

## Résumé de thèse

### Titre :

Articuler les niveaux territoriaux de l'action publique  
*La politique de sécurisation du territoire contre les incendies de forêt*

---

La thèse porte sur le fonctionnement de l'action publique dans la prise en charge du risque d'incendie de forêts en France.

Elle s'intéresse aux différentes manières dont les acteurs s'organisent collectivement pour prévenir un le danger potentiel que constitue le feu de forêt. Ce phénomène physique, relativement aléatoire et fortement contingent, se traduit de diverses manières en problème public. Il recouvre en effet une grande diversité de situations, qui tiennent à la fois des caractéristiques locales des ressources naturelles (relief et climatologie, mode de valorisation des ressources naturelles), et des systèmes d'action locaux sur le territoire, notamment les relations complexes entre les élus locaux et les agents des services techniques de l'Etat. La diversité des situations locales rend problématique la conception et à la mise en œuvre effective d'une politique publique élaborée à un niveau d'action distant du territoire et du phénomène naturel auquel elle s'applique, par exemple le niveau régional ou national. Que peut alors signifier une politique publique nationale qui s'applique sur un objet de ce type ?

Par une approche sociologique des phénomènes politiques locaux, nous cherchons à étudier quelles formes prennent les politiques locales, c'est-à-dire comment les acteurs impliqués agissent et coordonnent leurs actions, conçoivent pratiquement leur protection locale contre l'incendie.

Pour en rendre compte, la démarche repose sur un dispositif empirique constitué d'enquêtes réalisées dans quatre départements français. Deux départements sont situés dans le massif des Landes de Gascogne, en Région Aquitaine ; deux départements sont situés en forêt méditerranéenne, en Région Corse. Le choix de ces deux massifs radicalement différents permet de s'interroger sur la manière dont les conditions géographiques induisent, ou non, un mode spécifique d'organisation dans la sécurité du territoire face à la menace de l'incendie. Est-ce que les caractéristiques naturelles déterminent la forme, le contenu et l'ampleur des actions engagées ? Dans chaque massif forestier d'échelle régionale, deux départements contigus et géographiquement similaires ont été choisis pour l'enquête. Il s'agit de la Gironde et des Landes d'une part, de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud d'autre part.

La première partie de la thèse est consacrée à la description, pour chacun des quatre départements étudiés, des systèmes de relations entre les principaux acteurs impliqués dans la prise en charge du risque d'incendies de forêts.

Sur un massif forestier pourtant physiquement similaire dans les deux départements, nous observons que les configurations d'action diffèrent entre Gironde et Landes, notamment par des divergences fortes dans l'organisation du secours forestier. Dans les Landes, forestiers et sapeurs-pompiers locaux coopèrent et s'entraident dans diverses activités avec des relations de confiance. En Gironde, nous n'observons rien de tel. Au contraire, les relations entre forestiers et sapeurs-pompiers locaux sont caractérisées par la méfiance tant en situation de feu que dans le quotidien hors feu. Ces différences de

coopération se traduisent par une efficacité plus grande du secours forestier dans les Landes qu'en Gironde.

Ce n'est pas tant sur l'exercice du secours forestier mais plutôt sur les activités préventives que se manifestent les divergences entre l'organisation collective en Haute-Corse et en Corse-du-Sud. Des différences significatives apparaissent entre les deux départements dans le mode de fonctionnement des forestiers-sapeurs, ouvriers en charge de l'équipement et l'entretien du territoire forestier. En Corse-du-Sud, alors que l'implication du Conseil Général est modérée, la DDAF encadre fortement l'activité des forestiers-sapeurs ; ceux-ci réalisent des ouvrages très spécifiques de défense incendie dont les caractéristiques techniques sont élaborées principalement à l'échelon départemental. En Haute-Corse, la DDAF est en retrait dans la gestion des forestiers-sapeurs et le Conseil Général a une emprise forte sur leur organisation. Leurs activités sont élaborées à un niveau plus local, notamment par les maires. Ceux-ci sollicitent les forestiers-sapeurs pour des travaux d'entretien ponctuels sur le territoire communal. Au-delà de cette différence de configuration et d'emploi des forestiers-sapeurs, c'est dans la traduction administrative qui en est faite que s'opèrent les principales différences entre Haute-Corse et Corse-du-Sud. Ce dernier département, dont le degré de concrétisation des ouvrages sur le terrain est tout aussi faible qu'en Haute-Corse, a un degré élevé de formalisation et de procéduralisation du système administratif de gestion du feu de forêt. Caractérisé par une forte production documentaire, technique et statistiques, ce collectif départemental produit un substitut de politique départemental qui lui vaut une certaine efficacité administrative dans la mesure où il obtient plus facilement accès et crédit auprès des échelons centraux des services de l'Etat, principal financeur.

A l'issue de cette partie descriptive, nous constatons une forte hétérogénéité des modes d'organisation locale, observant des divergences à la fois entre les deux régions forestières et entre deux départements d'un même massif. Aucune logique explicative ne semble se détacher ; ni les caractéristiques forestières, la structure politique, l'ampleur des moyens départementaux engagés ne paraissent déterminer la manière de s'organiser. Les différences mises en évidence portent sur la composition et la configuration du collectif qui prend en charge la sécurité du territoire, sur la nature des actions menées et aussi sur les activités qui font l'objet des divergences interdépartementales. Dans quelle mesure est-il possible de repérer, au-delà de cette hétérogénéité apparente, quelques logiques fortes qui structurent la politique locale ?

A partir des quatre situations décrites en première partie et du constat de leur hétérogénéité, la deuxième partie dégage trois grands processus structurants de l'action publique dans la protection incendie.

Les maîtres d'ouvrages locaux ne mobilisent les financements pour la protection des forêts contre les incendies que dans la mesure où ceux-ci permettent de financer largement des activités rurales plus ordinaires (amélioration de la desserte rurale, entretien du réseau hydraulique, création ou maintien d'emploi rural...etc). Ce couplage entre activité rurale et offre de prévention des financeurs départementaux voire régionaux en faveur de la protection des forêts contre les incendies constitue un premier processus structurant dans les rapports entre acteurs.

La deuxième dynamique consiste en la saisie de l'enjeu feu de forêt dans un processus politique. Selon les situations, un élément lié au feu de forêt peut constituer une fenêtre d'opportunité politique dont un ou des élus se saisissent pour structurer le système de gouvernance en sa faveur. Ainsi les collectivités, en négociant en permanence leur participation et leur coopération à la politique de protection des forêts contre les incendies,

déterminent et façonnent le contenu et la forme d'une politique qui, formellement, relève des prérogatives de l'Etat.

Enfin, associée à un impératif de coordination entre les entités impliquées sur un territoire, un processus de bureaucratisation émerge dans la manière dont l'action publique gère la question du feu de forêt. Des activités et des productions se développent pour faire apparaître, de manière procédurale, une préoccupation du feu qui n'est pas là.

Chacun de ces trois processus est présent dans les quatre situations départementales observées, mais dans des proportions différentes. Ils obéissent à une certaine logique indépendante des lieux considérés et produisent des effets propres.

En nous interrogeant en conclusion sur la signification d'une politique nationale de protection incendie, nous affirmons qu'il n'y a pas de véritable existence d'une politique nationale en la matière. D'une part, la protection des forêts contre les incendies se construit localement. C'est ce que nous observant en analysant la manière dont se construisent les problèmes, se discutent les modalités de leur traitement ou encore la production des connaissances sur le danger incendie de forêts. D'autre part, le risque incendie ne constitue pas le problème autour duquel se nouent les relations entre les acteurs ; il n'est pas un problème spécifique mais trouve sa place dans la superposition de préoccupations hétérogènes qui confèrent un lien dans ce collectif d'acteurs. Enfin, les incitations de l'échelon national, notamment en matière de coordination entre les professions impliquées, ne prennent pas localement mais sont retraduites dans d'autres enjeux plus pertinents pour les acteurs locaux. Le principal problème de cette politique ne réside pas tant dans la coordination entre les diverses professions et institutions impliquées sur un territoire donné (les forestiers, les sapeurs-pompiers, les collectivités territoriales, l'Etat...etc. à l'échelle d'un département par exemple). En effet, les relations structurantes sont celles qui mettent en rapport les acteurs de niveaux territoriaux différents, notamment le niveau local avec le niveau départemental et le niveau départemental avec le niveau national. C'est dans les différents modes d'articulation entre les niveaux territoriaux de l'action publique que la politique nationale prend sa signification, son contenu et sa forme.