

# LES PARADOXES DES INDICATEURS ÉMERGENTS

## Le cas de la gestion forestière en Belgique, en France et au Luxembourg

RÉALITÉS MÉCONNUES

De nombreuses raisons militent pour le développement d'une culture de l'élaboration d'indicateurs. En effet, quand ils émergent, ces indicateurs offrent une plus grande clarté sur les objectifs à atteindre et sur les voies à privilégier ; ils permettent également aux gestionnaires publics de rendre compte de leur action dont l'évaluation par les usagers devient dès lors possible. Toutefois, l'utilité publique des indicateurs émergents doit être appréciée à la lumière des effets paradoxaux qu'ils produisent et qui peuvent laisser une impression mitigée quant à leur intérêt pour une action collective. Les indicateurs qualifiés d'émergents trouvent pourtant leur force dans ce louvoiement entre ouverture et fermeture : ils présentent en effet cette qualité d'être à la fois indiscutés, pour que l'action suive son cours, et néanmoins discutables, pour que l'action puisse changer de cours.

Par **Benoît BERNARD**, CITA-FUNDP – UNIVERSITÉ DE NAMUR (\*)

**L**es indicateurs et autres systèmes de mesures sont aujourd'hui pléthore dans le champ gestionnaire. La gestion publique des espaces forestiers, notre terrain d'observation, n'y échappe pas. On remarque, en effet, dans ce domaine un intérêt particulier pour

l'identification et la mise en œuvre d'indicateurs (1) permettant d'harmoniser, sinon de rationaliser, le caractère durable des forêts. Cependant, si la détermination de ces systèmes de mesures est une voie suivie sur le plan international [Hendricks, 2003 ; FAO,

ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes de la gestion.

(\*) [bernardbenoit@hotmail.com](mailto:bernardbenoit@hotmail.com)

(1) Le terme indicateur est utilisé dès lors que nous avons affaire à un

2001] et national [Delvingt, 1995], c'est dans les unités de base de la gestion forestière, *i.e.* sur le plan local, que les indicateurs les plus « *prégnants* » [Boussard, 2001] sont élaborés. Ainsi, dans les trois administrations forestières étudiées – en Belgique, en France et au Grand-Duché du Luxembourg –, c'est au sein des cantonnements ou des groupes techniques (2) qu'apparaissent des indicateurs.

Dans ce papier, nous mettons l'accent sur les indicateurs que l'on peut qualifier d'émergents. Ceux-ci émergent littéralement quand l'action collective risque de faire du sur place, quand les acteurs partenaires de la gestion forestière ne trouvent plus les moyens de leur coopération. Lors de ces ratés, lorsque le déroulement de l'action est impossible ou non satisfaisant, c'est ce type d'indicateur que les acteurs – publics et privés – mettent eux-mêmes en œuvre.

L'utilité de ces mesures semble une évidence mais, à l'analyse, les indicateurs émergents se caractérisent par des effets paradoxaux. Tout d'abord, ces indicateurs ouvrent le jeu à des acteurs auparavant écartés mais ils limitent dans le même temps leur capacité d'argumentation. Ensuite, les mesures observées font le lien entre un problème et une solution ; cependant, dans les cas que nous avons étudiés, ce sont les solutions les plus sensibles que les protagonistes ont évacuées. Enfin, par l'entremise d'un indicateur, les fonctionnaires forestiers s'engagent (et engagent d'autres acteurs) dans l'action mais, au regard de nos observations, une gestion commune reste introuvable. Ce sont ces trois paradoxes que cet article a pour ambition de mettre en exergue.

## LA GESTION FORESTIÈRE EN ACTION : DES DYNAMIQUES EN MUTATION

### Une performance forestière redéfinie

Jusqu'il y a peu, la performance en gestion forestière s'analysait au travers de la productivité des espaces boisés, de leur exploitabilité et de leur rendement potentiel. Aujourd'hui, conçue non plus à partir d'un objectif de récolte mais sur base d'une multifonctionnalité (économique, écologique, socioculturelle), la gestion forestière passe d'une logique prioritairement économique à une logique de durabilité. À côté des indicateurs classiques – cubage par surface, prix de vente –,

(2) L'unité de gestion de base est le triage, territoire de 500 à 800 hectares, à la tête duquel on trouve un préposé de triage ou agent. Ces triages sont regroupés soit en cantonnement dans les cas belge et luxembourgeois (dix à douze triages) et sont dirigés par un ingénieur des Eaux et Forêts, soit en groupe technique dans le cas français (quatre à six triages), dirigé par un technicien forestier. Pour le cas français, nos observations ont été réalisées avant la réforme de 2002.

on observe l'irruption d'indicateurs de protection de la faune ou encore des indicateurs de biodiversité. Par ailleurs, le savoir des forestiers est frappé de suspicion par de nombreux usagers. Ces professionnels n'ont plus le monopole de la formulation des objectifs et ce ne sont plus leurs seuls indicateurs qui sont les *mètres étalons* de la bonne gestion forestière.

« *Lorsqu'on étudie un aménagement, on nous demande de faire des aménagements en fonction des multiples acteurs. Nous sommes amenés à étudier un projet dans sa totalité en tenant compte des fonctions de production, des fonctions écologique, sociale, cynégétique, de manière à tenir compte de tous les acteurs qui gravitent autour de la forêt* » (chef de cantonnement, cas belge).

Ces fonctionnaires se doivent d'être à l'écoute de ces usagers qui revendiquent un droit de regard sur la gestion forestière. En conséquence, les forestiers apparaissent d'autant plus compétents qu'ils montrent, démontrent, rendent compte de leurs contributions effectives à satisfaire les attentes de leurs partenaires (propriétaires communaux, chasseurs, cueilleurs, promeneurs,...).

### Des indicateurs endogènes

Les forestiers, pendant longtemps confortablement installés dans un monopole de gestion, sont ainsi contraints à devoir de plus en plus vite identifier et ajuster leurs activités à celles des autres. Tant sur le plan sylvicole que relationnel, c'est une large part laissée à l'indécidable que l'on observe [Poupardin et Larrère, 1990]. Il s'agit de repérer tout aussi rapidement si la direction prise est la bonne, si les attendus des titulaires sont traduits dans les résultats escomptés. Dans ces conditions, la nécessité de disposer d'outils précis de mesure des activités est de plus en plus impérieuse.

« *Il y a une réorientation. On ne peut plus faire une gestion en fonction de la seule production de bois, on a une responsabilité par rapport aux biotopes. C'est essentiel aussi par rapport à la société, qui ne reconnaît pas la production du bois, c'est négligeable pour eux ; par contre, se promener en forêt, faire du sport, voir les petites fleurs, ça, c'est essentiel ! Nous sommes payés par notre société, donc on doit répondre à cette demande. C'est une nécessité* » (chef de cantonnement, cas luxembourgeois).

Conservation de la nature, protection des biotopes et de l'environnement sont des dimensions fréquemment mises en avant par les administrations centrales ou les institutions internationales. Il en ressort des indicateurs globaux (3) censés harmoniser les pratiques de gestion.

(3) Tels, par exemple, ceux édictés par la Conférence de Lisbonne sur la gestion durable des forêts [1998].

(4) L'unité d'observation est donc celle des structures administratives (cantonnement et groupe technique). Pour satisfaire aux exigences méthodologiques, il faut apporter une précision sur le découpage de notre échantillon. Des contraintes d'asymétries structurelles expliquent



© Richard Kalvar/MAGNUM

Le monde de la forêt met en interrelation une palette d'acteurs aux rationalités différentes et animés de mobiles divers : forestiers, collectivités locales, marchands de bois, environnementalistes, chasseurs ou encore agriculteurs

BENOÎT BERNARD

Toutefois, dans les unités de base (4), ce sont des indicateurs locaux, endogènes, qui sont mobilisés et non les indicateurs globaux qui sont appliqués. C'est dans l'interaction entre les protagonistes de la gestion forestière, donc *par le bas*, que sont élaborés les indicateurs émergents. Autrement dit, ces indicateurs sont le fruit de discussions, de négociations entre forestiers et usagers, entre une organisation et son environnement.

#### Des modes de gestion spécifiques

Le monde de la forêt forme un *système* qui met en interrelation une palette d'acteurs aux rationalités différentes et animés de mobiles divers : forestiers, collectivités locales, marchands de bois, environnementalistes, chasseurs ou encore agriculteurs interagissent à des degrés divers selon leur pouvoir de négociation, selon le contexte et les enjeux propres aux unités de gestion.

les orientations choisies. Si les triages sont les plus petits territoires de la gestion forestière sur les trois pays observés, le niveau hiérarchique direct n'est pas de même nature en France que dans les deux autres États. En effet, les cantonnements belges et luxembourgeois regroupent une dizaine de triages sous l'autorité d'un ingénieur des Eaux et Forêts alors que, dans le cas français, le groupe technique réunit cinq à six triages sous l'autorité d'un technicien forestier et que le premier niveau hiérarchique où l'on retrouve un ingénieur est celui de la division, échelon éloigné des tissus locaux et regroupant entre vingt et trente triages. Par notre choix de nous concentrer sur le cantonnement et le groupe technique comme

Cette diversité d'acteurs noue donc des relations chaque fois spécifiques qui donnent une physionomie élatée à la gestion forestière : chacun de ces acteurs, aujourd'hui titulaire d'un droit de regard, a sa propre définition des problèmes et surtout de la façon dont il faut les résoudre.

Ainsi, l'élaboration d'un indicateur est un processus social auquel participent divers groupes d'acteurs, publics et privés. Les services extérieurs de l'État, loin de se réduire à un simple rôle de mise en œuvre, participent activement à la définition des objectifs de gestion et les usagers de la forêt, loin de se cantonner à un rôle d'observateur, influencent les décisions de l'administration territoriale. Un indicateur est donc indissociable des « *systèmes d'action concrets* » [Crozier et Friedberg, 1977] qui en sont la genèse. Pour les forestiers, il ne s'agit donc pas d'imposer un point de vue préétabli, mais de produire des compromis susceptibles d'être recevables pour les usagers : ces compromis génèrent *de facto* des modes de gestion dont les spécificités sont à dégager.

unités d'observation, il s'agit de s'appuyer sur des structures de gestion proches des titulaires, de superficies sensiblement identiques et composées de six à dix triages. L'option est ainsi celle d'une continuité dans la proximité forestiers/environnement local plutôt qu'une continuité dans une division formelle du travail administratif. Il reste à préciser que cet article est issu d'une thèse de doctorat en sociologie des organisations analysant six études de cas sur base d'entretiens semi-directifs (N = 155) menés auprès de forestiers, chasseurs, élus et environnementalistes : pour des raisons de clarté, seules trois de ces études de cas sont présentées ici.

## L'ACTION DES INDICATEURS ÉMERGENTS : LES CAS BELGE, FRANÇAIS ET LUXEMBOURGEOIS

### Le cas belge : une gestion figée, revue et corrigée

Ce cantonnement mérite le qualificatif de traditionnel à plus d'un titre. Les triages qui composent ce cantonnement ardennais sont tous des zones destinées à la production et à la chasse. Tant les revenus forestiers que les revenus cynégétiques représentent un enjeu financier capital pour les élus. Le peu de place accordé aux fonctions socioculturelles et à la biodiversité, d'une part, mais l'accent mis sur la production, d'autre part, sont les ingrédients prioritaires. C'est une *gestion figée* que l'on peut observer. Les forestiers (5) sont plongés dans un ensemble de jeux stabilisés où ils montrent très peu d'investissement à saisir les opportunités de changement.

Les pratiques cynégétiques constituent un facteur clé de ce mode de gestion. La chasse n'est pas seulement une activité traditionnelle qu'il faut ménager, c'est aussi – et surtout – une pratique autour de laquelle se forme une économie locale parallèle dont de nombreux acteurs profitent (nourrissage du gibier, surveillance...). Cependant, ce contexte contrecarre fortement les objectifs des forestiers. Ces derniers veulent assurer la continuité des espaces boisés – la régénération – et proposer des prévisions fines de la production forestière ; mais comment assumer ces tâches si le gibier en trop grand nombre perturbe l'évolution du milieu forestier ? Sans parler d'une forêt sous la coupe des chasseurs, où les rapports de force tournent souvent à l'avantage de ces derniers sans que les forestiers puissent faire usage de leurs moyens de pression. Toutefois, contre une gestion figée depuis trop longtemps et étouffant leur action gestionnaire, les forestiers invoquent un indicateur de densité de gibier avec une nouvelle ferveur. Dorénavant, la norme de densité sera de vingt-cinq cervidés aux mille hectares.

« *Quand on parle de vingt-cinq cervidés aux mille hectares, c'est qu'on commence à avoir des problèmes. Le problème, c'est qu'on a des concentrations énormes de gibier, ce sont des dégâts considérables* » (chef de cantonnement).

#### • *Un indicateur réinvesti*

Face à une surdensité de gibier sur des espaces de surcroît pauvres en nourriture, c'est à une densité maximale de vingt-cinq cervidés qu'il faut arriver. L'objectif est clair, la solution l'est tout autant : c'est la régénéra-

tion qui doit être assurée et c'est par une diminution des densités que l'on va y parvenir. Même si la gestion cynégétique ne se fait pas en commun, on observe néanmoins une nouvelle hiérarchie des problèmes. Dans leurs relations avec leurs partenaires-adversaires du cantonnement, les forestiers réorientent tous les débats dans un cadre d'analyse qui est le leur : celui de la régénération des espaces boisés. Cet indicateur s'impose en effet comme le point fixe des négociations : toutes les questions cynégétiques – nourrissages, plans de tirs... – sont abordées à travers le prisme de cet indicateur. Les stratégies, les argumentaires des chasseurs et des élus s'activent à partir de la mesure des forestiers.

### UN INDICATEUR TOMBÉ EN DÉSUÉTUDE

L'indicateur de densité de gibier est un indicateur de gestion déjà ancien. Tombé en désuétude, il se trouve pourtant réinvesti avec force. Quels ont été les éléments déclencheurs de ce réinvestissement ? Divers éléments en sont à l'origine.

On peut relever deux événements qui viennent bousculer la gestion figée. D'une part, la location d'une zone de chasse par gré à gré entre le bourgmestre et un chasseur se voit remise en question par le collège échevinal (recomposé suite aux élections communales de 2000) : le gré à gré laisse sa place à l'adjudication publique et ce sont des arrangements échappant à tout témoin qui disparaissent. D'autre part, les forestiers ont adopté une nouvelle méthode de comptage du gibier. Grâce à l'analyse des mâchoires de cervidés, les forestiers ont l'opportunité de formuler des diagnostics plus précis sur les populations et ainsi opposer des arguments plus solides face aux chasseurs.

Ces événements ont sans conteste amélioré les ressources stratégiques des forestiers. Fort de ce nouveau contexte, c'est une alliance entre les ingénieurs des cantonnements voisins pour combattre les surdensités qui prend forme : c'est de cette coalition qu'émerge l'indicateur de densité.

Ces derniers ont ainsi exporté, en partie, leur raisonnement dans les analyses des chasseurs. Cependant, pour les instigateurs de cet indicateur, il ne s'agit pas uniquement de calculer un optimum technique mais aussi de maintenir un repère fort à leur action. En réinvestissant cet indicateur de densité, en le faisant émerger, les forestiers réaffirment un rôle, souvent déprécié, dans la gestion forestière. Ils ont détourné les négociations des

(5) Au sein des trois administrations observées, le travail forestier peut se résumer par les tâches de surveillance des bois soumis, d'application du code forestier et de gestion sylvicole (entretien et coupes). On n'observe donc pas d'un pays à l'autre de différences majeures ni dans le contenu du travail forestier ni dans sa forme (calendrier saisonnier). On peut

néanmoins remarquer des prérogatives plus étendues dans l'administration belge : si l'ONF français et les Eaux et Forêts luxembourgeoises, partagent leurs prérogatives cynégétiques, la DNF regroupe dans ses attributions le traitement complet des questions de chasse (plans de tir, contrôle, répression).

points de passage obligés, imposés par les chasseurs et les élus, pour forger une norme de densité à laquelle ceux-ci ne peuvent déroger. Ce sont les objectifs des forestiers que l'on lit dans l'établissement de cette norme, ce sont leurs méthodes qu'elle implique : c'est donc bel et bien à une révision du cours de l'action à laquelle on assiste. Au sortir d'une gestion figée où les chasseurs et les élus détenaient une position dominante, on observe un rééquilibrage des rapports de force.

### Le cas français : le renforcement d'une gestion partagée

Les forêts du groupe technique vosgien sont considérées comme un espace libre de cueillette mais aussi comme la source directe et indirecte de revenus conséquents. Au déclin de l'industrie textile, cette région s'est en effet principalement repliée sur ses activités touristiques. C'est aussi la richesse biologique de ses sommets qui la caractérise. La présence d'un parc naturel régional témoigne d'ailleurs de l'intérêt de ces zones pour la protection de la faune et de la flore. D'emblée, on peut se rendre compte d'un enchevêtrement des prérogatives entre les gestionnaires de la réserve et les forestiers amenés à gérer les surfaces boisées sur les territoires du parc. Et pourtant, il faut coopérer ! Il faut que les différentes fonctions forestières – économique, écologique, socio-culturelle – s'équilibrent. En outre, en vertu de la politique environnementale de la Direction générale, les unités territoriales doivent s'ouvrir à ces nouveaux discours : l'enjeu étant de se montrer compétent dans la gestion de l'environnement et d'occuper ce nouveau marché (réserves naturelles, rivières,...). Dans ce groupe technique, les aménagements et les travaux en forêt sont des exercices dans lesquels l'Office National des Forêts (ONF) démontre une grande prudence. De crainte de ne réveiller des conflits anciens, c'est le dialogue et la concertation qui sont de mise.

C'est une *gestion partagée* qui se dégage, partagée dans le sens où les forestiers et les gestionnaires de la réserve, en forte concurrence, s'acceptent mutuellement par crainte d'être évincés. Malgré une confusion des rôles encore bien perceptible, une division du travail est négociée. Par ailleurs, les groupes en présence considèrent le nombre de tétras – un type de coq de bruyère protégé – comme l'indicateur commun de la qualité de leur gestion.

« Dès le début, on a eu le tétras comme espèce emblématique à protéger, c'est pour nous un bioindicateur. Pour beaucoup il symbolise une forêt préservée, la faune sauvage. Le tétras, c'est un peu notre ours des Pyrénées » (gestionnaire de la réserve naturelle).

#### • Un indicateur activé

La gestion partagée reste un mode de gestion légitime, mais les questions sur ce qui est à partager et sur la

manière de répartir les zones de compétence sont constamment en débat : les antagonismes sont encore puissants dans cet espace de concurrence et la multifonctionnalité des espaces boisés reste une gageure. Chaque partenaire reconnaît à l'autre des qualités de gestionnaire mais chacun tend à s'isoler ou du moins à défendre son territoire, son pré carré d'opérations. Dans ce contexte, le tétras se maintient comme une variable importante dans les objectifs de gestion des deux protagonistes principaux : l'indicateur d'évolution de la densité de tétras par place de chant tient en effet lieu de repère de la qualité des pratiques et d'une harmonie des fonctions forestières.

### DES ARBITRAGES IMPOSSIBLES

L'activation de l'indicateur de tétras s'est produite à un moment très précis du déroulement de l'action. À cet instant critique, une conjugaison de deux facteurs a rendu les arbitrages de gestion impossibles... ou presque.

Facteur principal, les tempêtes de 1999 ont été un point fort de la chronologie de ce cas. Elles n'ont pas seulement mis à terre une quantité non négligeable d'arbres mais également les accords de pacification construits avec peine : avec le vent, ce sont ces accords qui ont été aussi balayés. Face aux nombreux arbres couchés par les tempêtes – les chablis – l'option choisie par les forestiers a été l'exploitation en masse. Par cette décision productiviste, c'est la gestion partagée qui s'est vue remise en cause, c'est la multifonctionnalité qui s'est vue oubliée. Une contrainte supplémentaire est venue se greffer sur les perturbations des tempêtes. La réforme organisationnelle de l'ONF – entamée concrètement dans les années 2001-2002 – et les impératifs de rendement qu'elle implique se sont superposés à cet événement climatique. L'action concertée entre forestiers et gestionnaires de la réserve s'est donc vue encore plus grevée et les arbitrages entre production et protection ont été d'autant plus des sources de tensions : c'est alors que l'indicateur de tétras fut activé.

Par ailleurs, l'indicateur porté par les forestiers montre leur capacité à se mobiliser autour d'un objectif de protection. Dans une situation où il s'agit d'administrer la preuve de ses convictions environnementales, la poursuite d'un indicateur de cet ordre tend à limiter les soupçons des gestionnaires de la réserve sur les objectifs des forestiers : se maintient dès lors un espace de dialogue en des temps souvent peu propices aux rapprochements. Ainsi, l'indicateur d'observation des densités de tétras est devenu l'axe fort des échanges entre l'ONF et les gestionnaires de la réserve. Même si la prise de décision reste un exercice marginal lors de leurs ren-

contres, la hiérarchie des fonctions forestières se construit par touches successives lors de ces échanges : il y a renforcement de la gestion partagée.

#### Le cas luxembourgeois : l'étendard d'une gestion convertie

Le cantonnement de la Moselle luxembourgeoise se compose de triages boisés mais se caractérise aussi par de nombreux espaces de cultures, agricoles ou viticoles. Malgré une structure boisée exploitable, ce cantonnement est très peu dédié à la production : les pratiques sylvicoles sont orientées vers la sélection d'arbres d'excellence, dans un but de conservation de la nature.

« *On ne regarde pas trop à la production. On essaie de sauvegarder la nature, on n'essaie pas nécessairement d'avoir du bénéfice. Si on voulait, on pourrait le faire, mais cela nuit trop à la forêt* » (préposé de triage).

Les forestiers de ce cantonnement sont très favorables à cet axe de gestion et se définissent d'ailleurs comme des conservateurs de biotopes. En effet, leur image au sein des collectivités est mise à mal et les commentaires sur leurs pratiques de gestion ne sont ni rares ni indolores. Dans l'air du temps, c'est par cette priorité à la conservation de la nature qu'ils tentent de maintenir un rôle central au sein de leur triage. L'objectif premier de ces forestiers est en conséquence très clair : pour assurer la survie de l'administration dans sa structure actuelle, il faut se rendre visible, il faut convaincre de ses qualités. Cette fonction de conservation s'impose comme le pivot des choix de gestion : de préoccupations principalement sylvicoles on passe à des préoccupations de conservation de la nature. C'est d'une *gestion convertie* dont il faut parler. L'indicateur clé n'est en effet plus lié à la production forestière, mais à la mise en place d'une sylviculture ciblée sur le chêne. Cette essence pourtant dominée par le hêtre sur ce cantonnement se voit privilégiée : 10 % de la surface boisée lui est désormais consacrée.

#### UN ARTICLE FONDATEUR

Dans ce cantonnement, ce n'est pas la forêt en elle-même qui intéresse mais bien ce qu'elle représente en termes de loisirs et d'environnement. La société luxembourgeoise s'est rapprochée de la forêt par son urbanisation constante, elle s'en rapproche également par la diffusion d'une éthique environnementale : de nouvelles exigences sociétales sont exprimées.

Plus fondamentalement, les conditions d'émergence de l'indicateur de pourcentage de chêne se résument à un événement clé. L'élaboration de cet indicateur trouve son origine, en effet, dans l'expérience traumatisante qu'ont connue les forestiers à l'échelle natio-

nale : un article de presse, écrit en 1991, incriminant non seulement la qualité de leur travail mais aussi leur probité. La presse est depuis lors l'objet d'une grande méfiance. Pourtant, les forestiers ont admis l'idée qu'il n'est plus possible de s'en passer pour communiquer un message, pour montrer l'étendue de ses activités. Plus qu'un revirement quant à la manière de se comporter avec la presse, il y a eu comme un électrochoc au sein de la profession : on peut parler d'un article fondateur. Avant l'article, les forestiers avaient encore le sentiment de pouvoir fonctionner avec leur propre code. L'après article a, quant à lui, provoqué une phase de réflexion sur les erreurs commises : il y eu un avant et un après l'article et, de là, a émergé un indicateur.

#### • Un indicateur élaboré

C'est bel et bien en réponse aux différents enjeux d'actualité qu'il faut lire le pourcentage de chênes sur la surface boisée. Les forestiers étant sur la sellette, ils ont été tenus de répondre aux exigences sociétales et aux attaques de la presse. Les forestiers ont élaboré une mesure pour *intéresser, enrôler* les usagers. Il y a en effet, à leurs yeux, urgence à montrer son savoir-faire dans la gestion environnementale et, en particulier, dans une de ses dimensions : la recherche de biodiversité. Ainsi, l'attention prodiguée au chêne est la figure de proue de leur action. Le symbolisme de cette essence dominée en fait un véritable *label* de gestion. C'est autour de leur travail sur l'augmentation de la surface plantée de chênes qu'ils veulent être jugés et c'est autour de la diversité forestière qu'ils entendent faire la publicité de leur action. Il ne s'agit donc pas de se contenter de proposer des espaces boisés diversifiés, mais de faire prendre conscience à un large public de leur rôle. Derrière la mise en avant de cet indicateur, c'est en effet toutes les ambitions d'un corps professionnel qui sont condensées : le chêne et son indicateur se veulent le point de passage obligé d'une bonne gestion et du recouvrement d'une légitimité. Par l'entremise d'un indicateur, il y a eu transfert des demandes sociales dans les priorités des forestiers. Cette concentration sur le chêne se veut ainsi l'affirmation d'une gestion convertie à la conservation de la nature.

#### LES TROIS FONCTIONS DES INDICATEURS ÉMERGENTS

##### La problématisation

La première fonction des indicateurs émergents tient à leur force de problématisation. Dans les terrains



© Carl de Dreyer/MAGNUM

Les indicateurs, quand ils émergent, sont des agents actifs de la transparence des résultats et des réducteurs de zones d'ombres

présentés, c'est une définition commune de la situation de gestion qui faisait défaut. Quand apparaît un indicateur, le doute se résorbe, l'incertitude est palliée et le sur place est évité : les protagonistes ont adopté, *bon gré mal gré*, des repères de décision et de réflexion.

« *Ce sont des valeurs de référence : tout le monde se réfère à cela. C'est une valeur guide, c'est empirique, au départ, mais c'est basé sur une certaine maîtrise* » (chef de cantonnement, cas belge).

La régénération, la multifonctionnalité et la biodiversité sont ainsi des dimensions auparavant éludées qui sont prises en considération : ces problèmes existent et il faut dès lors y remédier ; il y a eu *objectivation*, problématisation des problèmes. Cette fonction de problématisation d'un indicateur ne se limite cependant pas à cet effort d'identification des problèmes. Dans la foulée d'un indicateur, ce sont aussi les solutions qui sont envisagées : la régénération doit être assurée par une densité de gibier appropriée, la multifonctionnalité doit s'articuler par une augmentation des tétras par place de chant et la biodiversité doit se voir pensée par une surface de chênes minimale. Un indicateur apporte ainsi à la fois identification du problème et solution à celui-ci. Par négociation, implicite ou explicite, par coup de force ou consensus, les acteurs des unités de gestion étudiées s'entendent sur les priorités forestières à mener à bien : il y a rassemblement autour des questions à poser et surtout sur les réponses à formuler. Le constat sur une situation de gestion se stabilise dans ces énoncés formels que constituent les indicateurs et c'est une action collective qui devient envisageable.

### La redéfinition

En s'appuyant sur un indicateur, les forestiers opèrent également un travail de redéfinition. Dans nos trois cas, un mandat de représentation n'est plus un mandat régalien mais il doit se mériter en prouvant sa

capacité à intégrer l'ensemble des exigences en présence. Dans ce cadre, les indicateurs constituent des outils de choix quant à un exercice de redéfinition, tant de leur objet de gestion que d'eux-mêmes. C'est en effet dans une double direction que cette redéfinition prend son épaisseur. D'une part, à travers un indicateur les forestiers redéfinissent leur espace forestier afin de maintenir leur administration, mais, d'autre part, il ne doit pas échapper à l'analyse que les forestiers se redéfinissent eux-mêmes à travers la priorité qu'ils donnent à leur projet de gestion.

« *Mon rôle, c'est aussi les aspects écologiques qui sont demandés par la société et s'ouvrir au grand public. Notre métier, ce n'est plus que la sylviculture* » (chef de cantonnement, cas luxembourgeois).

En effet, face aux mutations du champ forestier, les fonctionnaires rencontrés ont entrepris de se changer eux-mêmes. Les indicateurs représentent non seulement le moyen de se rendre visible auprès des usagers mais également le moyen de rénover une identité professionnelle obsolète. Les indicateurs émergents définissent à la fois les fins à poursuivre et les moyens à mettre en œuvre et, cela, tant auprès de leur environnement qu'au sein de leur organisation. S'il y a effet de zoom sur les problèmes à traiter et une mise au point des leviers d'intervention, il faut aussi parler d'un travail de définition identitaire.

### La régulation

La fonction de problématisation de ces instruments de gestion permet aux acteurs titulaires de s'entendre et de se comprendre. Leur fonction de redéfinition permet aux forestiers d'identifier et de s'identifier à leurs principes de gestion, tout en les faisant adopter à leurs interlocuteurs. En outre, agir, c'est aussi faire agir ; quand on agit, d'autres passent à l'action : il y a donc fonction régulatrice.

Les indicateurs émergents peuvent être considérés comme des solutions. Face à une complexité crois-

sante de la gestion forestière et à la nécessité d'agir dans un espace public élargi, les mesures mises en exergue font figure de réponses. Ainsi, à partir de situations de gestion peu satisfaisantes aux yeux des forestiers, on a assisté à une évolution des systèmes en place vers une plus grande clarté dans les priorités et une plus grande participation des acteurs. En investissant dans un indicateur, les forestiers ont montré leur aptitude à forcer le changement et à réviser le cours de l'action. C'est aussi une induction des comportements et des idées que l'on observe. Les chasseurs du cas belge se basent sur la norme des forestiers quant à ce qui est considéré comme une population acceptable ; les gestionnaires de la réserve acceptent les interventions de l'ONF liées au tétras et le rôle des Eaux et Forêts luxembourgeoises semble être mieux perçu par la société civile. Les forestiers de ces divers cas semblent sortir gagnants, mais il faut néanmoins relever le rapport de réciprocité qui s'installe entre acteurs. Par un indicateur, il y a, d'une part, socialisation des usagers aux normes des forestiers et, d'autre part, prise en considération des attentes de ces usagers.

« On a essayé de rentrer dans cette dynamique où ce n'est pas une personne qui décide et où l'autre applique. Il y a partage, avec les ambiguïtés que cela implique. On est en bonne voie » (gestionnaire de la réserve, cas français).

## LES PARADOXES DES INDICATEURS ÉMERGENTS

### Entre ouverture du jeu et fermeture du discours

Autour d'un indicateur, des protagonistes aux mobiles différenciés apprennent à se parler. Autour d'un indicateur, ils négocient, communiquent et réduisent leurs prétentions : il y a sacrifice de ses intentions et le choix des autres est activé dans son propre choix. On retrouve ainsi l'idée « *d'investissement de forme* » de Thévenot [1985] puisqu'un indicateur demande un investissement préalable, qu'il est coûteux et qu'il permet, par sa forme même, de fixer des relations et des pratiques de coordination. Les acteurs acceptent et tentent d'intégrer les discours d'autres participants : il y a ouverture du jeu à d'autres acteurs et d'autres idées. En corollaire, on observe une modification des relations de pouvoir. Les stratégies évoluent, les alliances se repensent et les positions existantes sont renversées : se construisent dès lors de nouvelles régulations et, dans la foulée, il y a changement [David, 1998].

Cependant, comme Janus, un indicateur émergeant montre deux faces. S'il tend à ouvrir le champ rela-

tionnel à d'autres acteurs, il tend également à limiter, sinon à refermer, le champ discursif. Autrement dit, la force de problématisation inhérente à ce type d'indicateur doit être affinée. Dans le cas belge, l'indicateur de densité de cervidés fixe le cadre des discussions entre forestiers et chasseurs, mais il limite l'argumentation de ces derniers. Dans le cas français, la concentration sur la densité de tétras permet aux acteurs de dialoguer mais n'entraîne que peu d'échanges sur d'autres problèmes de multifonctionnalité. Enfin, au Luxembourg, les forestiers ont mis en avant un indicateur de sylviculture dont peu d'usagers peuvent juger de la pertinence. Une instrumentation de gestion tend à transformer un problème en un problème structuré et en une décision programmée [Servais, 1997]. Ainsi, l'émergence d'un indicateur est aussi synonyme d'enfermement de son adversaire-partenaire dans un raisonnement prévisible, d'enfermement des autres acteurs dans un jeu dont ils n'ont pas toujours choisi les règles.

### Des réducteurs de complexité ?

Tant sur le plan de leur environnement physique que de leur environnement social, les incertitudes tendent à se résorber. Les forestiers ancrent une définition des problèmes, la rendent visible et compréhensible à leur environnement. En d'autres termes, les indicateurs émergents sont des repères, vus de loin, apportant une prise sur l'action : comme nous le disions plus haut, il y a réduction de la complexité. Toutefois, dans les termes de Berger et Luckmann [1986], les indicateurs construisent une réalité. Leur fonctionnement ne vise pas à restituer le monde social dans toute son étendue et sa richesse mais plutôt, à l'inverse, à produire un savoir local gouverné par des contraintes locales. Dans ce sens, ils véhiculent implicitement l'image d'une organisation [Hatchuel et Moïsson, 1993]. En effet, dans nos trois cas, les problèmes de gestion rencontrés par les forestiers auraient pu être abordés par d'autres indicateurs. Dans le cas belge, par exemple, les dégâts causés par le gibier sont vus au travers le prisme des densités et non à travers la qualité en nourriture des milieux. Autrement dit, c'est une gestion orientée vers plus de diversité, mais susceptible de remettre en cause la sylviculture productive des forestiers, qui est évacuée. À l'identique, dans les deux autres cas, ce sont des variables sensibles – telles la qualité des milieux ou une participation plus active des usagers – dont on ne se soucie pas. Un indicateur est un « *abrégé* » [Berry, 1983] : il y a mise en forme de la réalité par la sélection, parmi une multiplicité de pratiques réalisables, de celles qui répondent à des priorités et à des stratégies définies.

## Des outils d'engagement, mais peu de co-présence

En plus d'outils « *d'autorité* » ou « *d'incitation* », les travaux de H. Ingram et A. Schneider [1991] avaient dégagé l'existence d'instruments créateurs de « *capacités d'action* », d'outils « *symboliques* » et « *d'apprentissage* ». Nos constats vont dans le sens de l'apparition d'*outils d'engagement*. En poursuivant un indicateur, les acteurs s'impliquent dans l'action. Lors de leur processus de mise en œuvre, les indicateurs favorisent le partage d'une direction commune vers un résultat, ainsi que l'adoption des pratiques et des idées nécessaires à son aboutissement. Autrement dit, les acteurs s'engagent à atteindre l'objectif inscrit dans un indicateur et s'engagent dans la ligne directrice tracée par ces instruments. Ces mesures émergentes jouent donc un rôle clé dans la régulation. En entrant en communication, les acteurs construisent des repères spécifiques à la nature de leurs relations et rendent la défection de l'un ou de l'autre plus difficile. Cependant, s'il y a entente sur les problèmes et sur les moyens de les résoudre, les interactions autour de l'implémentation des solutions restent faibles. Ces acteurs sont en effet rarement en co-présence : au concret, ils travaillent très peu ensemble sur les dossiers qu'ils ont en commun. Dans le cas belge, forestiers et chasseurs organisent leurs échanges autour d'un indicateur de densité, mais ils ne se penchent pas pour autant conjointement sur les moyens de réguler les populations de gibier. De la même manière, dans le cas français, les deux groupes de gestionnaires se partagent le même espace, mais les décisions sont rarement prises en commun. Tout comme dans le cas luxembourgeois où l'indicateur de pourcentage de chênes n'offre pas aux usagers l'opportunité de participer concrètement à la gestion des espaces boisés. Dans nos trois cas, les protagonistes s'impliquent dans l'action mais la gestion commune n'en est pas renforcée.

## CONCLUSION : DE L'UTILITÉ DES INDICATEURS ÉMERGENTS

De nombreuses raisons militent pour le développement d'une culture de l'élaboration d'indicateurs. Les qualités de ces instruments semblent en effet primordiales pour l'action publique. Les indicateurs, quand ils émergent, sont des agents actifs de la transparence des résultats et des réducteurs de zones d'ombres. Autrement dit, ils offrent une plus grande clarté sur les objectifs à atteindre et sur les voies à privilégier. Il en ressort, pour les gestionnaires publics, la possibilité de rendre compte de leur action et la possibilité pour les usagers de l'évaluer.

Toutefois, l'utilité publique des indicateurs émergents doit être appréciée à la lumière des effets paradoxaux qu'ils produisent : limitation du discours, appauvrissement de la réalité et faible co-présence apparaissent en contrepartie du travail de liaison que ces mesures opèrent. Ces paradoxes peuvent laisser une impression mitigée quant à leur intérêt pour une action collective. Les indicateurs qualifiés d'émergents trouvent pourtant leur force dans ce louvoiement entre ouverture et fermeture : ils présentent en effet cette qualité d'être à la fois indiscutés, pour que l'action suive son cours, et néanmoins discutables, pour que l'action puisse changer de cours.

## BIBLIOGRAPHIE

- BERGER, Peter et LUCKMANN, Thomas. *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986.
- BERRY, Michel. *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, École Polytechnique, Centre de Recherche en Gestion, 1983.
- BOUSSARD, Valérie. « Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants », in *Sociologie du travail*, 43, 2001, pp. 533-551.
- CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.
- DAVID, A. « Outils de gestion et dynamique du changement », in *Revue française de gestion*, 1998, pp. 44-59.
- DELVINGT, Willy. « Gestion forestière et conservation de la nature. La gestion durable en sylviculture », in *Annales de Gembloux*, 1995, 101, pp. 7-12.
- FAO. Forestry Department. Criteria and indicators for sustainable forest management : a compendium. Working paper FM/5, 2001.
- HATCHUEL, A. et MOISDON, J.-C. « Modèles et apprentissage organisationnel », in *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 28, 1993, pp. 17-32.
- HENDRICKS, Robert, *Promouvoir l'élaboration et l'application de critères et indicateurs de l'aménagement forestier durable*, CICI, 2003.
- INGRAM, H. et SCHNEIDER, A. « Target populations and policy design », in *Administration and society*, 1991, 23, pp. 333-356.
- POUPARDIN, D. et LARRERE, R. « La gestion forestière : rationnelle ou raisonnable ? », in *Cahiers d'économie et de sociologie rurales*, 15-16, 1990, pp. 39-75.
- SERVAIS, Olivier. « La décision de licenciement : un exemple de rationalité ambivalente », in *Revue française de gestion*, 112, 1997, pp. 24-38.
- THEVENOT, Laurent. « Les investissements de forme » in « Conventions économiques », *Cahier du centre d'études de l'emploi*, 1985, pp. 21-71.