

# **Les métiers de la forêt et des milieux naturels :**

**du métier historique de forestier  
vers des missions environnementales**

# **Observatoire des Missions et des Métiers**

---

**Filière d'emplois « Forêt - Bois - Milieux naturels »**

---

## **Les métiers de la forêt et des milieux naturels :**

**du métier historique de forestier  
vers des missions environnementales**

Etude réalisée par :

Michel Badré  
IG du GREF  
Nelly Mauchamp  
Ingénieur d'études CNRS/LISE  
François Granier  
Responsable des études – OMM

Novembre 2005

*" Questionner tout bas vos rameaux palpitants,  
Et du même regard poursuivre en même temps,  
Pensif, le front baissé, l'œil dans l'herbe profonde,  
L'étude d'un atome et l'étude du monde..."*

*Victor Hugo in "Les Contemplations" 1843*

## SOMMAIRE

<b>Résumé des recommandations de l'étude sur la filière « Forêt-bois-milieus naturels »</b>	Page 5
<b>Introduction générale</b>	Page 7
<b>Première partie : Etat des lieux</b>	Page 9
I.1. Le panorama institutionnel	
I.1.1. Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP)	
I.1.2. Le Ministère de l'Environnement (MEDD)	
I.1.3. Les établissements publics	
I.2. Les effectifs globaux, par grandes masses et par catégories de qualification	
I.3. Les emplois et activités-types	
I.3.1. Méthode de travail	
I.3.2. Typologie des activités actuelles	
I.4. Synthèse sur l'état des lieux	
I.4.1. Une forte culture technique	
I.4.2. Des niveaux de recrutement en évolution	
I.4.3. Un environnement professionnel instable	
<b>Deuxième partie : Réflexion prospective</b>	Page 29
II.1. Consultation des acteurs de la filière	
II.1.1. Des entretiens avec des acteurs externes	
II.1.2. Un questionnaire adressé à un panel représentatif	
II. 2. Les besoins de l'Etat à dix ans	
II.2.1. Rappel des évolutions marquantes	
II.2.2. Des tendances lourdes pour l'avenir proche	
II.2.3. Quel rôle pour l'Etat et les opérateurs en 2015 ?	
II.2.4. Des activités stratégiques pour l'avenir	
II.2.5. les nouvelles compétences nécessaires aux agents de l'Etat	
<b>Troisième partie : Recommandations</b>	Page 46
III.1. Les activités à développer à l'horizon 2015	
III.2. Les compétences à développer à l'horizon 2015	
III.3. La formation	
III.4. Profils et parcours	
III.5. Le travail en réseau	
III.6. Des clarifications à apporter	
<b>Conclusion</b>	Page 54
Annexes	Page 56

## **Résumé des recommandations de l'étude**

*Les propositions et recommandations sont reprises ici dans l'ordre de leur évocation dans la troisième partie, et non dans un ordre de priorité ou de hiérarchisation. Elles s'adressent, selon les cas, à des responsables de niveaux différents : nationaux, locaux, voire aux agents de la filière eux-mêmes.*

**Conforter ou développer les compétences spécialisées** dans les trois domaines d'action prioritaires identifiés à l'horizon 2015 :

- Connaissance, suivi et pilotage de la gestion des milieux naturels, dans leurs aspects écologiques, économiques et sociaux
- Animation, vulgarisation, communication, médiation (gestion des conflits d'usage, négociation avec les élus, etc.)
- Ingénierie administrative.

**Développer les compétences de synthèse** nécessaires à :

- la prospective et l'anticipation
- l'approche économique des questions d'environnement intégrant la gestion des crises

**Articuler les fonctions régaliennes et les fonctions de médiation** et les distinguer dans l'organisation des services et des missions.

**Elargir les recrutements dans la filière à des spécialités autres que naturalistes.**

**Développer les approches interdisciplinaires** dans les formations de prise de fonction ou d'adaptation à l'emploi.

**Conforter la spécialisation technique** des agents de la filière.

**Développer la formation continue**, en privilégiant :

- la mise à niveau des connaissances sur le suivi de la biodiversité
- la maîtrise des outils de gestion de l'information géographique
- l'économie de l'environnement
- l'articulation entre compétences « nature » et compétences « eau ».

**Développer les dispositifs d'habilitations et reconnaissances de formation.**

**Privilégier l'expérience initiale de terrain** dans les parcours professionnels.

**Favoriser les mobilités fonctionnelles et inter-institutions.**

**Veiller à valoriser et développer les acquis de connaissances techniques, notamment à l'occasion des mobilités.**

**Veiller aux aptitudes des personnes mises en situation de négociation ou de médiation**

**Structurer le travail en réseau.**

**Piloter la mise en réseau externe et la sous-traitance (cahier des charges, choix des experts, suivi).**

**Identifier les experts internes et gérer leurs carrières.**

**Piloter la sous-traitance à la communauté scientifique.**

**Clarifier le rôle de l'Etat face aux collectivités ; clarifier le rôle de ses services les uns par rapport aux autres.**

**Améliorer la communication vis-à-vis du public, notamment grâce à Internet, sur l'organisation des services et l'utilisation des données.**

---

## Introduction générale

L'Observatoire des Missions et des Métiers a été mis en place par le Ministère chargé de l'agriculture pour assurer une réflexion prospective sur l'évolution des missions et métiers dans ses domaines de compétence, en fonction de l'évolution des besoins de la société et de ses attentes vis à vis de l'Etat, à échéance d'une dizaine d'années.

L'importance historique du secteur forestier, et l'évolution plus récente vers une approche intégrant d'une part l'économie de l'aval et d'autre part la politique globale de préservation des espaces naturels ont conduit à identifier un chantier «forêt – bois–milieu naturel » dans son programme de travail.

En effet, l'intérêt porté par la société aux questions relatives à la nature apparaît croissant, et personne ne remet en cause l'implication forte de l'Etat dans ce domaine. Les engagements internationaux de la France, qu'ils relèvent de décisions européennes (notamment la mise en place du réseau Natura 2000) ou de démarches mondiales (notamment la convention pour la diversité biologique) donnent à l'Etat une responsabilité particulière, sans pour autant restreindre l'importance des acteurs socio-économiques locaux, directement intéressés à l'efficacité et à l'équité de l'action de l'Etat.

La méthode de travail arrêtée en début de chantier a conduit à délimiter plus précisément le domaine de la réflexion menée.

Le domaine a été défini comme suit :

- l'ensemble des compétences de l'Etat (c'est-à-dire financées directement ou indirectement par le budget de l'Etat, même si elles sont mises en œuvre par des opérateurs tels que des établissements publics) en matière de forêt, bois, milieux naturels, que ces compétences relèvent du ministère chargé de l'agriculture ou du ministère chargé de l'environnement,
- à l'exclusion des compétences en matière d'eau (traitées par un autre chantier de l'OMM),
- et à l'exclusion des questions d'enseignement et de recherche, elles aussi traitées par ailleurs. L'importance d'une liaison avec les réflexions qui seront menées en ce domaine doit être soulignée, dans un secteur en pleine évolution écologique et socio-économique.

Cette définition relève d'une logique de cohérence de missions.

Elle conduit cependant, dans l'état actuel des structures, à des investigations dont le degré de précision n'est pas le même selon les institutions.

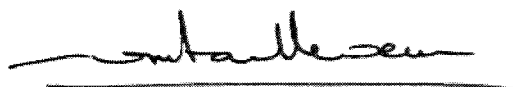
- Les services centraux ou déconcentrés du Ministère chargé de l'Agriculture sont les plus directement liés aux réflexions de l'OMM, structure mise en place par le ministère pour ses propres besoins,
- Les services du ministère chargé de l'environnement ont été associés aux travaux, mais les analyses les concernant ont été moins poussées,
- Certains établissements publics concernés en tout ou en partie par le thème sont importants dans ce domaine d'activité : ONF, CNPPF et CRPF, IFN, Parcs nationaux, ONCFS, CELRL. Ces établissements, autonomes dans leur gestion, ont dans certains cas engagé pour leur propre compte des démarches de nature assez proche de celle de l'OMM. Des représentants de leurs directions ont participé aux travaux afin que leur situation puisse être intégrée dans les analyses globales, mais aucune démarche interne spécifique au présent chantier ne leur a été demandée à l'occasion de cette étude.

Pour piloter la réflexion, l'Observatoire des Missions et des Métiers a constitué un « Groupe d'étude de la filière d'emploi » (GEFE) présidé par Michel Badré, Ingénieur général du GREF, membre de l'Inspection de l'environnement, où étaient représentés les structures et services des deux ministères et de certains des établissements cités (la composition est donnée en annexe). Le GEFE « Forêt-Bois-Milieus naturels » s'est réuni cinq fois, entre octobre 2003 et juin 2005.

Les travaux d'enquête et de synthèse ont été réalisés par François Granier, responsable des études à l'OMM (Ministère de l'agriculture) et Nelly Mauchamp, sociologue, chercheur au CNRS (LSCI-LISE).

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué aux travaux de l'OMM.

Le Président de  
l'Observatoire des missions et des métiers



Constant LECŒUR



# Première partie : Etat des lieux

## I.1. Le panorama institutionnel

Les développements qui suivent sont plus détaillés pour les DRAF, DDAF, les CRPF et l'IFN, qui ont fait l'objet d'enquêtes directes auprès des personnels<sup>1</sup>. Les autres structures sont présentées dans leurs missions générales, mais elles n'ont pas fait l'objet d'enquêtes menées spécifiquement pour cette étude.

### I.1.1 Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP)

#### Les services centraux

La filière d'emploi « forêt bois milieu naturel » relève entièrement de la Direction générale de la forêt et des affaires rurales (DGFAR), et plus particulièrement de sa sous-direction de la forêt et du bois. Cette sous-direction est chargée de la définition et de la mise en oeuvre de la politique de l'Etat en matière de forêt et de transformation du bois. D'autres sous-directions de la DGFAR sont concernées indirectement par les politiques relatives au milieu naturel, notamment en matière d'aménagement rural et de conditionnalité des aides de la PAC. Le département de la santé des forêts (DSF), chargé du diagnostic et du suivi sanitaire des forêts, est rattaché à la sous-direction de la forêt et du bois.

#### Les services déconcentrés de l'Etat

Les services régionaux de la forêt et du bois des DRAF - les SERFOB - sont chargés au niveau régional de la définition et de la mise en oeuvre des orientations régionales forestières, du pilotage du dispositif de contrôle des documents de gestion, de la collecte des statistiques relatives à la filière forêt-bois, et de la coordination des politiques économiques (cette dernière activité étant susceptible d'être décentralisée aux régions).

Les services chargés de la forêt et de l'environnement dans les DDAF sont chargés des fonctions de police de la forêt et de la nature, en particulier de la chasse (pilotage du dispositif des plans de chasse), et des politiques d'intervention de l'Etat (aides forestières). Intervenant pour le compte du MEDD au niveau départemental, ils sont également chargés de la mise en oeuvre des politiques « nature » de ce ministère, et en particulier du réseau Natura 2000.

---

<sup>1</sup> En février-mars 2003, une enquête a été réalisée dans trois régions : Franche-Comté, Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon

A partir d'entretiens réalisés dans les services forestiers de DDAF et de SERFOB (DRAF), nous avons établi une liste de leurs activités, en tentant de distinguer quelles sont, *du point de vue des agents*, les activités dominantes et les activités secondaires.

### **Les DDAF**

Dans les DDAF, les services chargés de la forêt et du milieu naturel sont le plus souvent divisés en cellules thématiques. Les effectifs des cellules « Forêt-chasse » sont depuis quelques années en forte diminution. Les activités sont très diversifiées, notamment parce que les services des DDAF sont le relais départemental des DIREN.

Les activités ressenties comme dominantes sont l'instruction de dossiers et les contrôles : Plans simples de gestion, aides forestières (en forte diminution), dossiers tempête, chasse (une activité très prenante dans certains départements), police de l'eau, Natura 2000.

Les activités secondaires sont l'ingénierie publique (en diminution constante), la surveillance de la santé des forêts, la défense des forêts contre l'incendie, les attestations fiscales.

Le constat général est celui d'un recentrage sur des activités administratives et régaliennes. Le poids croissant des procédures – en raison notamment au très grand nombre des dossiers tempêtes - va de pair avec une baisse de la présence sur le terrain. Les agents se plaignent d'avoir de plus en plus de contacts avec des administrations, et parallèlement de moins en moins de contacts avec les usagers bénéficiaires. Ils vivent avec un certain malaise ce qu'ils ressentent comme une tension entre activités de conseil et activités de contrôle : « *il faut tenir ensemble le conseil et le contrôle* ».

Les responsables des cellules chargées de la forêt ou du milieu naturel sont souvent de jeunes ingénieurs pour lesquels il s'agit du premier ou du second poste : leur position n'est pas toujours facile à tenir puisqu'ils se trouvent en position de management face à des techniciens généralement beaucoup plus expérimentés.

### **Les SERFOB**

Au sein des DRAF, les SERFOB sont entièrement dédiés à la forêt et au bois. Ils jouent un rôle d'animation des DDAF de leur région, sans position hiérarchique, afin d'établir une politique régionale commune (notamment par les Orientations Régionales Forestières : ORF). Les relations avec les services des Régions ont pris beaucoup d'importance depuis quelques années, notamment pour la préparation et la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-région.

Les activités dominantes sont l'animation, la concertation, la médiation, dans un interface avec de multiples partenaires : services du préfet, élus, professionnels de la filière bois (amont et aval). Le SERFOB représente le préfet dans différentes instances, notamment les CRPF.

Les autres activités sont les aides à la modernisation de la filière bois, le contrôle des pépinières, le contentieux, l'enquête annuelle de branche

Au moment de l'enquête, les agents exprimaient des inquiétudes à propos du processus de décentralisation à venir :

*« L'Etat va perdre beaucoup d'influence sur les politiques forestières », « on va comprimer les effectifs des SERFOB et renforcer les personnels territoriaux, prendre des gens à la botte des élus régionaux ».*

### **Des points communs aux DDAF et aux SERFOB<sup>2</sup>**

Pour les ingénieurs - IGREF et ITEF - la mobilité est non seulement possible, mais fortement encouragée. Ils circulent ainsi entre différentes institutions : DDAF, SERFOB, administration centrale, ONF, IFN, CRPF, etc. Les forestiers souhaitent cependant rester au sein de la filière, même s'ils savent que cela peut être préjudiciable à leur carrière *« Un IGREF qui reste forestier, c'est au détriment de sa carrière »* .

En revanche, les techniciens ont le sentiment que pour eux il n'y a pratiquement plus de passerelles possibles vers l'ONF ou les CRPF : *« Il y a eu une fusion des corps de techniciens de l'Etat il y a quatre ou cinq ans : les techniciens forestiers, les techniciens agricoles, les techniciens du génie rural, les techniciens vétérinaires. On les a fusionnés pour faire un corps de techniciens du ministère de l'agriculture. On nous a présenté cela comme devant améliorer les mutations : de 300, on passait à 3000. ce faisant, on a coupé définitivement les passerelles avec l'ONF, sauf un ou deux par an »*. Les techniciens sont d'autant plus amers qu'ils ont souvent travaillé à l'ONF. Le travail en DDAF ou en SERFOB les déçoit par manque de contact avec le terrain.

Les secrétaires et adjoints administratifs sont souvent arrivés dans la filière « forêt milieu naturel » par le hasard des mutations, venant d'autres services du ministère ou d'autres services de l'Etat. Comme les personnels techniques leur laissent fréquemment une grande autonomie et des responsabilités dans les domaines

---

<sup>2</sup> Les entretiens ont été menés en 2003. Les décisions ultérieures, annoncées dans la stratégie ministérielle de réforme du ministère de l'agriculture, en matière de regroupement des DRAF et des DDAF des chefs-lieux de région n'y sont donc pas prises en compte. Elles laissent supposer qu'il y aura un rapprochement fort entre SERFOB et services environnement forêt des DDAF.

administratifs, juridiques ou financiers, ils apprécient leur travail dans cette filière, où ils se sentent très valorisés.

### **1.1.2. Le Ministère de l'Environnement (MEDD)**

Même si les missions du MEDD et du MAP sont clairement distinctes, le domaine d'action de la filière d'emploi « forêt – milieu naturel » est à l'évidence commun aux deux ministères. Cela se traduit, notamment, par le fait que les DDAF interviennent au niveau départemental pour la mise en œuvre des politiques relevant du MEDD (en particulier, ici, Natura 2000), et par la co-tutelle des deux ministères exercée sur l'ONF et l'ONCFS. Le champ de compétence de l'OMM étant celui des missions actuelles du MAP, les investigations n'ont pas été poussées de façon détaillée dans les structures du MEDD, mais leurs responsables (DGAFAI et DNP) ont été associés aux réflexions menées.

#### **Les services centraux**

Il s'agit principalement de la Direction de la nature et des paysages (DNP), chargée de la définition et du pilotage de la politique de l'Etat en matière de préservation des espaces naturels, de faune et de flore, et de paysage. Elle est chargée de la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

On signalera par ailleurs les politiques de risque naturel, relevant de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR). En dehors des inondations, hors champ d'examen du présent chantier, il s'agit ici surtout des politiques de restauration des terrains en montagne (RTM) et de risques d'incendies de forêt.

#### **Les services déconcentrés**

**Les directions régionales de l'environnement (DIREN)** sont chargées pour ce qui concerne la filière d'emploi de la mise en œuvre au niveau régional des politiques de l'Etat en matière de nature et de paysages, et en particulier d'espaces protégés ou sensibles, de protection de la faune et de la flore, d'application des directives européennes « habitats » et « oiseaux » (réseau Natura 2000).

Les DDAF sont chargées de la mise en œuvre des politiques relevant du MEDD au niveau départemental, notamment pour la présente filière d'emploi, la chasse et les politiques d'espaces et espèces protégés, parmi lesquelles les actions départementales de mise en œuvre du réseau Natura 2000.

### **I.1.3. Les établissements publics**

#### **L'Office National des Forêts (ONF)**

Etablissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), l'ONF est chargé de gérer les forêts domaniales, d'appliquer le régime forestier dans les forêts des collectivités, et de réaliser différents types de prestations sur conventions avec l'Etat (notamment Restauration des Terrains en Montagne, Défense des Forêts contre l'incendie), les collectivités (travaux) ou des tiers. Il emploie environ 7000 fonctionnaires et 4000 ouvriers forestiers de droit privé. Autonome dans sa gestion, ses recrutements et sa politique de formation, il ne relève pas directement du présent chantier de l'OMM. La proximité des missions et des cultures professionnelles, et le souhait de voir se développer les passerelles entre organismes, ont cependant conduit à l'associer aux travaux menés, sans que soit conduite une nouvelle enquête à cette occasion.

#### **Les CRPF et le CNPPF**

**Les Centres Régionaux de la Propriété Forestière (CRPF)** sont des établissements publics à caractère administratif (EPA). Ils ont des missions régaliennes exercées par délégation de l'Etat : l'élaboration des schémas régionaux de gestion sylvicole, l'approbation des plans de gestion (obligatoires pour toute propriété de plus de 25 hectares d'un seul tenant). Ce sont aussi des organismes de développement : leur mission est de développer et orienter la gestion du patrimoine forestier privé, de promouvoir une sylviculture répondant à des critères économiques tout en respectant l'environnement, de former les propriétaires forestiers, de structurer la profession en suscitant la création de groupements forestiers et d'associations syndicales.

Les activités dominantes, outre l'instruction des dossiers de PSG, sont le conseil et la formation des sylviculteurs : les CRPF font l'interface entre la recherche et la vulgarisation (animation de sessions de formation, réunions, visites, publication d'un bulletin, etc.)

Les activités secondaires sont la Défense de la Santé des Forêts, l'identification de créneaux de développement adaptés au contexte local, ainsi que des travaux cofinancés par des commanditaires autres que le MAP (ces conventions servant parfois à rémunérer des personnels non statutaires).

Les techniciens et ingénieurs des CRPF ont un ancrage territorial fort : ils sont très présents sur le terrain, ont de nombreux contacts inter-personnels. Ils animent des associations locales visant à développer certaines activités (dans un rôle délicat à

tenir, puisque l'animation ne doit pas basculer vers le commercial). On peut noter que c'est l'activité de conseil qui est fortement valorisée, par les agents, plus que l'instruction des PSG.

Chaque CRPF est administré par un conseil d'administration élu, où les propriétaires forestiers sont majoritaires.

Les CRPF étant juridiquement indépendants, la mobilité des personnels est difficile non seulement vers une autre institution, du fait du statut particulier, mais aussi vers un autre CRPF. La promotion des techniciens en ingénieurs « maison » semble plus fréquente que dans les autres organismes de la filière forestière, mais elle n'est pas reconnue en externe. La situation est plus difficile pour les personnels non statutaires : techniciens et ingénieurs recrutés sur des CDD financés sur des « conventions » (des contrats).

Le **Centre National Professionnel de la Propriété Forestière (CNPPF)** est un établissement public à caractère administratif (EPA) à compétence nationale. Il assure des fonctions de pilotage (notamment en matière d'élaboration budgétaire et de développement technique et d'appui à l'ensemble des CRPF) ou d'arbitrage (notamment en cas de litige sur l'approbation des plans de gestion) pour l'ensemble des CRPF.

Le CNPPF et les CRPF, établissements dédiés aux politiques mises en œuvre en forêt privée, emploient en tout environ 400 personnes.

### **L'Inventaire Forestier National (IFN) <sup>3</sup>**

L'IFN est un établissement public à caractère administratif (EPA), initialement créé pour collecter, traiter et mettre à disposition les données sur les volumes et les accroissements de bois des forêts françaises, détaillés par petites régions forestières, types de peuplement, essences, etc. Il procède par traitement statistique de données prélevées périodiquement sur un réseau de placettes de mesure. Il a plus récemment étendu ses investigations aux données écologiques caractérisant les peuplements forestiers. Il emploie environ 180 personnes.

Les opérations d'inventaire étaient effectuées jusqu'ici par département de manière cyclique, tous les dix à douze ans. Cette méthode de collecte périodique est en cours de changement, au profit d'un échantillonnage systématique annuel. Les données sont

---

<sup>3</sup> L'IFN a été créé en 1958. EN 1994, il est devenu établissement public à caractère administratif, sous tutelle du ministre chargé des forêts. Il est administré par un conseil d'administration. Sa direction est implantée à Nogent-sur-Vernisson, dans le Loiret. Les cinq échelons inter-régionaux se trouvent à Bordeaux, Caen, Lyon, Montpellier et Nancy.

collectées sur le terrain et par photo-interprétation. Les informations - qui ne sont plus seulement dendrométriques mais aussi maintenant écologiques - sont enregistrées dans des bases de données.

L'IFN est un monde dual, avec une disjonction entre d'un côté, les personnels de terrain, qui recueillent des données, de l'autre les personnels de bureau, qui analysent les données ou qui les valorisent.

Les personnels de terrain passent leur vie en déplacement, leur travail est très physique. Travaillant en équipe restreinte de deux à quatre personnes, dont le chef d'équipe, ils apprécient leur autonomie. Ils sont généralement de catégorie C ; la formation se fait en interne ou par le biais des formations du MAP. Ils ont peu de perspectives d'évolution de carrière. Ils sont très attachés à l'IFN, où ils ont le sentiment de faire « *un métier qui ne ressemble à aucun autre* ». Les rares demandes de sédentarisation sont dues à une diminution de leur aptitude physique ou à des problèmes familiaux.

Les personnels de bureau sont au contraire souvent des spécialistes, utilisant pour certains des technologies très pointues, notamment pour la photo-interprétation.

### **Les établissements publics sous tutelle du MEDD**

Pour les politiques de milieux naturels, il s'agit des établissements ci-dessous.

**Les Parcs Nationaux** sont des établissements publics administratifs chargés de préserver le patrimoine naturel, culturel et paysager d'espaces d'intérêt remarquable (7 parcs existants, plusieurs en projet)

**L'Office national de la Chasse et de la faune sauvage (ONCFS)** est un établissement public administratif chargé de missions de connaissance, de surveillance, de police administrative, de gestion, d'expertise relative à la faune sauvage.

**Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** assure la protection d'espaces littoraux ou de rivages lacustres sensibles, par la maîtrise foncière, la réhabilitation et la remise en gestion à des organismes partenaires.

Le Conseil Supérieur de la Pêche, principalement dédié aux questions relatives à la pêche et aux milieux aquatiques, n'a pas été directement intégré dans l'étude.

## **I.2. Les effectifs globaux par grandes masses et catégories de qualification**

Les données ci-dessous sont issues de divers documents de gestion émanant des services des deux ministères concernés et de documents budgétaires. Elles n'ont pas été homogénéisées. Il faut préciser que seules des évaluations globales sont prises en compte, sans préoccupation de gestion opérationnelle des effectifs à court terme.

### **DDAF ET DRAF (données MAP)**

L'analyse de l'enquête « Missions » menée par la DGA/SDMS montre que cette filière d'emploi concerne au total **1.049 ETP**<sup>4</sup>, se répartissant de la façon suivante:

- 236 de catégorie A (1 chef de service + 1 ITEF/ITR par service déconcentré en moyenne),
- 374 de catégorie B (avec une dominante de TSMAP),
- 380 de catégorie C,
- 59 non titulaires.

Les emplois sont occupés à près des 2/3 par des corps techniques.

Les activités des agents se répartissent comme suit :

- 13 % en management,
- 18 % en soutien (secrétariat essentiellement),
- 45 % en mise en œuvre des politiques publiques,
- 13 % en connaissance du terrain,
- 9 % en appui, conseil et expertise,
- 2 % en divers.

### **Administration Centrale du MAP**

Il s'agit des deux structures de la DGFAR, la sous-direction forêt-bois et la mission Europe Régions pour ce qui concerne le deuxième pilier de la PAC incombant aux espaces naturels : **25 ETP** . Il faut leur ajouter les personnels du département de la Santé des Forêts (DSF), rattachés à la sous-direction forêt-bois : environ **20 ETP**

### **Administration centrale du MEDD et DIREN**

Selon la nomenclature 2005 de la LOLF, les effectifs ETP présents en DIREN et en Administration Centrale du MEDD au 1<sup>er</sup> janvier 2004 sont les suivants :

---

<sup>4</sup> Sous réserve d'une incertitude concernant la délimitation exacte des fonctions de police de l'eau. Il semble par ailleurs que dans quelques régions, l'inspection des installations classées faite sous la responsabilité des DRIRE soit assurée par des personnels DDAF ou DRAF, pour ce qui concerne les scieries.



- pour l'action « Développement du réseau des espaces réglementés au titre de la nature et du paysage » : 76 de catégorie A, 24 de catégorie B, 20 de catégorie C.
  - pour l'action « Incitation à la gestion durable du patrimoine naturel » : 163 de catégorie A, 46 de catégorie B, 37 de catégorie C.
- Soit un total de **366 ETP**

### Les établissements publics (en ETP)

<b>Parcs nationaux</b> (données MEDD)	<b>522</b>
<b>Conservatoire du Littoral</b> (données MEDD)	<b>74</b>
La catégorie A (34 agents) se répartit en trois types d'activités : - Encadrement : 8 - Connaissance des milieux : 16 - Moyens généraux/fonctions support : 10	
<b>Conseil supérieur de la pêche</b> <sup>5</sup> (données MEDD)	<b>842</b>
<b>Office national de la chasse et de la faune sauvage</b> (données MEDD).	<b>1789</b>
<b>Office national des forêts</b> (données Budget « vert ») - Agents titulaires : 6 627 - Contractuels : 414 - MAD : 57 Soit un total de 7 098 Le solde des effectifs concerne les ouvriers forestiers. (Le budget vert 2005 indique un ensemble de 6876 ETP fonctionnaires et assimilés)	<b>10.753</b>
<b>CRPF</b> (données Budget « vert ») - Personnels sous statut (CDI) : 291 - Personnels hors statut (CDD) : 90 maximum	<b>381</b>
<b>CNPPF</b> (données Budget « vert »)	<b>11</b>
<b>IFN</b> (données Budget vert et MAAPR) - Catégorie A : 24 - Catégorie B : 36 dont 6 administratifs - Catégorie C : 120 dont 10 administratifs	<b>180</b>
<b><i>Ensemble des établissements publics et des services de la filière d'emplois</i></b>	<b><i>15.922 ETP</i></b>

<sup>5</sup> Pour mémoire : non intégré dans l'étude

## Récapitulatif des effectifs de la filière par organisme et par catégorie

<b>Organismes</b>	<b>Catégorie A</b>	<b>Catégorie B</b>	<b>Catégorie C</b>	<b>Non titulaires</b>	<b>TOTAL</b>
DDAF/DRAF	256	374	380	59	<b>1 049</b>
Admin. Centrale du MAP					<b>45</b>
DIREN/PAC/MEDD	239	70	57		<b>366</b>
Parcs nationaux					<b>522</b>
Conservatoire du Littoral	34				<b>74</b>
Conseil supérieur de la Pêche <sup>6</sup>					<b>842</b>
ONCFS					<b>1 789</b>
ONF					<b>10 753</b>
CRPF				90	<b>291</b>
CNPF					<b>11</b>
IFN	24	36	120		<b>180</b>
<b>TOTAL .....</b>					<b>15 922 ETP</b>

<sup>6</sup> pour mémoire : non intégré dans l'étude

## 1.3. Les emplois et activités types

### 1.3.1. Méthode de travail

La définition des emplois-types actuels a été abordée à partir des travaux des groupes-métiers. Elle a été ensuite validée en réunion du groupe d'étude de la filière d'emplois (GEFE).

Le morcellement des structures de la filière d'emploi conduit très souvent à des organisations à effectifs très faibles, obligeant à une grande polyvalence des personnels, amenés à exercer plusieurs types d'activité. C'est pourquoi il a été jugé plus pertinent de définir des « activités-types » que des « emplois-types », un poste de travail étant constitué en fonction de l'organisation locale de plusieurs activités-types. L'enquête montre cependant que ces regroupements d'activité doivent répondre à une certaine logique, tant pour l'efficacité du travail que pour son attractivité.

On rappellera ici que comme toute typologie, celle-ci comporte une part d'arbitraire. Son seul objet est de faire apparaître les principaux types d'activités, pour faciliter la réflexion sur les évolutions prévisibles.

### 1.3.2. Typologie des activités actuelles

Le tableau ci-dessous détaille les « activités-types » élémentaires de la filière d'emploi, les emplois étant des regroupements d'activités variables selon les structures et l'organisation locale. Le contenu technique (connaissances et savoir-faire nécessaires) de chaque activité n'a pas été détaillé ici. Il sera repris dans la troisième partie.

Les activités-types peuvent être regroupées en en trois « familles » d'activités :

- **les activités de « production » (23)** (*terminologie des démarches ISO : la production est ce qui caractérise ce pour quoi la structure a été créée, ce qu'elle « produit » pour l'extérieur*). Ces activités de production peuvent être rassemblées en 6 « groupes d'activité » ayant une cohérence thématique.
- **les activités de « soutien » (8)**, internes à la structure, sont indispensables à son bon fonctionnement.
- **les activités de « management » (4)** caractérisent le mode de pilotage de la structure.

## Liste des activités-types recensées

### Activités de « production »

- ***Connaissance du terrain***
  - Connaissance, observation, suivi des milieux
  - Inspection, contrôle, police de terrain
  
- ***Intervention sur les milieux et espèces***
  - Maîtrise foncière
  - Planification et suivi de la gestion
  - Travaux : Assistance maîtrise d'ouvrage
  - Travaux : Maîtrise d'œuvre
  - Travaux : régie
  - Gestion patrimoniale de proximité
  
- ***Mise en œuvre des politiques publiques***
  - Participation à la définition de politiques publiques
  - Participation à l'évaluation de politiques publiques
  - Dossiers d'aide ou d'autorisation: Instruction
  - Dossiers d'aide ou d'autorisation : Suivi, contrôle
  - Traitement de dossiers contentieux
  
- ***Appui, conseil, expertise***
  - Conseil technique
  - Ingénierie financière
  - Appui juridique
  - Animation, médiation
  
- ***Communication externe***
  - Accueil du public dans le milieu naturel
  - Information du public
  - Edition
  
- ***Développement, pilotage de recherche***
  - Vulgarisation, formation (externe)
  - Développement, expérimentation
  - Pilotage et suivi d'activités de recherche

### **Activités de soutien**

- Gestion du personnel
- Chargé de formation (interne)
- Comptabilité
- Informatique
- Gestion de bases de données et SIG
- Secrétariat, assistance
- Logistique
- Documentation

### **Activités de management**

- Veille externe et interne
- Fixation des objectifs et organisation du travail
- Répartition des moyens
- Suivi, contrôle, amélioration continue

A titre indicatif, le tableau ci-dessous indique la répartition des activités-types par structure ou établissement de la filière d'emploi :

	MAAPAR (A.C.)	DRAF / DDAF	MEDD (A.C.)	DIREN	ONF	IFN	CNPPF / CRPF	ONCFS	Parcs Nationaux	CELRL
<b>Activités de « production »</b>										
<b><i>Connaissance du terrain</i></b>										
Connaissance, observation, suivi des milieux					X	X	X	X	X	X
Inspection, contrôle, police de terrain		X			X			X	X	
Recueil et traitement de données sur les milieux		X		X	X	X		X	X	
<b><i>Intervention sur les milieux et espèces</i></b>										
Maîtrise foncière					X		X			X
Planification et suivi de la gestion					X			X	X	X
Travaux : Assistance maîtrise d'ouvrage					X				X	
Travaux : maîtrise d'oeuvre		X			X				X	
Travaux : régie					X					
Gestion patrimoniale de proximité					X					
<b><i>Mise en œuvre des politiques publiques</i></b>										
Participation à la définition de politiques publiques	X	X	X	X			X		X	
Participation à l'évaluation de politiques publiques	X	X	X	X			X		X	
Dossiers d'aide ou d'autorisation: Instruction		X		X	X		X	X	X	
Dossiers d'aide ou d'autorisation : Suivi, contrôle		X		X	X			X	X	
Traitement de dossiers contentieux	X	X		X	X			X	X	
<b><i>Appui, conseil, expertise</i></b>										
Conseil technique					X		X	X	X	
Ingénierie financière	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Appui juridique	X	X	X	X	X		X			
Animation, médiation	X	X	X	X	X		X	X	X	X
<b><i>Communication</i></b>										
Accueil du public dans le milieu naturel					X				X	X
Information du public	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Edition					X	X	X	X	X	X
<b><i>Développement, pilotage de recherche</i></b>										
Vulgarisation, formation (externe)							X	X		
Développement, expérimentation					X	X	X	X		
Pilotage et suivi d'activités de recherche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X



<b><i>Appui, conseil, expertise</i></b>				
Conseil technique	X	X	X	X
Ingénierie financière	X	X		
Appui juridique	X	X		
Animation, médiation	X	X	X	
<b><i>Communication</i></b>				
Accueil du public dans le milieu naturel			X	X
Information du public		X	X	X
Edition		X	X	
<b><i>Développement, pilotage de recherche</i></b>				
Vulgarisation, formation (externe)	X	X	X	
Développement, expérimentation	X	X	X	
Pilotage et suivi d'activités de recherche	X	X	X	
<b>Activités de soutien</b>				
Gestion du personnel	X	X	X	
Chargé de formation (interne)		X	X	
Comptabilité		X	X	X
Informatique		X	X	X
Gestion de bases de données et SIG		X	X	
Secrétariat, assistance			X	X
Logistique		X	X	X
Documentation		X	X	X
<b>Activités de management</b>				
Veille externe et interne	X	X	X	
Fixation des objectifs et organisation du travail	X	X		
Répartition des moyens	X	X		
Suivi, contrôle, amélioration continue	X	X	X	



## **I.4. Synthèse sur l'état des lieux**

La filière « forêt – bois - milieu naturel », malgré son apparente unité thématique et culturelle, présente à l'examen plus détaillé un aspect contrasté. Trois éléments caractéristiques seront mis en évidence.

### **I.4.1. Une forte culture technique**

La filière d'emploi se caractérise par un grand attachement des agents à leur métier. Celui-ci a en général été choisi positivement et non par défaut ou par hasard, en tout cas pour les agents des filières techniques. Cet attachement au métier, à la forêt ou à la conservation des espaces naturels, constitue un atout de cette filière d'emploi, caractérisée globalement par une forte motivation de ses agents.

Les agents peuvent, de ce fait, ressentir une certaine frustration, lorsque le métier réel s'éloigne du métier rêvé ou du métier passé, et relève plus du traitement de dossiers que du contact avec la nature, ou avec ses usagers.

Le cloisonnement marqué entre secteurs d'activité et avec l'extérieur, l'attachement aux missions, se doublent parfois d'une difficulté au compromis avec les autres. On notera à ce titre, par exemple, la vivacité des conflits qui ont pu exister ici ou là entre l'ONF et les parcs nationaux ou entre les DDAF et les DIREN, alors même que les agents qui changent d'organisme n'ont pas de difficulté à assimiler les points de vue de leur nouvelle structure d'appartenance.

La culture commune à l'ensemble du secteur paraît forte et justifie la recherche de synergies plus fortes et de passerelles plus développées entre les différentes structures d'emploi, même s'il est nécessaire de prendre en compte, en tout cas pour les postes de terrain, l'investissement que représente la connaissance approfondie du territoire. Les pratiques de mobilité devraient en tenir compte.

### **I.4.2. Des niveaux de recrutement en évolution**

Le caractère attractif des métiers de la filière d'emploi a accentué le phénomène de surqualification assez général dans la fonction publique. Le niveau de recrutement théorique est largement dépassé, du fait de la forte concurrence lors des concours. Des concours visant à pourvoir des postes techniques de catégorie C voient couramment plusieurs dizaines à une centaine de candidats par poste ouvert, et le niveau réel de recrutement est souvent supérieur au BTS, voire à Bac+3 ou Bac+4, c'est à dire nettement au-dessus du niveau théorique de recrutement de la catégorie B.

Cet effet d'écrasement vers le haut de l'échelle des niveaux de recrutement initiaux se retrouve dans les catégories A (ITEF) et A+ (IGREF) de la filière d'emploi : le

niveau de recrutement des ITEF fonctionnaires, sélectionnés par concours commun avec celui de l'INA-PG, école assurant pour partie le recrutement des futurs IGREF, ne montre pas de différence significative entre les deux filières.

Cette élévation du niveau scolaire de recrutement, qui s'ajoute à un resserrement des qualifications techniques, doit être prise en compte dans la gestion des personnels. Très accentuée depuis une vingtaine d'années, elle s'accompagne d'effets générationnels forts, très sensibles dans presque toutes les structures et en particulier dans celles qui ont un grand nombre de personnels de terrain (ONF, ONCFS, parcs nationaux), où les personnels, globalement tous motivés, ont des attentes vis-à-vis de leur métier très différentes selon leur âge, du fait des différences dans le recrutement.

### **I.4.3. Un environnement professionnel instable**

Issu pour l'essentiel d'une filière professionnelle forestière, réputée (à tort ou à raison) pour sa grande stabilité et son insensibilité (subie ou recherchée ?) aux aléas du très court terme, le secteur professionnel forêt-bois a subi depuis une ou deux décennies des mutations très fortes.

L'environnement physique a été très directement touché par la prise de conscience collective des « changements globaux ». La grande peur des « pluies acides », au début des années 80, en a été le premier révélateur fort, avant la succession des phénomènes climatiques jusqu'aux tempêtes de 1999 et à la canicule de 2003. Nous y reviendrons.

L'environnement institutionnel avait connu au début des années 60 une période de grande fécondité novatrice, avec la création en cinq ans des parcs nationaux, des CRPF, de l'ONF, des DDA. Si les trente années suivantes ont encore vu apparaître le Conservatoire du Littoral et les DIREN, les évolutions de structure de l'ONCFS et de l'IFN, elles se sont surtout caractérisées par une certaine difficulté existentielle face au mouvement de décentralisation (dont le secteur est resté plus éloigné que d'autres, ses missions étant considérées comme très régaliennes), et face à des restrictions budgétaires croissantes.

L'environnement législatif et réglementaire a connu de véritables bouleversements, surtout depuis dix ans, avec la montée en puissance des règles internationales et en particulier du cadre européen. L'essentiel des novations législatives et réglementaires dans le domaine de la gestion des milieux naturels est maintenant directement issu de directives ou de règlements européens, et on a pu voir l'effet déterminant de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, issu des directives « habitats » et « oiseaux », sur l'activité de toute la filière forêt-bois-milieux naturels. La directive de 2001 sur les plans et programmes ayant une incidence sur l'environnement conduit également à

étendre et structurer les pratiques de concertation avec le public. Les conventions internationales signées par la France (notamment la convention sur la biodiversité biologique, et la convention climats) devraient avoir aussi à l'avenir des effets croissants sur tout le secteur.

Le changement du dispositif d'attribution des aides financières de l'Etat, avec la disparition du FFN et l'apparition de mécanismes de subventions intégrées dans les règles européennes (Règlement de développement rural, mesures agri-environnementales, conditionnalité des aides de la politique agricole commune, etc.) a totalement bouleversé les mécanismes et la finalité même des interventions de l'Etat en matière de milieu naturel. Celles-ci sont passées d'une logique dominante d'investissements productifs à une logique de régulation au titre du pilier environnemental du développement durable

Les tempêtes de 1999, faisant suite à des alertes nombreuses mais de moindre importance au cours des deux décennies précédentes, ont provoqué un choc psychologique de grande ampleur pour tous les acteurs de la filière d'emploi. Dans le cadre général d'exercice de leur fonction, elles ont définitivement convaincu ceux qui ne l'étaient pas encore, que le monde de la forêt et des milieux naturels vivait dans un contexte instable, celui des « changements globaux ». Dans l'organisation du travail, elles ont conduit à des dispositifs de gestion de crise caractérisés (contrairement à d'autres secteurs) par leur durée, et leur très inégale répartition dans l'espace. Les partenaires externes des services de l'Etat ont généralement reconnu et apprécié le travail fourni à cette occasion, avec la crainte (partagée par les agents de ces services) que la réduction des moyens de l'Etat conduise celui-ci à ne plus faire que de la gestion de crise.

A l'issue de cette description, on peut noter **quelques traits dominants de la filière** :

- **la disparition progressive des frontières entre le secteur « forêt », traditionnellement défini par des particularismes forts, et le secteur « milieux naturels »**. Touchant depuis longtemps les services de l'Etat (DDAF et DRAF) cette évolution a été accélérée par l'importance croissante des réglementations européennes. Elle touche maintenant tous les secteurs d'emploi, y compris ceux qui semblaient exclusivement forestiers, il y a peu, tels l'ONF ou l'IFN.

- **le poids croissant de règles administratives complexes**. Celui-ci est général, mais peut-être plus mal ressenti dans cette filière par des personnels très attachés à une technicité ressentie comme choisie, constitutive de l'intérêt de leur métier. Lorsqu'elle est subie, cette évolution provoque des frustrations assez fortes. Elle peut conduire parfois, plus positivement, à des recherches de synergie entre personnels de culture technique et administrative, à bénéfice mutuel.

- **une tension certaine entre un besoin de spécialisation croissante**, dans des domaines variés (connaissances spécialisées en matière technique, droit, économie, mécanismes de financements européens, etc.), et une **organisation du travail en très petites équipes, imposant une assez grande polyvalence**. La réduction des effectifs, résultant des contraintes budgétaires de l'Etat, a accentué ce phénomène.

- une impression de **grande instabilité dans le contexte général du travail**, à la fois du fait des évolutions environnementales symbolisées par les aléas climatiques à répétition, et par les changements institutionnels liés aux nouvelles règles européennes. Cette instabilité n'est évidemment pas propre à cette filière d'emploi. Elle est peut-être ressentie plus fortement qu'ailleurs, étant assez clairement contraire à la culture historique de la filière.

## Deuxième partie : Réflexion prospective

### II.1. Consultation des acteurs de la filière

#### II.1.1. Des entretiens avec des acteurs externes

Pour enrichir la réflexion prospective, des entretiens exploratoires ont été réalisés (à l'automne 2003) avec un échantillon restreint de personnalités n'appartenant pas aux services déconcentrés du MAAPAR et du MEDD, mais qui sont en interaction avec ceux-ci. Ces personnalités (une quinzaine au total) peuvent être regroupées en trois catégories :

- des « bénéficiaires » de l'action publique : professionnels de l'industrie du bois, représentants des sylviculteurs, la Fédération Nationale des syndicats de communes forestières, la Fédération des chasseurs et pêcheurs, des associations d'élus (ADF, ARF), des associations de protection de la nature.
- des personnes que l'on peut qualifier d'« acteurs institutionnels de la régulation » : IGE, IGIR, IGOS, un conseiller d'Etat.
- des membres de l'INRA, de l'ENGREF, qui sont plutôt dans une posture d'« observateurs du système ».

Ces entretiens ont permis de commencer à identifier quels sont, du point de vue des acteurs externes, les enjeux majeurs de l'action publique, les attentes et les craintes, et à esquisser des scénarios pour l'avenir (à un horizon de sept à dix ans).

#### Les bénéficiaires de l'action publique

Les professionnels du secteur forestier manifestent un fort attachement à la fonction économique de la forêt, et à sa capacité à dégager des revenus par la commercialisation des bois ou par d'autres ressources dont la chasse. Pour la vente des bois, cela suppose l'identification des marchés porteurs et une valorisation des bois français sur ces marchés, notamment à travers l'éco-certification.

Ce qui est attendu par les « bénéficiaires de l'action publique », c'est que celle-ci s'efforce d'articuler fonctions techniques et fonctions régaliennes (qu'elle effectue « *des missions de police intelligentes* »), mais aussi, en amont, que le législatif et le réglementaire tiennent davantage compte de la faisabilité.

Tous ces acteurs expriment des attentes fortes à l'égard de l'action publique. L'Etat doit avoir un rôle d'arbitre sur les questions d'intérêt général. Les agents de l'Etat doivent fournir des informations scientifiques pour faciliter les prises de décisions (notamment les décisions du préfet). Leurs savoirs sur l'environnement peuvent servir de leviers pour le développement des techniques forestières (amont et aval). Ils expriment aussi beaucoup de craintes : crainte d'être dépossédés de leurs

prérogatives ; crainte d'un pouvoir technocratique qui impose sans explication ni concertation.

Ils considèrent que les agents publics sont performants sur les questions techniques... mais beaucoup moins sur les questions économiques. Les services de l'Etat ont été efficaces lors de la tempête... mais ils le sont beaucoup moins quand on n'est pas en situation de crise, et cela ne peut qu'empirer avec la baisse des effectifs de l'Etat, notamment au niveau central. De leur point de vue, les réformes de l'Etat (lois de décentralisation, loi sur la sécurité intérieure) nécessitent une clarification des missions, avec la signature de conventions-cadres entre les pouvoirs publics et les établissements publics délégués.

Les scénarios optimistes imaginent un Etat plus régulateur que régalien, un Etat qui s'engage dans des actions éducatives à finalité préventive. Les pessimistes craignent que dans l'avenir l'Etat se limite au strict régalien ; ils redoutent aussi que les agents publics soient cantonnés à un traitement séquentiel des problématiques (alors qu'il faudrait un traitement intégré des territoires). Les professionnels de la forêt soulignent que la multifonctionnalité est une idée généreuse, mais qui soulève une question centrale : qui financera les fonctions non rentables ?

Les représentants des bénéficiaires de l'action publique en matière de milieu naturel, traditionnellement structurés dans le monde associatif et non par des syndicats professionnels comme dans le secteur forestier, ne se sont pas exprimés à l'occasion de ce questionnaire.

### **Les acteurs institutionnels de la régulation**

Pour cette catégorie d'acteurs, l'enjeu central est que l'Etat soit garant à la fois de l'intérêt général et de l'expertise technique. Pour ce faire, les agents publics doivent avoir la maîtrise des systèmes d'information (« *les SIG sont le nerf de la guerre* ») ; ils doivent aussi avoir une vision systémique de la nature.

Une des attentes fortes à l'égard de l'Etat est qu'il sache organiser le débat public à tous les niveaux : local, national et européen. Les scientifiques ont là un rôle explicite à jouer : les points de vue n'étant pas toujours rationnels, ils doivent expliquer en termes accessibles quels sont les vrais enjeux. Puisque l'Etat demeure la seule instance légitime aux yeux des instances européennes, il faut faire attention aux dérives d'une décentralisation mal maîtrisée, notamment dans la gestion des espaces naturels. Une des craintes principales est que l'Etat ne fasse plus que de la police.

Un scénario optimiste est concordant avec le point de vue des bénéficiaires : l'Etat sera « stratège, régulateur et éducateur ». Le service public doit faire de la prospective, anticiper (et pas seulement faire de la gestion de crise, répondre aux

urgences). Les pessimistes craignent que l'Etat se paupérise et devienne en conséquence de moins en moins crédible.

### **Les observateurs du système**

Il s'agit, pour eux aussi, que l'action publique ne soit pas performante uniquement en période de crise, mais qu'elle sache faire de la « gestion du vivant en bonne santé ». L'enjeu principal, de leur point de vue, est que la connaissance scientifique soit intégrée et au service des territoires. Le service public doit contribuer à l'éducation du public pour que celui-ci ait une vision plus rationnelle, moins mythifiée de la forêt et de la nature.

Ils mettent l'accent sur le fait que les agents publics ne doivent pas confondre la gestion des biens collectifs (référés à des ayants-droits de même nature : forestiers, chasseurs, pêcheurs) et la gestion du bien commun (qui doit transcender les intérêts catégoriels). Comme les autres catégories d'acteurs, ils ont peur que le service public se limite dans l'avenir au régalién, à la gestion, et plus spécialement à la gestion de crise. Certains craignent aussi que les ressources de l'Etat « basculent » au service des approches « environnementalistes », au détriment des dimensions économiques et sociales.

Leurs scénarios sont plutôt pessimistes. Le rôle de l'Etat est de susciter l'adhésion ou la contrainte... or ce rôle est menacé par l'effritement et une perte de crédibilité de l'Etat, pour cause de paupérisation. Dans ce cas de figure, les crises majeures (telles que la vache folle, les OGM) ne seraient plus du tout contrôlées. Certains observateurs plus proches du monde forestier pointent aussi les risques d'un découplage entre les activités « forêt-bois » et celles relevant de la protection de l'environnement, avec trois espaces bien séparés : des forêts « usines à bois », des forêts péri-urbaines publiques gérées par les collectivités territoriales, des forêts publiques écartelées entre contraintes économiques et attentes environnementalistes des citoyens. Le même débat peut s'étendre aux autres milieux naturels.

### **II.1.2. Un questionnaire adressé à un panel représentatif de la filière**

Les propos recueillis dans les entretiens exploratoires ont servi de base à l'élaboration d'un questionnaire destiné à un échantillon plus large. Ce questionnaire (cf annexe) a été adressé à un panel représentatif de 130 personnes appartenant à trois catégories d'acteurs :

- **des cadres et agents du MAAPAR** (DDAF, DRAF, DGFAR, etc.) et du MEDD
- **des bénéficiaires des politiques publiques** : Fédération nationale des propriétaires forestiers sylviculteurs, CNPPF, Union de la coopération forestière française (UCFF), France-Nature-Environnement, Fédération Nationale du Bois, Conseil

d'administration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, conseils généraux, etc.

- **des experts** : CGGREF, ENGREF, CEMAGREF, INRA, Museum, GIP ECOFOR, CIRAD, etc.

L'analyse des réponses<sup>7</sup> permet de faire une comparaison entre les points de vue de ces trois catégories d'acteurs.

### **Les attentes à l'égard des services publics**

Les trois catégories d'acteurs ont une même attente forte : que l'Etat soit capable de se mobiliser dans d'autres situations que les situations d'urgence, de crise.

Les agents publics et les experts se rejoignent sur deux points : l'Etat doit jouer un rôle central dans l'organisation de la filière afin de garantir l'intérêt général ; l'Etat ne doit pas se consacrer uniquement à des tâches de police et de contrôle.

Les bénéficiaires et les experts souhaitent que l'Etat soit plus respectueux des prérogatives de chacun des acteurs de la filière (un tiers des agents le souhaite également).

Les bénéficiaires sont nombreux à mentionner que l'Etat devrait mobiliser ses moyens à autre chose que des approches environnementalistes.

*« L'Etat doit avoir un rôle central d'organisateur, de coordinateur, mais il ne doit pas être le seul intervenant » (un agent)*

*« Il faut un Etat arbitre et médiateur pour répartir des revenus, pour l'ouverture du local vers l'international, pour faciliter le partenariat inter-collectivités » (un expert)*

*« Il y a un désengagement pur et simple de l'Etat » (un bénéficiaire)*

*« Il faut laisser jouer les acteurs et les encourager, ne pas se substituer à eux (un bénéficiaire)*

### **Les enjeux prioritaires pour les services publics**

Les trois catégories d'acteurs s'accordent sur deux enjeux prioritaires :

- les services publics doivent être attentifs au financement de toutes les fonctions de la forêt et des milieux naturels et pas seulement de la fonction Production ;
- l'Etat doit favoriser le débat public et assurer la médiation entre les différentes parties prenantes.

---

<sup>7</sup> Sur 130 questionnaires envoyés, 44 retours ont été enregistrés : 25 agents, 8 bénéficiaires, 11 experts. Les agents ont répondu assez massivement. Les experts se sont moins mobilisés, mais ceux qui ont répondu constituent un échantillon assez représentatif. Le taux de réponse des bénéficiaires est un peu décevant, mais ceux qui ont répondu sont des acteurs importants.



Les agents publics et les bénéficiaires donnent aussi la priorité à un thème qui les concerne sans doute directement : l'Etat doit s'assurer de la faisabilité lorsqu'il met en place un cadre législatif ou réglementaire.

Les experts sont les seuls à donner une grande importance au fait que les services publics doivent privilégier des approches transverses ou territoriales.

*« Les politiques publiques doivent conjuguer le sectoriel et le territorial » (un bénéficiaire)*

*« L'Etat doit se doter de moyens humains qualifiés et de moyens financiers pour mettre en œuvre ses engagements » (expert)*

*« Il faut limiter la fracture entre une France urbaine et un monde rural, notamment la forêt privée, qui se replie sur lui-même » (un agent)*

## **Les tendances des politiques publiques**

Le questionnaire demandait de classer selon leur importance les deux propositions suivantes : - la tendance essentielle est « une décentralisation croissante des politiques publiques relatives à la filière forêt, bois, milieux naturels » ; - la tendance essentielle est « une sanctuarisation des milieux naturels au détriment des approches économiques ».

Pour les agents publics et les experts, la tendance la plus marquante est la décentralisation des politiques publiques, tandis que les bénéficiaires mettent en avant la tendance à la sanctuarisation des milieux naturels.

*« Plus que la décentralisation, ce qui va être marquant, c'est le partage des compétences entre niveau politique et groupes d'acteurs » (expert)*

*« Appliquer la notion de développement durable, c'est concilier développement économique et respect de l'environnement » (un bénéficiaire)*

*« Il y a confusion entre militantisme et professionnalisme dans le domaine des milieux naturels, une sorte de simplisme idéologique » (un agent).*

## **Des scénarios pour l'avenir**

Huit propositions de scénarios étaient exposées : il était demandé aux répondants d'indiquer si ces scénarios leur paraissaient vraisemblables (ou non) et souhaitables (ou non).

Toutes les catégories d'acteurs se rejoignent sur **quatre scénarios vraisemblables** :

- En dépit de l'affirmation d'une multi-fonctionnalité, on assistera à une spécialisation des territoires par type d'usage : production économique, loisirs, protection intégrale, bio-diversité, chasse, etc. (les experts redoutent ce scénario).
- Une grande partie des missions de services publics est déléguée à des collectivités locales, l'Etat se concentre sur la recherche de l'intérêt général (les agents redoutent ce scénario, tandis que les experts et les bénéficiaires y sont plutôt favorables)
- On assiste à une importance croissante des réglementations européennes et internationales (les bénéficiaires sont les plus réticents à ce scénario, mais les agents ne le souhaitent pas non plus) ;
- On observe le développement des conflits d'usage : agriculture, chasse, forêt, protection de la nature, espaces loisirs (les bénéficiaires sont les plus hostiles à ce scénario).

Parmi les scénarios cités, il en est un qui fait débat parmi les agents publics : « l'évolution des politiques publiques européennes conduira à la disparition de la politique agricole commune, remplacées par une politique européenne de gestion des territoires naturels ». Les deux tiers des agents publics ayant répondu considèrent que c'est un scénario vraisemblable, tandis qu'un tiers le juge invraisemblable. Les experts le considèrent majoritairement comme vraisemblable. Les bénéficiaires ne prennent pas parti. Les bénéficiaires sont les seuls à citer comme scénarios vraisemblables, d'une part, une opposition de plus en plus forte entre valorisation économique et préservation de la biodiversité (un scénario qu'ils n'approuvent pas) ; d'autre part, le développement des pollutions à l'encontre des milieux naturels.

Toutes les catégories d'acteurs sont d'accord sur **deux scénarios invraisemblables** :

- Une opposition de plus en plus forte entre valorisation économique et préservation de la bio-diversité
- Le développement des pollutions à l'encontre des milieux naturels.

Les experts sont les seuls à mentionner qu'il est peu vraisemblable que l'Etat se consacre essentiellement à la lutte contre les effets des changements climatiques.

**Sur les scénarios souhaitables**, on note une grande diversité de points de vue :

- Les agents publics et les experts mentionnent majoritairement en premier le fait que l'Etat doit se concentrer sur la maîtrise des atteintes aux milieux naturels (alors que les bénéficiaires ne s'intéressent pas du tout à ce thème).
- La délégation des missions de services publics aux collectivités territoriales est approuvée par la moitié des experts et la moitié des bénéficiaires, tandis que pratiquement tous les agents publics y sont très hostiles.

- La disparition de la PAC et son remplacement par une politique européenne de gestion des territoires naturels est souhaitable pour presque tous les bénéficiaires et les deux tiers des agents publics (tandis que les experts ne semblent pas donner autant de poids à ce thème).

**Sur les scénarios non souhaitables**, il en est un qui rassemble massivement toutes les catégories d'acteurs : qu'il y ait une opposition de plus en plus forte entre valorisation économique et préservation de la biodiversité.

## **II. 2. Les besoins de l'Etat à 10 ans**

### **II.2.1. Rappel des évolutions marquantes récentes et des tendances actuelles**

On rappellera ici quelques évolutions et tendances actuelles du secteur, depuis une vingtaine d'années, en se limitant aux aspects les plus significatifs par leur impact sur les métiers des agents de la filière d'emploi .

#### **Le contexte général**

**La problématique des « changements globaux »** s'est concrètement manifestée par des aléas climatiques parfois très sévères (tempêtes, pluies acides, sécheresses, etc.). Réellement apparue dans le secteur au début des années 1980 avec les craintes exprimées autour des pluies acides, celle-ci constitue maintenant une donnée essentielle pour toutes les politiques, même si les incertitudes y sont plus importantes que les éléments pouvant servir de base à des décisions de gestion.

**Les changements socioéconomiques et démographiques**, déjà engagés depuis de nombreuses décennies, se sont confirmés et renforcés. Ils ont parfois conduit à devoir utiliser à contre-emploi des outils d'aménagement et de gestion des territoires ruraux élaborés dans un contexte radicalement différent. A titre d'exemple, on citera les outils de la politique de lutte contre les défrichements, alors que la question dominante est plutôt maintenant la lutte contre l'enfrichement (sauf dans des zones précisément identifiables). On évoquera aussi le plan de chasse, fait pour augmenter les populations de gibier dans un contexte de pression de braconnage très forte, alors qu'on est maintenant pour des espèces à fort impact (cervidés, sangliers) dans une situation radicalement inverse.

## **Les politiques publiques**

**La présence de l'Europe s'est très fortement affirmée dans le secteur**, avec les deux directives de 1979 sur les oiseaux et celle de 1992 sur les habitats. La constitution du réseau Natura 2000 est sans aucun doute un élément structurant pour toute la filière d'emploi. Les réformes de la politique agricole commune (PAC), et notamment la conditionnalité des aides, constituent le deuxième élément majeur de changement pour la filière d'emploi dans les années à venir. Enfin, la réforme des mécanismes d'attribution des aides forestières, liée aux mécanismes des règlements de développement rural, a profondément transformé depuis cinq ans l'activité des services instructeurs.

**La décentralisation** a eu plutôt moins de conséquences directes que dans d'autres secteurs. Les choix politiques faits depuis 1982 ont en effet, en règle générale, confirmé le caractère national des politiques liées à la forêt et aux milieux naturels, sous réserve du débat actuel concernant le transfert aux régions des politiques d'animation économique de la filière-bois. En revanche, le poids politique nouveau pris par les collectivités territoriales dans le paysage institutionnel, et en particulier leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire, en ont fait des partenaires obligatoires dans la plupart des procédures de gestion des territoires. On citera en particulier l'intervention des collectivités, prévues par la loi, dans l'élaboration des orientations régionales forestières, ainsi que la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme (DTA, SCOT, PLU).

Par ailleurs, les collectivités ont mis en place avec l'Etat (et souvent l'Union Européenne) des politiques d'intervention se traduisant par des financements croisés, dans le cadre des contrats entre l'Etat, les régions, et parfois les départements. Cela a conduit les services de l'Etat à travailler étroitement avec ceux des collectivités sur l'élaboration et le suivi de leurs politiques d'aides publiques en matière de forêt et de milieu naturel.

## **L'organisation des services de l'Etat et de ses établissements publics**

**Une contrainte budgétaire croissante** s'est traduite par des mesures directement sensibles dans ce secteur comme dans les autres. Les réductions d'effectifs en ont été la matérialisation la plus visible. Le morcellement des services de l'Etat dans la filière en très petites unités les a sans doute rendues plus fragiles face à cette situation. La mise en place de la LOLF et des Stratégies ministérielles de réforme entraînera d'autres changements importants en matière de fixation d'objectifs et de suivi de leur réalisation.

**L'organisation des services déconcentrés de l'Etat** dans ce secteur d'activité a été marquée par une interdépendance croissante entre les services de l'agriculture (DRAF, DDAF) et ceux de l'environnement (DIREN), les DDAF étant explicitement

chargées de la mise en place de certaines politiques relevant de l'environnement (eau, nature, chasse,...) au niveau départemental. Ce choix est contraire à celui fait pour les politiques de risque industriel relevant aussi du ministère chargé de l'environnement (les DRIRE sont à la fois régionales et interdépartementales, contrairement aux DIREN). Il suppose une très bonne liaison entre DIREN et DDAF, ce qui n'apparaît pas partout acquis. L'interdépendance avec les DRE et DDE, que ce soit en matière d'infrastructures ou de règles d'urbanisme, s'est également renforcée. L'évolution de l'ensemble des services déconcentrés, sous l'autorité des préfets de région ou de département, ne peut que conduire à confirmer cette interdépendance. L'organisation des services de l'Etat en « pôles » au niveau régional, à partir de 2005, va dans ce sens. Elle conforte l'existence de deux types de besoins de compétences : des compétences de spécialistes des domaines techniques couverts (environnement, risques, etc.) et des compétences d'ensemblers, assurant les synthèses nécessaires pour les utilisateurs et décideurs externes. L'hétérogénéité des régions conduit à souligner la nécessité d'une prospective régionale par pôle, pour apprécier au mieux les évolutions du contexte des actions publiques.

**L'organisation des établissements publics** s'est précisée au cours des décennies écoulées, notamment pour l'IFN et le CNPPF dont la forme juridique d'EPA est récente. Les réformes profondes de l'ONF menées depuis 2001 (qui sont en dehors du champ de la présente étude) ont eu un retentissement important sur l'ensemble de la filière d'emploi.

## **Les pratiques socioprofessionnelles**

**Le développement d'outils de planification de la gestion**, sur le modèle des aménagements forestiers, apparaît comme une évolution très significative. Le développement des plans simples de gestion (PSG) en forêt privée n'est plus réellement contesté dans son principe, et les démarches d'élaboration de plans de gestion ou de "documents d'objectif" font maintenant partie des figures imposées de toute gestion de milieu naturel sensible.

**L'écologie appliquée à la gestion** a fait des progrès très importants depuis vingt ans. Elle est maintenant largement vulgarisée parmi tous les acteurs de terrain. L'élaboration, puis la vulgarisation, des *catalogues de station*, à partir de la fin des années 70, et plus récemment le développement des « *cahiers d'habitat* » en sont des illustrations marquantes.

**Les pratiques de dialogue avec le public** sont en cours de transformation profonde, à la suite du besoin d'information et de concertation exprimé par la société. Cette transformation s'est traduite dans des textes de portée législative (application de la directive européenne « plans et programmes », nouvelles prescriptions relatives aux

documents de gestion forestière introduites dans la loi forestière de juillet 2001). Leur mise en œuvre reste encore largement à développer, comme l'ont montré les difficultés de gestion du dossier Natura 2000. Elles appellent à des changements de « posture », applicables à tous les métiers identifiés, mais aussi parfois à l'émergence de métiers spécialisés (par exemple en matière de communication de crise ou de médiation).

**L'apparition des processus de certification** dans le domaine forestier, conduit à privilégier comme garantie de bonne gestion les outils collectifs fondés sur une logique de régulation par le marché, et non sur une logique réglementaire ou contractuelle entre l'Etat et les acteurs du secteur. Ces pratiques constituent une nouveauté importante, même si leurs effets sont encore incertains.

**La réflexion méthodologique sur les indicateurs de suivi ou de résultat** faisant suite à la nécessité d'évaluation de toutes les politiques publiques, a pris une importance particulière, tant au niveau national avec la mise en place de la LOLF qu'au niveau européen avec la perspective d'état des lieux en 2007 puis de suivi de la politique de conservation des habitats.

### **Les outils disponibles**

**Les systèmes d'information géographiques (SIG)**, particulièrement bien adaptés aux besoins de métiers directement attachés à des territoires, connaissent actuellement un développement très rapide dans la filière. L'utilisation plus récente et associée des GPS va très probablement accentuer encore ce mouvement dans l'avenir, en faisant de ces outils de « géo-référencement » de toutes les actions la base du suivi de la plupart des actions menées.

Plus généralement, **l'accès instantané par voie informatique à une documentation partagée accessible à tous** modifie très sensiblement les conditions du travail, technique ou administratif. Son impact sur l'organisation hiérarchique et fonctionnelle des services ne peut être ignorée.

**Tous les outils de description des caractéristiques des milieux** sont sans doute appelés à se développer, dans le prolongement d'évolutions fortes connues depuis vingt ans : typologies et descriptions de stations, inventaires d'espèces, descriptions et cartographies d'habitats, cartographies de ZNIEFF, etc. L'amélioration de la connaissance des milieux naturels est en effet un enjeu reconnu comme essentiel en matière de biodiversité.

## **Le recrutement et la formation des agents**

**Pour les personnels techniques de catégorie B et C**, on est passé d'un recrutement principalement issu du monde rural, avec une formation scolaire de base de niveau BEPA ou bac, à un recrutement d'origine beaucoup plus urbaine, avec un niveau scolaire initial de niveau au moins BTS. Cette évolution est particulièrement visible dans des organismes tels que les parcs, qui du fait de leur histoire ont recruté beaucoup de personnels dans les années 60 /70, au moment de leur création, et n'ont recommencé qu'assez récemment, pour remplacer les départs en retraite de leur première génération d'agents. Cette évolution de l'origine sociologique et du niveau de formation initiale des personnels, renforcée par l'attrait qu'exerce ce secteur d'emploi, doit absolument être intégrée dans tout le management interne des structures de la filière, en particulier la gestion des compétences.

**Pour les ingénieurs**, l'évolution la plus significative est sans doute le haut niveau de recrutement initial des ITEF et l'élévation continue depuis une trentaine d'années de leur niveau de formation, avec notamment la mise en place de la « formation des ingénieurs forestiers » (FIF). Malgré son nom (et c'est heureux) celle-ci irrigue maintenant largement tout le secteur des milieux naturels, et pas seulement le secteur forestier où elle reste dominante. Le niveau technique de cette formation est très satisfaisant et lui assure un très bon renom, comme l'atteste le classement moyen des élèves choisissant cette formation parmi ceux reçus au concours commun des écoles d'agronomie. Les points de vigilance semblent devoir porter sur l'ouverture internationale (et surtout européenne), la liaison avec la recherche et le monde universitaire, et le maintien d'une forte technicité spécialisée, à l'occasion de la fusion des trois corps d'ingénieur des travaux du Ministère chargé de l'agriculture.

**Les personnels administratifs** ont moins de spécificités liées à la filière d'emploi que les personnels techniques. Cela ne signifie pas évidemment que les évolutions ont été moins fortes pour eux. La montée en puissance des règles européennes a entraîné pour tous, en particulier pour les services de l'Etat, des modifications très profondes. La complexification croissante des règles administratives et juridiques, et l'obligation d'une rigueur budgétaire croissante, sont également des éléments déterminants.

### **II.2.2. Des tendances lourdes pour l'avenir proche**

Comme on l'a vu plus haut, nous avons interviewé des acteurs de la filière et des observateurs externes sur les évolutions qu'ils pressentaient pour les années à venir. Les réponses conduisent à distinguer trois types de tendances.

#### **- Des tendances liées au contexte environnemental**

- Les évolutions climatiques

- Le développement de la sensibilité à toutes les formes d'atteinte aux milieux naturels (pollutions, dégradations diverses, perte de biodiversité)
- L'approche supra-nationale des questions d'environnement

#### **- Des tendances liées aux évolutions de la société**

- Les changements démographiques (vieillessement, et urbanisation) entraînant une modification de la perception des enjeux prioritaires, et aussi une modification des types de recrutement dans la filière d'emploi.
- Une tension croissante entre les trois piliers du développement durable : la valorisation économique, la protection écologique (incluant la biodiversité), et les attentes sociales (notamment l'emploi), appelant des arbitrages de l'Etat.
- Une exigence croissante de débat public et de médiation
- La complexification du cadre législatif et réglementaire, qui va de pair avec une juridicisation des rapports sociaux

#### **- Des tendances liées aux évolutions des politiques publiques**

- L'importance croissante des législations et réglementations européennes
- La décentralisation croissante des politiques publiques
- La volonté de réduire les dépenses publiques

**Ces points, déjà détaillés au paragraphe précédent au titre de l'état des lieux, ne sont pas repris ici. Leurs effets en matière de compétences et de métiers seront évoqués plus loin.**

#### **... et des questions en suspens**

Les réponses mettent en évidence des questions sur lesquelles différentes options paraissent possibles quant au rôle de l'Etat et donc de ses agents :

- Quel rôle pour l'Etat en matière d'aménagement et de gestion des territoires, spécialisés par type d'usage ou non ? Dans un contexte de décentralisation, son rôle est-il de réglementer ? de gérer directement ? d'exercer son influence ? Peut-il ou doit-il abandonner tout rôle en la matière ?
- Face au développement de zones en voie de désertification et de zones en voie de rurbanisation, l'Etat considère-t-il qu'il a un rôle de régulation économique, de protection des milieux naturels, de gestion des risques, voire aucun rôle ?
- L'Etat se considère-t-il comme engagé dans la protection et le développement de la biodiversité et de la qualité des territoires ?
- Quel est le positionnement de l'Etat dans la gestion des risques ?



### II.2.3. Quel rôle pour l'Etat et les opérateurs en 2015 ?

L'action de l'Etat et de ses opérateurs publics, dans le secteur de la forêt et des milieux naturels, semble marquée par trois axes forts :

- **la recherche croissante d'une mise en cohérence permanente des objectifs écologiques, économiques et sociaux dans la gestion des milieux naturels.** Au delà de l'objectif général, base de la politique de développement durable, cette recherche est très exigeante dans la qualité de conception des actions à mettre en œuvre.
- **la justification de l'action publique**, fondée sur la prise en compte du long terme ou la nécessité de péréquation géographique. On notera ici que ces deux critères sont ceux qui justifient en droit européen l'existence de services d'intérêt général.
- **la responsabilité des médiations et des débats publics** nécessaires à l'exercice équilibré de la démocratie.

Ces premières affirmations, au-delà des discours généraux, sont lourdes de conséquences en matière de métiers et compétences nécessaires dans les filières plus axées sur les questions écologiques. En effet, elles impliquent, par rapport à la situation actuelle, un fort développement des capacités d'expertise technique spécialisée en matière écologique, au même niveau que les expertises développées de longue date en matière économique ou industrielle par exemple. Elles supposent aussi un fort développement des capacités de médiation et de concertation collective, actuellement peu développées dans la filière.

Plus concrètement, le discours général sur « l'Etat garant » se traduit dans ce secteur d'emploi par des compétences particulières :

- être capable d'évaluer et de hiérarchiser les enjeux du développement durable, en confrontant les objectifs de protection de la biodiversité avec la pérennité d'activités économiques en milieu concurrentiel et les objectifs sociaux. La plupart des situations de tension connues au cours des années récentes portent en effet sur cette difficulté, qu'il s'agisse de situations localisées (marais poitevin, estuaire de la Seine, etc.) ou de situations plus générales : implantation du réseau Natura 2000. L'Etat sera probablement jugé sur sa capacité à gérer ces situations complexes,
- savoir évaluer en permanence le bon état écologique des milieux : cette exigence suppose de savoir mettre en place un dispositif de suivi des connaissances sur les milieux et d'interprétation de leur évolution, en continu,

- savoir définir des politiques de préservation, les mettre en œuvre, en évaluer les résultats, le cas échéant les adapter,
- savoir gérer en direct certains milieux sensibles, ou savoir évaluer la qualité de leur gestion,
- savoir faire valoir aux collectivités, responsables de la mise en œuvre de leurs politiques, les objectifs relatifs aux engagements internationaux de la France (CDB, etc.),
- savoir conduire et animer les débats publics, ou y participer, sur les thèmes ayant un rapport avec l'environnement.

Dans la décennie à venir, il est probable que l'achèvement de la mise en place du réseau Natura 2000 restera un enjeu prédominant : fin de la désignation, élaboration des DOCOB, mise en œuvre des contrats, évaluation des résultats des politiques mises en œuvre, en terme de conservation des habitats et espèces.

De même, la mise en œuvre de la réforme de la PAC, avec ses conséquences en matière de conditionnalité des aides et de suivi et de contrôle, représentera sans doute un enjeu très important et durable.

Mais d'autres thèmes, déjà très présents dans l'activité des services, seront très probablement toujours d'actualité, notamment la recherche d'un équilibre sylvo-cynégétique, la gestion des grands prédateurs (loup, ours, lynx), ou les conséquences de la non-gestion, faute de débouchés économiques. Les questions posées par ces thèmes sont évoquées ci-dessus, à propos des points forts de l'action de l'Etat.

Tous secteurs d'activité confondus, l'introduction de critères de conditionnalité environnementale dans toutes les politiques d'intervention publique apparaît comme une tendance lourde de ces politiques.

#### **II.2.4. Des activités stratégiques pour l'avenir**

Les analyses précédentes conduisent à souligner l'importance pour l'avenir de plusieurs groupes d'activités spécifiques à la filière. Ne sont pas repris ici les métiers de management ou de soutien non spécifiques à la filière d'emploi : responsable d'équipe ou de service, soutien informatique, gestion budgétaire, formation, etc. , même si les spécificités de la filière rejaillissent sur ces métiers, ou si de nombreux agents seront amenés à partager leur activité totale entre des activités spécifiques à la filière et d'autres non spécifiques.

L'étude prospective a permis d'identifier des groupes d'activités spécifiques à la filière et stratégiques pour l'avenir :

- **les activités relatives à la connaissance du patrimoine**, qui font appel à des compétences ou des qualifications très diverses :
  - conduite d'inventaires sur le terrain,
  - synthèse, validation, pilotage de réseau de producteurs de données
  - gestion de bases de données, SIG, etc.,
  - évaluation de l'état du patrimoine, appréciation synthétique (notamment en liaison avec l'application des politiques européennes).
- **les activités relatives à l'animation, au pilotage, à l'évaluation de la gestion** :
  - choix de référentiels de bonne gestion,
  - négociations avec les acteurs concernés,
  - évaluation, contrôle.
- **les activités de médiation**
- **les activités d'expertise transversale** :
  - analyse multicritères (écologique, économique, sociale) sur projets
  - chef de projet complexe,
  - expertise sur le transfert de connaissances des différentes disciplines de recherche vers l'utilisation.
- **les activités de police et de contrôle** :
  - police de la nature,
  - contrôle direct de conditionnalité, sur référentiel prédéfini (aides PAC, etc.)
- **les activités d'opérateurs directs** :
  - la gestion de milieux naturels (forêts domaniales, parcs nationaux, réserves, etc.)
  - la collecte de connaissances (IFN, Parcs, ONFCS, etc.)
- **les activités d'expertise juridique, financière, etc.** : règles européennes, droit de la concurrence, etc.
- **les activités d'animation territoriale** : montage de projets, chartes, accords multipartenaires, etc.

Beaucoup de ces activités existent déjà, à un niveau d'expertise développé, qu'il s'agit de maintenir et de faire évoluer en fonction des changements de contexte, mais sans transformation vraiment fondamentales.

D'autres au contraire apparaissent actuellement très émergentes, en particulier celles concernant l'évaluation synthétique de l'état du patrimoine, le pilotage de réseaux de données, l'expertise transverse à plusieurs disciplines, la médiation.

## II.2.5. Les nouvelles compétences nécessaires aux agents de l'Etat

Une réflexion relevant de l'analyse de risques conduit à identifier pour les années à venir trois points essentiels :

- sur le contexte environnemental, l'aptitude à anticiper les changements globaux et les situations de crise climatique
- sur le contexte socio-économique, la capacité à travailler avec (ou faire travailler ensemble) des acteurs très divers
- sur le contexte politique et juridique, l'aptitude à réduire les risques de blocage ou de contentieux liés, en particulier, à une mauvaise application des réglementations européennes.

Ces trois points conduisent à considérer comme essentiels le développement par l'Etat et ses services d'une expertise spécialisée, reposant sur **trois types de compétences distinctes** :

- **connaissance, suivi, diagnostic et pilotage de la gestion<sup>8</sup> des écosystèmes** : il s'agit là de savoir orienter le travail de spécialistes et d'experts dans les disciplines scientifiques et techniques relatives à la biodiversité.
- **capacité de mise en cohérence d'objectifs écologiques, économiques et sociaux** : analyse et compréhension de problématiques très différentes, recherche de solutions par l'expertise technique et socio-économique et par la médiation.
- **compétence en « ingénierie administrative »**, au sens le plus large : capacité à anticiper et à traiter au plan juridique, administratif et financier des questions de plus en plus complexes.

Les problèmes posés étant traités à l'échelle territoriale du département (ou de la région, avec constitution d'équipes d'expertise regroupées), on peut évaluer à plusieurs centaines au niveau national, à assez court terme, les besoins d'experts nécessaires. Lorsque le Conseil Général du GREF et l'Inspection de l'Environnement ont procédé en 2003 à une évaluation des besoins en personnels nécessaires aux services déconcentrés de l'Etat pour la mise en place et la gestion du seul réseau Natura 2000, ils les ont estimés à environ 200 personnes.

L'évaluation quantifiée des besoins en matière de police de la nature, considérée également comme un sujet sensible, n'a pas pu être menée dans le cadre de cette étude. Il faut souligner combien il est important de réhabiliter ces fonctions et l'organisation des missions correspondantes.

---

<sup>8</sup> Le « monitoring » des anglo-saxons

Dans un contexte d'effectifs nécessairement contraints, des fonctions jugées moins sensibles devront, soit être abandonnées, soit faire l'objet de réflexions très actives sur les gains de productivité possibles, par une meilleure organisation du travail. Sous réserve des adaptations de la notion de productivité en matière de services, cette réflexion sur la productivité s'imposera dans tous les domaines, et particulièrement dans ceux relatifs à la police de la nature, aux contrôles, et à la gestion directe. Il apparaît hautement improbable à court ou moyen terme que ces missions soient abandonnées, voire même sensiblement réduites, mais les progrès possibles par une meilleure organisation y sont sans doute significatifs et portent sur des effectifs importants.

## Troisième partie : Recommandations

### III.1. Les activités à développer à l'horizon 2015

L'inventaire des activités à mener à l'horizon 2015 par les services de l'Etat, ou sous sa responsabilité par ses établissements publics, résulte des analyses qui précèdent. Beaucoup de ces activités existent déjà, à un niveau d'expertise développé, qu'il s'agit de maintenir et de faire évoluer en fonction des changements de contexte, mais sans transformations vraiment fondamentales. D'autres, au contraire, sont actuellement en émergence.

Ces activités ont été classées en trois groupes :

1. Connaissance, suivi et pilotage de la gestion des milieux naturels
2. Conseil, animation, vulgarisation, communication, médiation
3. Ingénierie administrative et mise en œuvre de politiques publiques

#### III.1.1. Connaissance, suivi et pilotage de la gestion des milieux naturels

Ces activités relèvent de niveaux d'intervention différents :

##### **La connaissance du patrimoine, dans ses aspects écologiques, économiques ou sociaux<sup>9</sup>**

- conduite d'inventaires sur le terrain, collecte de données sur les milieux
- évaluation de l'état du patrimoine, appréciation synthétique (notamment en liaison avec l'application des politiques européennes) de l'état écologique, de la capacité de valorisation économique des milieux, et connaissance des acteurs socioéconomiques concernés
- synthèse, validation, pilotage de réseau de producteurs de données
- gestion de bases de données, SIG.

##### **La planification de la gestion des milieux naturels**

- élaboration directe de plans de gestion ou d'aménagements (forêts publiques ou privées, réserves naturelles, documents d'objectifs de sites Natura 2000, etc.)
- validation et contrôle de l'application de documents de planification de la gestion établis par des tiers.

##### **La gestion en régie de milieux naturels**

- gestion de forêts domaniales ou communales
- gestion d'espaces protégés (réserves, parcs, etc.).

---

<sup>9</sup> Pour les milieux forestiers, les six critères de gestion durable dits d'Helsinki en fournissent une grille d'analyse

### **III.1.2. Conseil, animation, vulgarisation, communication, médiation**

Ces activités comprennent principalement :

**Les activités d'expertise et de conseil technique**, notamment au bénéfice de collectivités, d'autres services de l'Etat, ou plus rarement<sup>10</sup> de particuliers

#### **Des activités d'animation, communication, vulgarisation et formation**

- animation de réunions, de chartes , accords multi-partenaires,
- montage de projets,
- actions favorisant la visibilité des services et de leur action
- transfert de connaissances : ce point concerne aussi bien le « développement », transfert aux utilisateurs de terrain de résultats de la recherche, que la communication vers le grand public sur des enjeux environnementaux importants.

#### **Des activités de médiation**

- gestion de conflits d'usage,
- négociation avec des élus locaux, des professionnels, des associations, etc.

Ces activités font appel à des capacités d'expertise transversale, notamment en matière d'analyse multicritère (écologique, économique, sociale) de projets. Elles peuvent comporter le pilotage - ou la participation au pilotage - de projets complexes.

### **III.1.3. Ingénierie administrative et mise en œuvre de politiques publiques**

Ces activités relèvent de plusieurs domaines:

#### **Des activités de contrôle et de police**

- police de la nature,
- gestion de dossiers (PSG, aides, autorisations, etc.),
- contrôle direct de conditionnalité, sur référentiel prédéfini (aides PAC, etc.)

#### **Des activités d'appui et d'expertise spécialisée**

- expertise juridique (règles européennes, droit de la concurrence, etc.),
- expertise financière ou commerciale.

#### **Des activités relatives au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques**

- élaboration et utilisation de référentiels de bonne gestion
- négociations avec les acteurs concernés
- évaluation, contrôle de gestion

---

<sup>10</sup> sous réserve du droit de la concurrence au regard de l'expertise et du conseil privés.

- élaboration et suivi d'indicateurs (LOLF, suivi du bon état de conservation, etc.)

**La gestion des crises**, qui regroupe des activités diverses, alliant la capacité à mobiliser de l'expertise technique très spécialisée et l'aptitude à la médiation et à la négociation en situation d'urgence.

### **III.2. Les compétences à développer à l'horizon 2015**

L'énumération des activités spécialisées citées ci-dessus induit les compétences spécialisées requises. Une lecture plus globale des besoins conduit à identifier des aptitudes ou des compétences de synthèse indispensables à la bonne exécution future des missions.

- L'articulation des compétences de généraliste sur le long terme et des compétences de spécialiste sur des domaines précis (notamment habitat, faune, flore, sols, zones humides, etc.)
- L'aptitude à la prospective et à l'anticipation, et pas uniquement à la réaction devant des situations constatées
- La compétence en économie de l'environnement, intégrant la gestion des risques et les perspectives de très long terme dans les raisonnements économiques classiques (par exemple, à propos de la prospective sur les évolutions climatiques et/ou sociétales, avec leur impact sur les territoires)
- L'aptitude à dialoguer avec la communauté scientifique, et à intégrer dans des actions opérationnelles les résultats de la recherche : la problématique des changements climatiques, et l'importance des évolutions socio-économiques prévisibles, donnent à cet aspect une importance primordiale.

Dans l'analyse des compétences requises, il faut souligner, pour le bon exercice des responsabilités futures de l'Etat, l'importance de leur articulation.

L'articulation entre une posture professionnelle centrée sur la médiation, et une autre centrée sur les positions régaliennes est par nature très délicate. Le discours souvent un peu simpliste sur l'allègement du rôle de l'Etat, la nécessité de la concertation et de la décentralisation conduit souvent à rendre plus difficile (ou en tout cas moins gratifiant) l'exercice de fonctions de type régalien.

Pourtant, le souci d'économie de l'Etat et le mouvement de décentralisation conduisent à estimer probable un recentrage de l'Etat sur des actions régaliennes, qui ne lui sont en général pas contestées, et dont la logique apparaît très forte dans un contexte d'engagements internationaux très présents dans ce secteur d'activité.



L'organisation des services devra veiller à éviter que les mêmes personnes (voire les mêmes équipes de travail) soient conduites à exercer les deux types de fonction. On citera ici par exemple les « porter à connaissance » de plus en plus fréquemment nécessaires de la part de l'Etat, dans le cadre de politiques décentralisées, qui exigent un positionnement très différent de celui de l'expertise ou du conseil, même quand les connaissances techniques nécessaires à l'exercice de ces types de fonctions sont les mêmes.

La distinction entre ce qui relève de la recherche du consensus négocié, et ce qui relève de l'expression d'une politique de l'Etat qui s'impose (après avoir été expliquée, bien entendu) devra donc être suivie avec beaucoup d'attention.

### III. 3 La formation

La formation initiale technique est très généralement jugée bonne. La concurrence forte dans les concours de recrutement, probablement durable, ne laisse pas prévoir de dégradation sur ce point.

En revanche, le besoin d'approches synthétiques, multidisciplinaires, conduit à exprimer deux besoins :

- l'ouverture plus large des recrutements dans la filière d'emploi à d'autres spécialités de formation, non directement axées sur les spécialités techniques de la filière (sciences biologiques)
- l'accentuation des approches interdisciplinaires dans les formations de prise de fonction (après recrutement) ou d'adaptation à l'emploi (après changement d'activité).

Ces deux éléments ne doivent cependant surtout pas conduire à affaiblir **la spécialisation technique des personnels de la filière**, qui assure leur légitimité face à des problèmes d'une grande complexité. Cette spécialisation technique doit conduire à intégrer de mieux en mieux les aspects d'évaluation de bon état des milieux, et d'évaluation des impacts des activités humaines sur ces milieux.

Il y a lieu de souligner **l'importance de la formation continue**, en particulier sur :

- les évolutions des connaissances scientifiques et techniques (biodiversité, changements climatiques, etc.), dans un domaine où elles sont très rapides : ce point est essentiel, pour le maintien de la légitimité d'intervention des agents
- les outils de gestion de l'information géographique (SIG, GPS, télédétection, photogrammétrie, etc.), essentiels en matière d'interventions sur les territoires et de gestion des données
- l'économie de l'environnement

- la mise en oeuvre des politiques publiques (droit administratif, droit européen, droit pénal, jurisprudence, etc.),
- le contrôle de gestion,
- la formation à la communication et à la médiation
- la formation aux sciences humaines et sociales (en particulier la sociologie des organisations).

Cette liste montre l'ampleur des actions à mener, liée aux évolutions rapides du secteur. Cela justifie sans doute un programme spécifique, à monter avec les personnels concernés, dans une démarche de plan individuel de formation doté de moyens spécifiques.

Deux points particuliers sont à signaler :

- l'intérêt technique d'ouvrir les formations sur des disciplines techniques voisines de celles directement liées à la filière d'emploi : ici, il s'agit essentiellement du domaine de l'eau, souvent associé dans l'organisation des services aux questions relatives à la nature.
- l'intérêt fonctionnel de mettre en place des habilitations liées aux formations validées, dans des domaines particuliers (santé des forêts, formation à l'audit interne, etc.).

### **III.4. Profils et parcours**

L'énoncé de recommandations dans ce domaine est un exercice complexe. La construction et surtout le suivi sur toute une carrière professionnelle d'un parcours conforme à un schéma idéal se heurte en effet souvent à des contraintes de court terme, résultant de la prise en compte de l'intérêt du service et des situations individuelles des agents à un moment donné de ce parcours.

On se limitera donc ici à trois considérations très générales.

- L'une des spécificités de la filière d'emploi étant son ancrage territorial fort, l'intérêt de commencer par des activités de terrain apparaît très important :
  - pour donner un contenu concret aux connaissances acquises en formation initiale, et ne pas les perdre très vite,
  - parce que le travail de terrain permet de connaître les partenaires, d'intégrer leurs logiques d'action
  - et parce que la connaissance du terrain permet ensuite de traiter avec plus d'efficacité des dossiers nécessitant des capacités de synthèse et de médiation.

- L'intérêt de mobilités fonctionnelles et inter-institutions paraît lui très important, pour élargir les points de vue et accroître les capacités de dialogue et de médiation par une meilleure compréhension de situations diverses. Le maintien ou de préférence le développement des compétences techniques caractéristiques de la filière d'emploi devront cependant constituer un point d'attention à l'occasion de ces mobilités. L'érosion (jugée parfois inéluctable) des compétences techniques avec l'expérience ou avec l'accroissement des charges administratives et managériales devrait en effet être combattue, pour donner à une filière d'emploi à fort contenu technique toute son efficacité. L'élargissement des connaissances techniques, lié à une expérience diversifiée, constitue une valeur ajoutée - et non une régression - par rapport à un acquis scolaire initial, même très poussé. Encore faut-il que cet acquis de l'expérience soit utilisé et valorisé par les intéressés et par leur structure d'emploi.
- La mise en situation de négociation ou de médiation est fréquente dans ce secteur, et présente souvent des enjeux importants (les difficultés de gestion du dossier Natura 2000 depuis 10 ans en donnent un exemple significatif, comme de façon récurrente les questions cynégétiques). L'une des responsabilités essentielles des supérieurs hiérarchiques est de ne pas exposer leurs collaborateurs à des risques qu'ils ne pourraient pas maîtriser. Ils devront donc veiller à mettre en de telles situations des agents ayant par leur aptitude ou leur expérience la légitimité voulue pour exercer ce type de fonctions.

### III.5. Le travail en réseau

Le besoin de travail en réseau, maintenant universel, n'est pas spécifique à la filière.

Il est ici particulièrement fort pour deux raisons particulières, sans doute durables :

- la dispersion géographique et les faibles effectifs (souvent deux ou trois personnes) des équipes élémentaires de travail, rendant indispensable la recherche de compétences externes à ces équipes
- le caractère très diversifié des questions posées.

#### **Ce travail en réseau doit s'exercer :**

- **entre collègues de la filière**, par échanges de connaissances et de savoir-faire (y compris bien sûr entre techniciens et administratifs). On rappellera que le travail en réseau nécessite, peut-être encore plus que l'organisation hiérarchique traditionnelle, une structuration attentive. A défaut, les conflits de priorité ou l'absence de capitalisation en réduisent fortement l'intérêt. On notera aussi que la filière dispose en la matière d'expériences acquises et reconnues, notamment avec le Département de la Santé des Forêts (DSF) et

son réseau de correspondants de terrain. Son efficacité a été assise sur une structuration forte et des règles explicites dès la création de ce réseau.

- **avec des spécialistes extérieurs** : les services de l'Etat ne peuvent en effet évidemment pas avoir des compétences dans tous les domaines. Là aussi, cet appel à des spécialistes externes doit s'appuyer sur une organisation précise et sur deux éléments indispensables : d'une part, la capacité à construire un cahier des charges identifiant les besoins et résultats attendus ; d'autre part, la capacité à identifier les experts.

On notera sur ce dernier point que la spécialisation des métiers de la filière d'une part, la tendance durable à réduire les effectifs propres de l'Etat d'autre part, devraient conduire à **identifier les spécialités que l'administration souhaite garder en interne, et celle pour laquelle elle accepte, ou choisit, de faire appel à la sous-traitance.**

**Un inventaire et un suivi des spécialistes**, à l'image de ce qui a été fait depuis quelques années pour les IGREF et ITEF, serait à ce titre particulièrement souhaitable, mais en l'étendant à des notions plus larges que celles liées à la recherche.

Le choix de faire appel à la sous-traitance nécessite, lui aussi, de disposer en interne de bonnes compétences en matière de maîtrise d'ouvrage de la sous-traitance : définition du cahier des charges, choix des sous-traitants, contrôle d'exécution.

Dans la filière « Forêt-bois-milieus naturels », et plus spécialement dans le domaine de la conservation de la nature et de la biodiversité, le cas de **la « sous-traitance à la communauté scientifique » mérite une mention spéciale.** Elle est largement pratiquée en matière de connaissance et de suivi des écosystèmes. Sans remettre aucunement en cause ce choix qui s'impose, **il paraît indispensable que la maîtrise d'ouvrage de l'Etat en la matière soit exercée**, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement. Le renforcement des activités de connaissance et des compétences correspondantes (cf la deuxième partie) correspond principalement à ce besoin.

### **III.6. Des clarifications à apporter**

Pour faciliter l'exercice des missions des agents, il paraît nécessaire, au vu de l'enquête, d'apporter certaines clarifications. Celles-ci peuvent relever du niveau national ou du niveau local. On se limitera ici à quelques points fréquemment évoqués pendant les entretiens.

- **Le rôle de l'Etat dans le contexte de la décentralisation**

Le rôle de l'Etat appelle des relations étroites et de nature nouvelle avec les élus locaux, en distinguant les relations de partenariat et l'affirmation des positions régaliennes de l'Etat.

Le besoin de connaître clairement le périmètre des responsabilités maintenues de l'Etat - celles sur lesquelles il maintient son engagement - est souvent exprimé par les agents, face à un discours qui semble souvent se limiter à l'objectif de réduction des effectifs et des moyens de l'Etat.

Les nécessités de la mutualisation conduisent aussi à des attentes fortes vis à vis des ministères en matière de documentation, de soutien juridique, d'appui et non seulement de directives.

- **Les responsabilités respectives des différents services déconcentrés de l'Etat et de ses établissements publics**

Là aussi, les restructurations importantes, qu'elles soient déjà effectuées, décidées ou à venir, nécessitent des règles de compétences claires, pour éviter les pertes d'énergie ou les conflits d'attribution stériles.

- **Une communication efficace vis-à-vis du public**

La mise à disposition, par site Internet, des renseignements permettant au public de s'orienter dans les circuits de l'administration est un outil qui permet à la fois de faire gagner du temps et de l'efficacité aux agents et d'améliorer la satisfaction du public en lui évitant les démarches inutiles.

D'autres informations pourraient être mises à disposition du public sur des sites Internet, notamment pour valoriser des données ou donner de l'information pour la préparation des débats locaux.

Il conviendrait de développer largement ce type d'outil.

## Conclusion

Comme tout chantier de l'Observatoire des Missions et des métiers, celui-ci conduisait à se poser pour la filière « Forêt - bois - milieux naturels » des questions essentielles : quels métiers, pour quelle filière d'emploi, dans quel Etat ... à l'horizon 2015 ?

### Quel Etat ?

Un Etat plus décentralisé, sans aucun doute, plus allégé aussi (en souhaitant que l'amincissement ne le conduise pas jusqu'à l'anémie...), mais un Etat porteur des engagements internationaux de la France, et des intérêts du long terme. Ces deux caractéristiques pèsent d'un poids particulier, en matière de nature et de biodiversité.

### Quelle filière d'emploi ?

Héritière de la filière forestière, fière de sa tradition séculaire de développement durable, la filière « forêt - bois - milieux naturels » reste marquée par deux caractéristiques parfois antagonistes : le caractère de « biens publics globaux » de richesses naturelles telles que la biodiversité ou les paysages (des biens dont chacun doit pouvoir profiter sans en priver les autres), et la valorisation économique attendue par la société de l'exploitation des territoires, supports de ces richesses.

### Quelles compétences pour les agents publics de cette filière ?

D'abord les compétences nécessaires à **la bonne compréhension de milieux complexes**, dont la dynamique sera de plus en plus marquée par les changements climatiques. L'Etat est garant de leur maintien en bon état. Ce n'est pas par hasard que les directives européennes sur l'eau et sur les habitats demandent aux Etats membres d'assurer le « bon état écologique » des cours d'eau ou le « bon état de conservation » des habitats, alors que les interventions humaines ne visaient au départ qu'à organiser au mieux leur bon usage.

Ensuite, le développement des approches en **économie de l'environnement**, nécessaires à la compréhension des enjeux du bon usage des milieux naturels, contrepartie normale et attendue par la société de leur maintien en bon état.

Enfin, les compétences et les postures nécessaires à **la médiation**, tout autant qu'à l'exercice des **missions régaliennes**.

La compréhension et la maîtrise technique de la dynamique de milieux complexes, le développement de nouvelles approches fondées sur l'économie de l'environnement, le développement d'attitudes articulant médiation et fonctions régaliennes apparaissent bien comme les trois priorités pour les agents de la filière, à échéance de dix ans.

La quantification de leur impact en matière de recrutements ou de besoins de formation ne rentrait pas dans le champ de l'étude. Elle aurait sans doute été illusoire. Des pistes qualitatives ont été citées, avec quelques recommandations en matière de gestion des personnels.

On peut estimer que les préoccupations de la société concernant la qualité des espaces naturels correspondent à une tendance lourde - et non à une mode - et que les responsabilités de la puissance publique en la matière relèvent des attributions pérennes d'un Etat recentré sur ses fonctions essentielles.

L'attachement des agents de cette filière à leur métier, souvent évoqué, a été largement confirmé tout au long de l'étude. Ancré dans un passé parfois idéalisé, il doit permettre de s'ouvrir à ces approches nouvelles, gages de la réponse aux attentes d'une société légitimement attachée à la qualité de ses espaces naturels et exigeante à l'égard de ses agents publics.

---

## **Annexes**

- loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt
- la convention d'Aarhus
- composition du groupe de la filière d'emplois (GEFE)
- liste des personnes interviewées lors de la phase "Prospective"
- questionnaire prospectif



## LOI n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt

«La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général. La politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable. 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.

La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes.

Le développement durable des forêts implique un équilibre sylvo-cynégétique harmonieux permettant la régénération des peuplements forestiers dans des conditions économiques satisfaisantes pour le propriétaire. Cet équilibre est atteint notamment par l'application du plan de chasse défini aux articles L. 425-1 à L. 425-4 du code de l'environnement, complété le cas échéant par le recours aux dispositions des articles L. 427-4 à L. 427-7 dudit code.

La politique forestière participe à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'autres politiques en matière notamment de développement rural, de défense et de promotion de l'emploi, de lutte contre l'effet de serre, de préservation de la diversité biologique, de protection des sols et des eaux et de prévention des risques naturels. Elle prend en considération les modifications et phénomènes climatiques.

Elle prend en considération les spécificités respectives de la forêt relevant du régime forestier, notamment domaniale et communale, et de la forêt privée. Elle développe activement les conditions favorables au regroupement technique et économique des propriétaires forestiers et encourage l'organisation interprofessionnelle.

Sa mise en oeuvre peut être adaptée au niveau régional ou local, en accordant une importance différente aux trois fonctions susmentionnées

selon les enjeux identifiés au niveau régional ou local et les objectifs prioritaires des propriétaires. Elle tient compte notamment des spécificités ou des contraintes naturelles d'exploitation des forêts montagnardes, méditerranéennes et tropicales et des forêts soumises à une forte fréquentation du public.

Ses orientations, ses financements, ses investissements et ses institutions s'inscrivent dans le long terme.

Elle privilégie les mesures incitatives et contractuelles, notamment par la recherche de justes contreparties pour les services rendus par la forêt et les forestiers en assurant les fonctions environnementale et sociale lorsque cela conduit à des contraintes ou à des surcoûts d'investissement et de gestion.

Les forêts publiques satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général, soit par l'accomplissement d'obligations particulières dans le cadre du régime forestier, soit par une promotion des activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique. »

(Art. L. 1er. du titre 1er : développer une politique de gestion durable et multifonctionnelle)

## La convention d'Aarhus

Les dispositions concernant l'information du public ont été confortées, entre autres, par la convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États.

Adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio pour la région Europe de la Commission économique des Nations Unies, la convention d'Aarhus porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle se décline selon les axes suivants :

- Développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques, en prévoyant notamment une diffusion transparente et accessible des informations fondamentales
- Favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement. Il est notamment prévu d'encourager la participation du public dès le début d'une procédure d'aménagement, « c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». Le résultat de sa participation doit être pris en considération dans la décision finale, laquelle doit faire également l'objet d'une information.
- Étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information

La France s'est engagée à double titre dans la transcription des principes d'Aarhus.

Tout d'abord, en tant que signataire directe, cette convention internationale a, une fois publiée, une valeur infra constitutionnelle et supra législative. La convention d'Aarhus, approuvée par la loi n°2002-285 du 28 février 2002 puis annexée au décret de publication du 12 septembre 2002, est donc entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

Cette convention internationale contient des dispositions d'effet direct, c'est à dire qui peuvent être directement invoquées devant les tribunaux français sans qu'une intégration dans la législation soit nécessaire.

1. En matière de droit à l'information, le délai de réponse au citoyen demandeur est d'un mois, alors que le règlement français accorde 2 mois.
2. L'accès à un document peut être refusé lorsqu'un secret de fabrication est protégé par la loi pour défendre un intérêt économique légitime. Toutefois dans ce cadre, des informations sur les émissions qui sont

pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées. Or la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a toujours refusé la communication au public de relevés individualisés d'analyse d'effluents d'une usine car ils pouvaient révéler des procédés de fabrication. (CADA 29 novembre 1984 Clément). Le gouvernement français a confirmé la position de la CADA.

3. La convention fait participer le public au processus décisionnel par sa consultation très en amont de la décision, selon une procédure qui n'existe en France que pour les projets soumis à la commission du débat public.

Loi du 28 février 2002 :

<http://www.admi.net/jo/20020301/MAEX0100035L.html>

Décret d'application du 12 septembre 2002 : Décret n° 2002-1187 du 12/09/02 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998

## **Observatoire des Missions et des Métiers**

### **Liste des membres du groupe d'étude de la filière d'emplois « Forêt, Bois et milieux naturels »**

**Président du groupe de pilotage : Michel BADRE**

Ingénieur Général du Génie Rural des Eaux et Forêts

Madame Claire HUBERT – Sous-Direction de la Forêt et du Bois – DGFAR

Monsieur André BARRIERE – Sous-Direction de la Forêt et du Bois – DGFAR

Monsieur J-M MICHEL - Direction de la Nature et des Paysages -MEDD

Monsieur Gilles BURBAN - Service de la Modernisation -SG

Monsieur Michel SINOIR – D.D.A.F de Savoie

Monsieur Bruno CINOTTI –D.D.A.F du Bas-Rhin

Monsieur Xavier LACROIX - SERFOB – DRAF Franche-Comté

Monsieur Jean-Michel NINGRE - SERFOB - DRAF PACA

Monsieur Patrick REBILLARD – DDAF du Jura-

Monsieur Vincent BAINVILLE – O.N.F

Monsieur Thomas FORMERY – C.N.P.P.F

Monsieur Antoine de LAURISTON - C.R.P.P.F « Ile-de-France – Centre »

Monsieur Jean-Marc POURE – I.F.N

Monsieur Guy MERCIER – I.F.N

Monsieur Denis HARDEL – I.F.N

Monsieur Alain LEFEUVRE – DDAF du Bas-Rhin

Monsieur Edouard POTTIER – DDAF de Saône-et-Loire

Monsieur Denis DAGNEAUX - DDAF des Vosges

Madame Catherine CHARRIER- DRAF Bretagne

Monsieur Jean-Luc CARRIO - DIREN Rhône-Alpes

Groupe d'étude de la filière d'emplois "Forêt, bois et milieux naturels"

Liste des personnes interviewées lors de la phase « Prospective »

-----

Madame Andrée Corvol – Dessert  
Directeur de recherche CNRS – I H M C

Monsieur Bernard Baudot  
IG du GREF – IGIR - DRAF Aquitaine

Monsieur Philippe de Gouvello  
IG du GREF – IGIR - DRAF Bretagne

Monsieur François Houiller  
Responsable du département : « Environnement – Forêt – Agriculture » INRA

Monsieur François Laloum  
Maître des Requêtes - Conseil d'Etat

Monsieur Hervé Brédif  
Professeur de l'enseignement supérieur agronomique - I.N.A

Monsieur Henry Ollagnon  
Professeur de l'enseignement supérieur agronomique – I.N.A

Monsieur Jean – Claude Monnin  
Vice – Président - Fédération Nationale des Communes Forestières de France

Monsieur Jean-Marie Barbier  
Directeur général de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires  
Forestiers et Sylviculteurs

Monsieur Michel Burdeau  
IG des Ponts & Chaussées – I.G.E - MEDD

Madame Cherelle  
Chef du service « Environnement » - Association des Maires de France

Monsieur Bernard Beaudot  
IG du GREF – IGIR - DRAF Aquitaine

Monsieur Patrick Legrand  
Directeur de la mission « Environnement – Société » I.N.R.A

Monsieur Philippe Huet  
IG du GREF – I.G.E – M.E.D.D

Monsieur Philippe Lacroix  
Directeur Général - Fédération Nationale des Communes Forestières de France

Monsieur Pierre Verneret  
Directeur - Fédération Nationale du Bois

-----

**Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales**  
**Observatoire des missions et des métiers**

*Merci de retourner ce questionnaire à l'adresse suivante pour le 19 avril 2004.*

*Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation,  
de la Pêche et des Affaires Rurales  
Observatoire des Missions et des Métiers  
- à l'attention de François GRANIER  
78, rue de Varenne  
75 349 PARIS 07 SP  
(télécopie : 01.49.55.45.42)*

**Ce questionnaire a pour objectif de repérer des axes d'évolution pour les organismes publics de la filière « Forêt, bois et milieux naturels ». La finalité est d'aider à identifier les profils des emplois qui devront être assurés d'ici cinq à sept ans par les personnels de ces organismes, à partir de scénarios sélectionnés.**

**1 - Les attentes à l'égard des services publics**

**Parmi les propos ci-dessous recueillis auprès de bénéficiaires de l'action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d'accord » (++) , « plutôt d'accord » (+), « plutôt pas d'accord » (-), « pas du tout d'accord » (--).**

**Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé de cocher par une croix (dans la dernière colonne à droite) les deux attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.**

Propos recueillis auprès de bénéficiaires		++	+	-	--	
1-1	« Il faudrait que l'Etat soit plus respectueux des prérogatives de chacun des acteurs du secteur forêt- bois- milieux naturels »					
1-2	« Il faudrait veiller à ce que l'Etat ne se consacre pas uniquement à des tâches de police, de contrôle ... »					
1-3	« L'Etat devrait mobiliser ses moyens à autre chose que des approches environnementalistes »					
1-4	« L'Etat doit jouer un rôle central dans l'organisation du secteur afin garantir l'intérêt général »					
1-5	« Il faudrait que l'Etat se mobilise dans d'autres situations que les situations d'urgence, de crise »					

Au-delà de ces affirmations, y a-t-il, de votre point de vue, d'autres attentes de la société auxquelles les organismes publics doivent répondre au bénéfice de la filière « Forêt, bois et milieux naturels » ?

Identifiez-vous d'autres attentes ?		++	+	-	--	



## 2 - Les enjeux pour les services publics

Voici neuf enjeux énoncés pour les services publics. Pouvez-vous les classer par ordre de priorité ? Vous créez trois sous-ensembles, en indiquant :

- . par le signe (+++), les trois enjeux qui vous semblent *prioritaires*,
- . par le signe (++) , les trois enjeux que vous considérez comme *importants*,
- . par le signe (+) les trois enjeux qui à vos yeux sont *plutôt secondaires*.

Des enjeux énoncés par des bénéficiaires de l'action publique		+++	++	+
2-1	« Les services publics doivent être attentifs au financement de toutes les fonctions de la forêt et des milieux naturels et pas seulement de la fonction Production »			
2-2	« L'Etat doit favoriser le débat public et assurer la médiation entre les différentes parties prenantes »			
2-3	« Il est important que l'Etat s'assure de la faisabilité lorsqu'il met en place un cadre législatif ou réglementaire »			
2-4	« Les services publics doivent articuler des capacités techniques et des missions régaliennes »			
2-5	« Les services publics doivent privilégier des approches transverses ou territoriales »			
2-6	« L'Etat doit soutenir et développer des approches sectorielles : filière « forêt-bois » ; espaces protégés ; production agricole »			
2-7	L'Etat doit assurer les liens entre les politiques publiques européennes et les politiques publiques locales »			
2-8	« L'Etat doit défendre la qualité environnementale »			
2-9	« L'Etat doit contribuer à la lutte contre les conséquences de l'effet de serre »			

Identifiez-vous d'autres enjeux importants pour l'Etat et les services publics dans la définition des politiques publiques dans les secteurs « Forêt, bois et milieux naturels » ?

Identifiez-vous d'autres enjeux ?		+++	++	+

## 3 - Les tendances identifiées concernant la filière « Forêt, bois et milieux naturels »

Parmi les tendances des politiques publiques évoquées par les bénéficiaires de l'action publique, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'une tendance essentielle (+ + +), d'une tendance importante (+ +) ou d'une tendance mineure (+) ?

Tendances évoquées		+++	++	+
3-1	« Décentralisation croissante des politiques publiques relatives à la filière « Forêt, bois et milieux naturels »			
3-2	« Sanctuarisation » des milieux naturels au détriment des approches économiques			

Identifiez-vous d'autres tendances qui pourraient avoir une influence significative sur la filière ?

Identifiez -vous d'autres tendances?		+++	++	+

#### 4 - Des scénarios pour l'avenir ...

Pour chacun des scénarios esquissés ci-dessous, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'un scénario *vraisemblable* (oui - non) ? D'un scénario *souhaitable* ( oui - non) ?

Des scénarios pour l'avenir		Vraisemblable ?		Souhaitable ?	
		oui	non	oui	non
4-1	« En dépit de l'affirmation d'une multi-fonctionnalité, on assiste à une spécialisation des territoires par type d'usage : production économique, loisirs, protection intégrale, bio-diversité, chasse... »				
4-2	« Une grande partie des missions des services publics est déléguée à des collectivités locales. L'Etat se concentre sur les missions de police, et de médiation»				
4-3	« On assiste à une opposition de plus en plus forte entre valorisation économique et préservation de la bio-diversité »				
4-4	« On constate une importance croissante des législations et réglementations européennes et internationales »				
4-5	« On observe le développement des conflits d'usage : agriculture, chasse, forêt, protection de la nature, espaces de loisirs... ». L'Etat se concentre sur leur maîtrise				
4-6	« On assiste au développement des pollutions à l'encontre des milieux naturels ». L'Etat se concentre sur leur prévention				
4-7	« L'évolution des politiques publiques européennes conduit à la disparition des politiques agricoles communes, remplacées par une politique européenne de gestion des territoires naturels »				
4-8	« L'Etat se consacre essentiellement à la protection des personnes et des biens face aux risques : risques naturels majeurs (avalanches, inondations, érosion des sols...), risques sanitaires, risques environnementaux »				
4-9	« L'Etat se consacre essentiellement à la lutte contre les effets des changements climatiques »				

Avez-vous d'autres propositions à formuler ?

Avez-vous d'autres scénarios à proposer ?		Vraisemblable	Souhaitable

## 5 - « Associations libres »

L'étude a inclus dans une même filière les trois termes : Forêt, Bois, Milieux naturels.

Pour chacun de ces trois termes, quels sont les mots (qualificatifs, expressions, ...) qui vous viennent spontanément à l'esprit ?

	Forêt	Bois	Milieux naturels
1			
2			
3			
4			
5			

**Commentaire général :**

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

**Pour nous permettre d'analyser ce questionnaire, pouvez-vous préciser à quel panel**

**vous appartenez ?**

- Bénéficiaire des politiques publiques des secteurs « forêt, bois et milieux naturels »?
- Expert des secteurs « forêt, bois et milieux naturels »?
- Agent public des secteurs « forêt, bois et milieux naturels »?

*Facultatif :*

Nom et prénom :	Qualité :

### ***Publications antérieures :***

**Etude de la filière d'emploi des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs – janvier 2002**

Olivia Foli (CNRS/LSCI) & François Mathieu (DRAF/SRFD Lille)

**Secrétaires et assistantes en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels – août 2003**

Dominique Le Dily (DDAF Laval) & François Granier (OMM Paris)

**L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture : des professionnels au service des politiques publiques – septembre 2003**

Juliette Faivre (EPLEFPA de Chartres), Daniel Valensuela (DPEI Paris), Bernard Chabbal (CFPPA de Carcassonne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Hélène Delahaye, étudiante, Université de Paris XIII

**Les réseaux de personnes ressources juridiques : une innovation organisationnelle au service de la prévention des contentieux - octobre 2004**

Jacques Duterne (DRAF/DDAF Rennes) & François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Aziz Loum, étudiant, Université de Paris XIII

**Cadres administratifs en services déconcentrés : Un processus de professionnalisation en construction – novembre 2004**

Geneviève Dahan-Selzter (Institut d'Etudes Politiques de Paris) & François Granier (OMM Paris)

**Compétences hydrauliques : Travaux conduits en appui à la mission interministérielle présidée par Monsieur Philippe Huet (I.G.E) - août 2005**

Marie-José Leterme (Agrocampus Rennes) & Pascal Duchêne (INFOMA Nancy) Coordination : François Granier (OMM Paris)

**Les emplois des services d'économie agricole à l'épreuve de la nouvelle PAC : Quelles évolutions ? Quels accompagnements ? – octobre 2005**

Sylvie Vareille (DDSV Rhône) & Alfred Gros (DRAF Auvergne).