministères du Travail et de l'Environnement en 1994, ce dispositif a pour objectif d'inciter les élus et responsables d'associations à contribuer à l'amélioration du cadre de vie, tout en participant à la lutte pour l'emploi. 300 millions de francs ont été dégagés en 1994, répartis pour deux tiers aux conseils régionaux et un tiers aux services régionaux de l'Etat. L'aide aux projets est calculée au prorata des emplois créés avec possibilité d'une prime supplémentaire en cas de recrutement de chefs d'équipe. Le dispositif a surtout bénéficié à des CES.

7. Jean-Philippe Neuville montre l'effet régulateur de l'opportunisme dans la qualité de la relation de coopération (Neuville, à paraître).

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
Noisy-le-Grand Cedex
93166 Marne-la-Vallée
Téléphone 45-92-68-00
Télécopie 49-31-02-44

Directeur de publication : A. Fouquet
Responsable édition et presse : A. Azouvi
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : ICEP
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 245 - juillet 1996