

Allons-nous vers une politique forestière en Europe ?

La forêt est, par sa surface, la plus grande « infrastructure verte » du continent européen. Elle héberge une riche biodiversité, séquestre du carbone dans ses écosystèmes et ses produits, contribue aux énergies renouvelables, fournit un cadre de vie à ses citoyens, génère une importante activité économique et de l'emploi notamment en zone rurale. Paradoxalement, les traités de l'Union Européenne ne contiennent rien concernant le secteur forêt-bois. Cependant, certains actes législatifs de l'UE relatifs à des secteurs proches (développement rural, climat, énergie, biodiversité, économie bio-sourcée, etc.) ont des impacts sur lui. Cette situation qui n'identifie pas le secteur forêt-bois comme tel, fait que ces impacts sont soit positifs, soit négatifs mais jamais optimaux. Comment les acteurs du secteur forêt bois en Europe se sont-ils organisés pour compenser ces handicaps ? Une politique forestière européenne, à l'instar de la PAC (politique agricole commune) est-elle envisageable ?

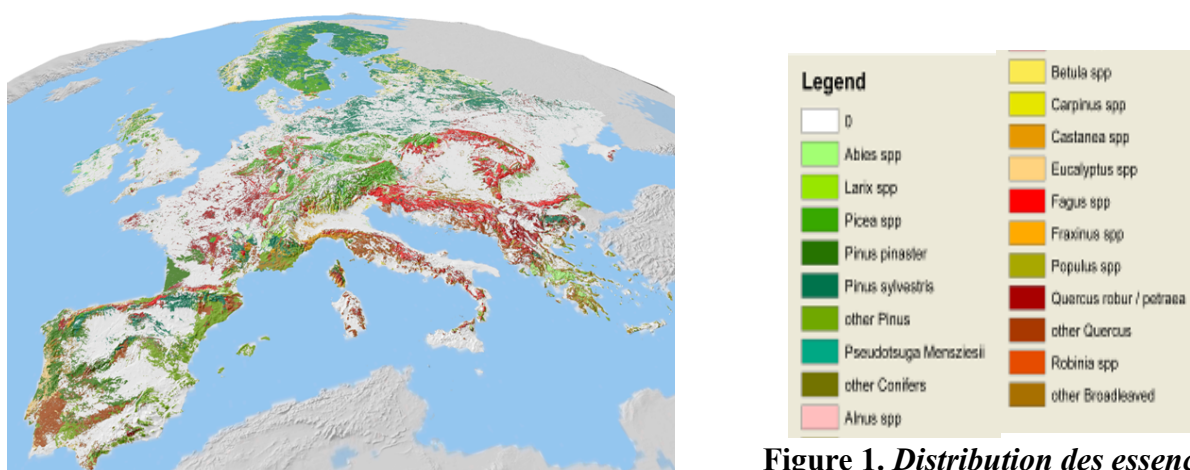


Figure 1. *Distribution des essences en Europe* (Source Alterra-EFI)

Quelles approches l'Union Européenne suit-elle pour mieux prendre en compte le secteur forêt-bois ?

Bien que les États membres restent maîtres de leur politique forestière, la coordination au niveau communautaire dans ce domaine présente pour eux un intérêt évident. Ils partagent en effet des valeurs, des objectifs et des préoccupations communes pour les forêts européennes et leur devenir. Plusieurs politiques communautaires bien que non ciblées sur les forêts, ont un impact sur elles, comme celles concernant le développement rural, le changement climatique, l'environnement ou l'énergie. Pour ces raisons, la Commission Européenne élabore une Stratégie forestière, actualisée périodiquement. Elle vise à renforcer la coordination des politiques liées à ce secteur, à contribuer à leur cohérence et à permettre la mise en place de synergies avec d'autres secteurs ayant un impact sur la gestion des forêts, tout en servant de texte de référence pour le développement de la politique des États membres dans ce domaine. Sa dernière version publiée en 2013 met en avant la gestion durable des forêts, leur multifonctionnalité, leur articulation avec la filière bois, comme principes de base. Ces principes deviennent de plus en plus importants dans un contexte de demandes croissantes sur les forêts et les produits forestiers, comme, par exemple, la biomasse forestière comme source d'énergie.

La Stratégie fixe des objectifs à l'horizon 2020 : i) faire en sorte que toutes les forêts de l'UE soient gérées selon les principes de la gestion durable ; ii) servir de base à une contribution compétitive et viable

de la sylviculture et de l'ensemble de la filière forêt-bois à la bio-économie. Pour atteindre ces objectifs, la Stratégie identifie huit domaines prioritaires interconnectés (cf. fig. 2) : contribuer aux demandes de la société en matière de développement rural et urbain, de compétitivité et de durabilité, de changement climatique et de protection de l'environnement et, pour ce faire, accroître la coordination et la communication, et améliorer la base de connaissances en stimulant la recherche et l'innovation. Dans le domaine prioritaire du développement rural, pilier financier de la mise en oeuvre de la Stratégie, celle-ci

8 DOMAINES PRIORITAIRES	
COORDINATION ET COMMUNICATION	Travailler ensemble (coordination et communication)
	Les forêts dans une perspective mondiale
CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS SOCIÉTAUX MAJEURS	Promouvoir nos communautés rurales et urbaines
	Stimuler la compétitivité et la durabilité de la filière bois, de la bioénergie et de l'économie verte
	Le rôle de la forêt dans la mitigation et l'adaptation au changement climatique
	Protection des forêts et amélioration des services écosystémiques
AMÉLIORER LA BASE DES CONNAISSANCES	Information et surveillance
	Recherche et innovation

Figure 2. Orientations stratégiques pour chacun des huit domaines prioritaires, pertinentes pour la Commission et les États membres Source : Commission Européenne

encourage des mesures forestières spécifiques visant à soutenir la gestion forestière durable. Elles concernent : le boisement, les systèmes agroforestiers, la prévention et réparation des dégâts (incendies, tempêtes) ; les investissements environnementaux et pour la transformation du bois, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers. La mise en oeuvre de la nouvelle Stratégie sera définie par un plan mis en place courant 2015 et évaluée en 2018. D'autres mécanismes financiers communautaires existent pour le secteur forêt-bois comme les Programmes Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation, ou LIFE pour l'information et la protection.

L'idée d'une politique forestière dans l'UE analogue à la PAC ne fait pas l'objet d'unanimité et semble écartée aujourd'hui. Lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie, des solutions pour améliorer la coordination et la mise en oeuvre ont été examinées avec les États membres, parmi lesquelles une directive-cadre sur la gestion durable des forêts. Toutefois, aucun consensus allant au-delà d'une approche volontaire ne s'est dégagé. En tout état de cause, il est important d'améliorer les liens avec les politiques de l'UE en rapport avec les forêts.

Quelles sont les approches des États européens - membres ou non de l'UE - pour développer le secteur forêt-bois ?

La foresterie européenne a donné lieu à l'une des plus anciennes coopérations internationales au monde : autour de 1900, il y eut la création des associations scientifiques et techniques de l'Union Internationale des Instituts de Recherches Forestières (IUFRO) et de *Silva Mediterranea* (aujourd'hui élargies à d'autres continents) et, dans les années 30, celle d'organes intergouvernementaux spécialisés (Centre International de Sylviculture à Berlin, Comité International du Bois à Vienne). Depuis 1947, une unité conjointe de la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies et de la FAO basée à Genève travaille pour les 56 États membres communs à ces deux organisations (Grande Europe, plus USA, Canada, Israël et pays d'Asie centrale de l'ex-URSS) et pour leurs organes compétents (Comité du Bois, Commission européenne des forêts), particulièrement en matière de : ressources forestières, perspectives de production, consommation et commerce des produits forestiers, aspects sociaux et culturels, politiques.

En 1990, à l'initiative de la France et de la Finlande, s'est tenue à Strasbourg la première *Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe*, événement qui concrétisa une volonté commune de protéger ces écosystèmes dans le cadre d'une coopération régionale dépassant le cadre de l'UE.

Cela a été le début d'un processus volontaire, toujours en cours, rythmé par la préparation et l'organisation de conférences réunissant les Ministres des forêts de 46 pays pan-européens (cf. fig. 3) ainsi que le représentant de l'UE, au cours desquelles ceux-ci ont pris divers engagements au travers de déclarations et résolutions. Focalisés au début des années 1990 sur la question de la protection des forêts (on sortait alors à peine de la crise du dépérissement des forêts attribué aux «pluies acides»), les centres d'intérêt ont évolué vers des thématiques qui ont progressivement couvert, bien que de façon inégale, les trois piliers économique, social et environnemental du développement durable. Plate-forme d'échange et siège d'un apprentissage collectif, le processus pan-européen rebaptisé *Forest Europe* en 2009, a permis une percolation lente mais continue de concepts et méthodes de gestion durable des forêts qui, en dépit de leur caractère volontaire initial, constituent aujourd'hui des instruments clé de la politique forestière de nombreux pays de la région. On pense en particulier aux critères et indicateurs de gestion durable des forêts en 1998 (voir fiche 8.04) et aux programmes forestiers nationaux en 2003.

Deux séries d'événements ont contribué à insuffler une réorientation du processus. Tout d'abord, l'émergence de conventions mondiales contraignantes dans des secteurs connexes mais touchant à des composantes du système forestier : en 1992, la Convention sur la Diversité Biologique et la Convention-cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques, et en 1994, la Convention des Nations unies sur la Lutte contre la Désertification; mais aussi, les désaccords persistants sur l'intérêt d'une convention mondiale sur les forêts manifestés lors des sessions successives du Forum des Nations Unies sur les Forêts.

Dans ce contexte, soucieux de renforcer le niveau des pays en matière de gestion durable des forêts, de (re)positionner le secteur forestier sur la scène internationale, voire de constituer une plate-forme permettant d'assurer une coordination avec les autres secteurs, les signataires de *Forest Europe* ont jugé opportun de tenter d'obtenir à l'échelle européenne ce qu'ils n'avaient pu obtenir à l'échelle mondiale. Ils ont engagé un processus de négociations visant à élaborer une convention-cadre sur la gestion durable des forêts. Le texte de cette convention rédigé de façon générique envisageait une série d'obligations générales ainsi que des obligations spécifiques structurées autour des six critères de gestion durable des forêts adoptés en 1998. Si un accord a été obtenu sur les composantes techniques du texte, des visions très divergentes entre les pays signataires de *Forest Europe* quant à l'ancrage institutionnel du futur Traité, ont conduit à une suspension provisoire des négociations sur le futur traité en fixant 2020 comme horizon pour l'obtention d'un accord.

Quelles sont les approches des acteurs (propriétaires, industriels, recherche et innovation) pour renforcer le secteur forêt bois en Europe ?

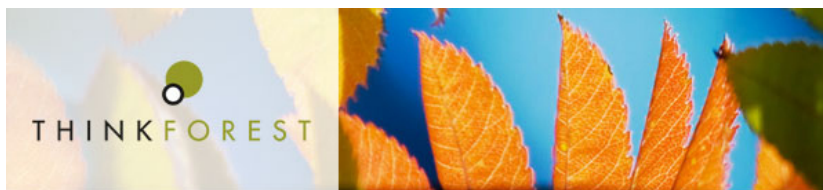
L'absence de politique commune de l'UE pour le secteur forêt-bois n'a pas empêché pour autant les acteurs de celui-ci de se mobiliser et de s'organiser à travers l'Europe. Au début des années 1990, a été créé l'**Institut Européen de la Forêt** (*European Forest Institute, EFI*) sur une initiative de la Finlande. Travaillant en réseau avec la majorité des établissements de recherche et d'enseignement supérieur en Europe, EFI est régi aujourd'hui par une convention internationale ratifiée par 25 États dont la France.



*: MCPFE alias *Forest Europe* depuis 2009

Figure 3. Pays signataires du processus *Forest Europe* (Source : Forest Europe)

Les objectifs d'EFI ont évolué progressivement pour se focaliser aujourd'hui sur deux grands domaines : a) **la recherche** sur les deux thèmes généraux «changement climatique et durabilité de la gestion forestière», et «forêt pour la société» ; b) **l'appui à la conception des politiques forestières** à travers notamment le forum «THINKFOREST» (voir encadré ci-dessous).



Les confédérations européennes des propriétaires forestiers privés et publics et celles des industries du bois et du papier constituent des structures de discussion, d'information réciproque et de pression. Ensemble, elles ont créé en 2005 une **plateforme technologique commune** qui, sur la base de consensus, a élaboré une perspective du secteur à l'horizon 2025, d'où a découlé une stratégie de recherche pour l'innovation centrée sur des objectifs prioritaires. Cet instrument s'est révélé très utile pour mobiliser et coordonner des moyens financiers supplémentaires provenant de l'UE et des États membres. Il a permis de consolider des réseaux de recherche déjà très structurés dans «l'Espace Européen de la Recherche», et de financer de nombreux projets dont certains ont donné des résultats porteurs d'innovation. Les évolutions récentes vont dans le sens d'une plus grande intégration des moyens provenant des régions, des États, de l'industrie et de l'UE.

Un «laboratoire d'idées» européen de haut niveau sur le futur des forêts en Europe et une interface entre les mondes scientifique et politique : le forum «Thinkforest»

Nous vivons dans un environnement changeant avec des relations complexes entre forêts, climat, autres écosystèmes et secteurs, la société et l'économie, avec leur dimension locale, régionale et planétaire, nous mettant au défi de répondre aux demandes multifonctionnelles faites aux ressources forestières tout en assurant leur gestion de manière véritablement durable. De nature transversale, ces questions exigent un engagement politique analogue à ceux consentis pour l'énergie, l'environnement, le commerce, le changement climatique, l'agriculture et l'eau. Du fait de politiques environnementales très diverses affectant les forêts, et des attentes croissantes les concernant venant d'autres secteurs et de la société en général, il apparaît nécessaire de renforcer la communication entre la communauté scientifique et le monde des politiques et des décideurs clés de l'UE. C'est pourquoi l'EFI, (Institut Européen de la Forêt) a créé ce forum en 2012.

«ThinkForest» a comme objectifs d'identifier les besoins d'informations en matière de politique forestière et de dégager une compréhension commune des problèmes. En aidant les décideurs et politiques à s'orienter à travers une masse foisonnante d'informations et en mettant à leur disposition la meilleure expertise et les données scientifiques les plus récentes, ce forum permet un fondement plus rationnel de la décision politique sur des questions forestières stratégiques. Il est présidé par Göran Persson, ancien Premier Ministre de Suède.

Ce qu'il faut retenir

- La Stratégie forestière de l'UE constitue un cadre partagé par les États membres et la Commission et intègre davantage la filière bois
- Le processus pan-européen Forest Europe a permis des avancées significatives dans une compréhension commune des principes de la gestion forestière durable et de sa mise en oeuvre
- L'idée d'une politique forestière dans l'UE analogue à la Politique Agricole Commune est écartée aujourd'hui
- Le système recherche et innovation du secteur forêt-bois en Europe se structure
- La communication entre les mondes politique et scientifique est renforcée