Contribution à l'histoire de la gouvernance forestière en Europe et en France de 1958 à nos jours

Première partie : les grandes étapes

Christian Barthod

Ingénieur général honoraire des ponts, des eaux et des forêts

Chef du service Forêt-Environnement à la direction départementale de l'agriculture (DDA) de la Corrèze de 1979 à 1983, chef du bureau de la recherche et de la technologie à la direction des forêts de 1983 à 1988, chef du département de la santé des forêts de 1988 à 1995, sous-directeur de la forêt de 1995 à 2002, sous-directeur des espaces naturels de 2002 à 2010, membre de l'Autorité environnementale nationale de 2010 à 2017.

Auteur correspondant : barthodcjm@gmail.com

Contribution à l'histoire de la gouvernance forestière en Europe et en France de 1958 à nos jours. Première partie : les grandes étapes

La première partie de cet article retrace les grandes étapes de la gouvernance forestière européenne et française depuis 1958. Elle met en lumière l'évolution des politiques, d'abord marquées par la prééminence nationale et la difficulté d'harmonisation, puis par une dynamique de coordination accrue, notamment à partir des années 1980, avec une accélération nette dans les années 1990. L'intégration progressive des enjeux environnementaux, la création de stratégies forestières communautaires à partir de 1998 et l'influence croissante des institutions européennes et des ONG sont soulignées. Le texte insiste sur les compromis nécessaires.

A contribution to the history of forest governance in Europe and France between 1958 and the present day. Part one: the main phases

The first part of this article traces the main phases of European and French forest governance since 1958. It explores the evolution of policies, which first stood out for their na-tional preeminence and harmonisation difficulties, and then for the increased coordination efforts, especially after 1980 and with a marked acceleration in the nineties. The progressive integration of environmental challenges, the creation of community-based forest strategies as from 1998, and the growing influence of European institutions and NGOs are highlighted. The article emphasises the need for compromise.

Messages clés :

- Ce témoignage montre un tournant de l'approche communautaire de la forêt durant la période 1983-1998.
- L'ambition d'une dynamique forestière communautaire s'est heurtée à des obstacles majeurs : diversité nationale, besoin d'unanimité, bases juridiques, financements.
- Gagnant en poids, l'enjeu environnemental a reconfiguré l'action européenne dans le domaine forestier : coordination, compromis.

Mots-clés : Europe ; Commission européenne ; politique forestière ; droit communautaire ; histoire.

Highlights:

- This account highlights a turning point in the community-based approach to forestry during the period 1983-1998.
- The ambition for community-based forestry came up against major obstacles: national diversity, a need for unanimity, legal basis, and funding.
- Due to their increase in importance, environmental challenges have reshaped European action in the forestry sector in terms of coordination and compromise.

Keywords: Europe; European Commission; forestry policies; Community law; history

Citation de l'article : Barthod, C. (2026). Contribution à l'histoire de la gouvernance forestière en Europe et en France de 1958 à nos jours. Première partie : les grandes étapes. *Revue forestière française*, *77*(2), 159-178. https://doi.org/10.20870/revforfr.2026.10208

Licence Creative Commons
Attribution - 4.0 International (CC BY 4.0)

AVERTISSEMENT PRÉALABLE

Le présent travail de mémoire a été mené à la demande de Damien Marage, Professeur en géographie à l'Université Marie et Louis Pasteur de Besançon (UFR SLHS/UMR ThéMA 6049 CNRS)[1] et co-organisateur du colloque : « Les Assises du Parlement de la Forêt » (7 et 8 novembre 2025, à Besançon), où cette communication a été présentée. Il ne s'agit pas d'un travail d'historien, de juriste, de sociologue ou de politologue. Tout au plus s'agit-il d'un travail de témoignage et de réflexion globale *a posteriori*, inévitablement empreint de subjectivité, mené par un ingénieur forestier qui, à des titres variés et sous des formes diverses, a longtemps participé aux débats européens, notamment communautaires, qui interféraient avec la politique forestière nationale.

Rendre compte de la longue période couverte doit néanmoins prendre en considération les caractéristiques différentes de mon regard sur trois grandes séquences temporelles, la première (1958-1983, voire 1958-1990) pouvant être considérée comme une phase d'incubation qui a conditionné en grande partie ce qui s'est passé ensuite, le rendant notamment possible :

- Avant 1984, il s'agit d'une mémoire dont j'ai hérité de la part d'acteurs engagés dans cette histoire. Ainsi, c'est Claude Baillet, chef de l'unité « Forêt et environnement » de la DG AGRI (la direction générale en charge de l'agriculture) durant les années 1980, qui m'a sensibilisé aux analyses et espérances partiellement déçues de Xavier Le Chatelier, premier chef de l'unité « Forêt et produits forestiers » de la DG AGRI. C'est à l'occasion de la préparation de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED, 1992) et de ses sujets forestiers que des acteurs très impliqués dans les débats des années 1970 m'ont parlé de la conférence de Stockholm (1972) et du long chemin qui a conduit de la première communication de la Commission sur l'environnement en 1971 à l'Acte unique européen de 1986, et de la manière dont cela a influencé les débats forestiers communautaires.
- De 1984 à 2002, il s'agit du regard d'un acteur très engagé de cette histoire, dans le cadre des responsabilités dévolues au ministère de l'Agriculture (chargé des forêts), à la fois dans des enceintes communautaires et non communautaires parlant de la forêt en Europe ;
- De 2003 à 2025, étant passé dans la sphère du ministère de l'Environnement avant de partir en retraite en 2020, j'ai davantage découvert les analyses et projets de la DG ENV (la direction générale en charge de l'environnement) concernant, directement ou indirectement, les forêts, tout en bénéficiant de l'inertie longue des réseaux amicaux tissés avec des fonctionnaires de la Commission et des collègues forestiers d'autres pays. Mes informations étaient dès lors de « seconde main » pour ce qui concerne le cœur des débats du comité permanent forestier. Par ailleurs, le temps finissant inexorablement par distendre les liens, et les interlocuteurs en charge des affaires forestières changeant (mutations et retraites), j'ai progressivement sélectionné les sujets forestiers qui m'intéressaient davantage et que je voulais suivre, au risque de perdre la vision globale de la situation forestière, tant nationale que communautaire[2].

LA PÉRIODE 1958-1983 : UNE MÉMOIRE TRANSMISE

Le Traité de Rome du 25 mars 1957 précise, dans son article 2, que « La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit ». L'objet économique de la construction européenne est ainsi clairement affirmé. Le Traité prévoit une politique commune pour les produits agricoles (définis par l'article 38[3] comme « les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits »), dès lors qu'ils sont également concernés par les articles 39 à 46 et inscrits dans l'annexe II, ce qui n'est pas le cas du bois.

Ceci n'a pas empêché la Commission européenne de défendre en 1998, devant la Cour de justice de l'Union européenne (Affaires jointes C-164/97 et C-165/97 à propos des règlements forestiers de 1986 : pollution atmosphé-

1 Sa présentation sur le site de l'Université mentionne qu'il est un « écologue et géographe, spécialiste des forêts », et s'emploie à « réintégrer le souci de la nature dans le commerce des hommes » selon la formule de François Ost (1995), et plus particulièrement « la place des socio-écosystèmes forestiers dans les territoires du passé et du présent pour anticiper leur avenir », en développant une « géographie de la relationalité, un nouveau champ de recherche en humanités environnementales ». Il fut maître de conférences en écologie forestière à AgroParisTech-ENGREF/Laboratoire LERFoB [2006-2013] (*cf.* https://thema.univ-fcomte.fr/page_personnelle/dmarage).

2 Je ne parlerai notamment pas du dossier de la « déforestation importée » à propos duquel la Commission a annoncé, le 26 novembre 2025, un report de l'entrée en vigueur du règlement adopté ; ni des efforts considérables déployés notamment par la direction française en charge des forêts, au début des années 2010, au sein de *Forest Europe* (le processus des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe), pour défendre en vain l'idée d'un « outil juridiquement contraignant dans le domaine forestier » s'appliquant aux forêts européennes. Ce dernier aurait pourtant été de nature à modifier significativement le contexte politique, dans lequel l'enjeu d'une compétence communautaire forestière est apprécié.

3 Dont la rédaction n'a jamais changé depuis le Traité de Rome. À chaque renégociation d'un nouveau Traité, il a toujours été posé comme règle intangible qu'on ne touche pas aux politiques communautaires existantes, et que les modifications ne portent que sur de nouvelles compétences.

rique et incendies), que « les arbres, et, par conséquent les forêts, doivent être considérés comme des produits énumérés à l'annexe II du Traité pour lesquels la compétence communautaire repose sur l'article 43. Elle s'appuie pour ce faire sur l'inscription dans la nomenclature de Bruxelles « d'une position intitulée "autres plantes et racines vivantes" qui comprendrait les arbres », position que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé non fondée. Ce fut un dernier effort désespéré de la Commission pour défendre la légitimité de l'article 43 à fonder seul une action communautaire non strictement liée à la production et la commercialisation des produits agricoles, mais contribuant à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique agricole commune, tout en considérant que les effets de cette action (présentement forestière) sur d'autres politiques (notamment de l'environnement) ne présentaient qu'un caractère accessoire[4]. Il faut néanmoins noter que jamais la Commission, avant l'adoption de l'Acte unique européen de 1986, ne mit en avant un tel argument, qui aurait peut-être pu être alors apprécié différemment[5].

Xavier Le Chatelier (ingénieur forestier français), qui fut le premier chef de l'unité « Forêt et produits forestiers » de la DG AGRI, a écrit, dans un article publié en 1960 par la *Revue forestière française*, que « l'idée d'une politique forestière commune a été émise par plusieurs pays membres dès l'année 1958. Il est apparu aux Chefs des Administrations forestières des six pays qu'une telle politique, dont les aspects économiques ne revêtiraient qu'une importance secondaire, serait de la plus haute utilité pour la forêt et s'inscrirait normalement dans l'esprit du Traité[6] », conduisant à l'organisation, par la Commission de la Communauté économique européenne, d'une Conférence forestière d'experts des Pays membres qui s'est déroulée à Bruxelles du 9 au 11 juin 1958, ouverte par Sico Mansholt, commissaire à l'agriculture et vice-président de la Commission européenne. Les six pays semblaient partager alors deux grandes préoccupations forestières : la conservation de l'état boisé, mais aussi l'extension et l'amélioration du domaine forestier, avec l'enjeu d'augmenter l'autosuffisance en production de bois. La conférence identifia le besoin d'harmonisation (dans le respect des spécificités de chaque pays) et de coordination dans un certain nombre de domaines prioritaires[7], ainsi que la nécessité d'assurer dans le cadre des institutions de la Communauté économique européenne (CEE) la continuité des travaux de la Conférence, en créant un organisme permanent qui pourrait en cas de besoin s'adjoindre les experts appropriés.

Parmi les domaines prioritaires identifiés, certains firent l'objet d'initiatives de la Commission durant les années 1960, notamment le boisement des terres agricoles abandonnées, les matériels forestiers de reproduction et la recherche forestière[8] (*cf*. le groupe REFOR – Recherche forestière – auquel j'ai brièvement participé, enceinte commune entre la DG AGRI et la DG Recherche). Xavier Le Chatelier misait sur la capacité des États membres à librement échanger sur ces sujets, à dégager progressivement des pistes d'action concrètes (réglementaires ou autres), à négocier des compromis permettant d'envisager une unanimité, et sur la base de l'article 235[9], à réunir les conditions politiques pour avancer à l'unanimité en dehors du cadre formalisé de la politique agricole commune, en gardant néanmoins en mémoire que le financement ne pourrait être envisagé qu'à partir d'un fonds existant, *a priori* le FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole).

Cet espoir français dans une dynamique communautaire forestière semble avoir perduré au moins cinq ans après la conférence de juin 1958. En effet les débats parlementaires de juillet 1963 concernant la loi sur l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises (créant notamment les centres régionaux de la propriété forestière) y font allusion plusieurs fois, dans la bouche de députés porte-paroles de leurs groupes

4 Il s'agissait principalement d'éviter alors la contradiction inévitable des procédures d'adoption selon qu'on se situait dans le cadre de la politique agricole commune ou de la politique de l'environnement. Ces divergences de procédures ont depuis disparu.

5 Pour sa part, en 1998, le Conseil admettait dans ce contentieux que le bois et la forêt ne sont pas des produits agricoles au sens du Traité, mais fondait son argumentation sur l'idée que la politique agricole n'est pas qu'une politique des produits, mais également une politique des structures. Il défendait que le régime d'aides au boisement des superficies agricoles, mis en place à partir de 1992 sur le fondement des articles 42 et 43 du Traité, a inauguré une stratégie forestière tendant à associer de plus en plus étroitement les agriculteurs à la mise en valeur des forêts et faisant perdre à l'action communautaire en faveur des forêts le caractère principalement environnemental qu'elle avait initialement. Cet argument ne fut pas non plus retenu par la CJUE.

6 À la lumière de ce qui s'est passé et des positions que j'ai entendues entre 1984 et 2002 de la part des cinq autres pays, on ne peut néanmoins tout à fait écarter trois hypothèses : la première manifestant l'écart de sensibilité entre les administrations forestières européennes d'alors et leurs gouvernements sur ce point (les gouvernements reprenant ensuite la main), la deuxième misant sur le fait d'une généralisation un peu hâtive par Xavier Le Chatelier des analyses et positions de la direction générale française des Eaux et Forêts, la troisième manifestant le volontarisme personnel d'un chef d'unité qui avait tout à construire dans son champ de compétence thématique. Néanmoins la conférence forestière de 1958 illustre *a minima* qu'il existait un certain « champ des possibles », identifié à Bruxelles, y compris par le commissaire à l'agriculture.

7 *Cf*. les plans de restauration et d'extension de la forêt et leurs moyens de financement ; la protection phytosanitaire ; les règles de commercialisation des graines et des plants ; la coordination de la recherche forestière ; les règles de commercialisation des produits forestiers ; le problème du morcellement de la propriété privée et la création d'unités de gestion ; la comparaison des charges fiscales, etc.

8 La Commission favorisa la concertation et le financement de programmes de recherche dans un format bien adapté à des laboratoires de taille petite ou moyenne (qui sont majoritaires dans le secteur de la forêt et du bois), et poursuivit cette politique avec efficacité (*cf.* dans les années 1982-92, les programmes de R&D « le bois comme matière première renouvelable » puis « Forest »), avant de privilégier des formats d'appels d'offres de beaucoup plus grande ampleur et plus larges thématiquement, qui se sont révélés globalement défavorables au secteur de la forêt et du bois. Ceci contribue *de facto* à renforcer l'enjeu et l'influence de l'EFI (*European Forest Institute*) dans le pilotage de la recherche.

9 « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. »

politiques, en faisant le lien avec une approche large de la politique agricole communautaire, donnant sa place à la forêt. Il y est fait mention de l'espoir de la création d'un fonds forestier européen, sur le modèle français, avec le soutien du gouvernement français. L'un des orateurs fait même référence aux déclarations récentes du vice-chancelier Ludwig Erhard (futur chancelier) pour s'interroger si l'Allemagne évolue sur le sujet ou continuera à s'opposer aux attentes françaises. Le ministre Edgard Pisani annonce alors avoir demandé que « le problème forestier soit inscrit à l'ordre du jour du conseil des ministres de Bruxelles pour l'automne prochain[10] ». Néanmoins, en 1965, lors du débat sur la création de l'ONF, qui mentionne pourtant une bonne partie des mêmes enjeux discutés dans le débat sur la création des CRPF, le silence est total sur les perspectives d'une dynamique européenne, laissant supposer que la page a été tournée.

La dynamique forestière espérée semble s'être heurtée à des obstacles initialement sous-estimés :

- Chaque pays estime implicitement que sa politique forestière et sa réglementation actuelles sont les meilleures et qu'elles lui suffisent amplement, ou bien qu'il ne souhaite pas en changer pour s'éviter des dépenses, un travail supplémentaire ou l'institution de nouveaux contrôles, voire un bouleversement dans quelques-uns de ses fondements…[11] ;
- Une des difficultés, et non la moindre, au niveau communautaire est d'élaborer une réglementation ou un cadre d'action adaptés aux conditions écologiques, économiques, sociales, psychologiques si diversifiées dans la Communauté ;
- La recherche d'une solution acceptable pour tous et si possible la meilleure – et non pas simplement un plus petit commun multiple – est malaisée, plus encore lorsqu'il faut l'unanimité[12] ;
- Jusqu'en 1972, le recours possible à l'article 235 n'est pas acceptable par les États membres, et fait même l'objet d'une sorte de « phobie » dès qu'on en parle. Seule la pression des opinions publiques demandant une mobilisation forte et concrète en faveur de l'environnement conduira à en faire un outil légitime de l'action communautaire, conduisant même à ce que la directive Oiseaux de 1979 soit adoptée à l'unanimité sur cette seule base juridique ;
- Avancer à l'unanimité ne crée pas de ressources financières nouvelles, conduisant donc à émarger à des fonds dont les organisations professionnelles agricoles (OPA) s'estiment responsables d'une utilisation au bénéfice des agriculteurs, ce qui donne inévitablement lieu à des méfiances et tensions dès lors que la justification des actions est prioritairement forestière. J'ai personnellement pu constater dans les années 1980 et 1990 les vives réticences, voire l'hostilité *a priori* très forte des OPA à toute initiative pouvant conduire à financer communautairement des actions dont le lien avec les préoccupations à court ou moyen termes des agriculteurs est ténu, même s'il est argumentable juridiquement.

Dès la fin des années 1960, avec le mémorandum Mansholt sur la réforme de l'agriculture dans la CEE (21 décembre 1968), la Commission, tout en donnant une nette priorité au boisement productif sur quatre millions d'hectares de terres agricoles abandonnées, commença à identifier des besoins sociaux et environnementaux qui pouvaient justifier une affectation non productive d'environ 20 % des terres agricoles abandonnées ou à abandonner. Il était ainsi envisagé, sur environ un million d'hectare, des « actions, sur le plan communautaire, destinées à favoriser la détente et la santé publique, par l'encouragement de la création de parcs naturels et de zones de détente ».

Malgré ces ouvertures qui doivent probablement beaucoup à la personnalité et aux convictions de Sico Mansholt (qui fut un membre du Club de Rome), la CEE ne fut clairement pas une enceinte politique pionnière en matière d'environnement, comme le fut le Conseil de l'Europe, dès le début des années 1960. Il fallut attendre la montée brutale et inattendue de la sensibilité des opinions publiques européennes à l'environnement au tout début des années 1970, pour que la question d'un programme

10 Le ministre déclare alors : « S'il est vrai, en effet, que le bois ne fait pas partie de la nomenclature des produits agricoles et s'il n'est pas, de ce fait, concerné par l'établissement des règles de marchés que nous élaborons, il n'en reste pas moins — M. Briot, je crois, l'a signalé — que la forêt fait partie, en tant qu'occupation du sol, de la politique agricole commune. Mon intention, au cours des débats qui s'organisent et se préparent pour l'automne prochain, est donc de poser le problème de la forêt sous son double aspect dans le cadre de la politique agricole commune, soit essentiellement l'aménagement de l'espace européen et subsidiairement le problème du marché du bois. Le marché européen, en effet, est fragile à l'égard de certains autres marchés qui le pressent de toutes parts. »

11 Chaque pays a en effet des spécificités organisationnelles qui pourraient ne pas se révéler toutes *a posteriori* parfaitement compatibles avec les règles communautaires d'égalité de traitement des agents économiques dans un système qui se veut avant tout libéral et concurrentiel : à tout le moins il y a matière à appréciation. La France l'a constaté à la fin des années 1990, lorsque le SYSSO (Syndicat des sylviculteurs privés du Sud-Ouest) a déposé une plainte sur cette base concernant le « régime forestier » s'appliquant aux communes forestières. Un des juristes de la Commission a reconnu assez rapidement que les argumentaires du SYSSO étaient faibles et discutables, peu établis, et justifiaient par eux-mêmes un rejet. Néanmoins il estimait qu'en reconstruisant l'argumentaire du SYSSO, il était possible et opportun de sommer la France de mieux justifier l'existence même du régime forestier (et ses conditions d'application, ainsi que le versement compensateur), en affectant de considérer les communes forestières seulement comme des agents économiques produisant et commercialisant du bois. Pour éviter d'ouvrir une crise politique, et en refusant de considérer les communes forestières seulement comme des agents économiques, il a été nécessaire au ministère de l'Agriculture, en lien avec les instances interministérielles compétentes, de préciser que si la Commission voulait aller dans cette direction (que l'instruction de la plainte ne rendait pas indispensable), le ministère ne pourrait alors qu'aider activement la Fédération nationale du bois (FNB) qui s'en préoccupait fortement depuis quelque temps, à monter un dossier solidement étayé pour porter plainte sur les modalités discriminatoires d'accès des entreprises françaises aux ventes des bois des forêts publiques allemandes (prenant alors le risque de développer une réaction en chaîne). Après un temps de réflexion, la Commission annonça qu'elle s'en tiendrait aux seuls arguments du dossier, et rejeta la plainte du SYSSO.

12 Ces trois premiers obstacles, très légèrement réécrits en les élargissant, sont ceux identifiés par Xavier Le Chatelier pour rendre compte des difficultés rencontrées à propos de l'implication de la CEE dans les matériels forestiers de reproduction (article dans la *Revue forestière française* de 1969).

d'actions communautaires dans le domaine de l'environnement conduise le sommet des chefs d'État et de gouvernement de 1972, à Paris, à vouloir avancer rapidement, en « réhabilitant l'article 235 ». Ce n'est que trois ans après la décision des Nations unies, en 1968, de réunir en 1972 une conférence internationale sur le « milieu humain », qui devint la « conférence des Nations unies sur l'environnement », et donc un an avant la conférence de Stockholm, que la Commission fit, en 1971, sa première communication sur l'environnement.

La communication du 22 juillet 1971 à propos de la politique communautaire de l'environnement – donc dans un domaine ne figurant pas explicitement dans le Traité de Rome – se veut un appel à réactions et contributions, devant permettre à la Commission de mieux apprécier les chances de voir adopter un programme d'actions. Les éléments les plus importants pour apprécier le potentiel impact ultérieur de ces principes sur les politiques affectant la forêt et la gestion forestière, mais aussi la vision d'alors, me semblent les suivants :

- L'identification du risque de considérer la politique communautaire de l'environnement comme devant être la simple négociation de compromis entre l'économie et l'environnement, conduisant dès lors la Commission à en appeler à une nouvelle attitude : privilégier le qualitatif par rapport au quantitatif, prendre en compte les coûts sociaux des dommages à l'environnement, intégrer des facteurs environnementaux à l'amont dans l'élaboration des programmes et des décisions, etc. ;
- La reconnaissance du besoin d'avoir une nouvelle lecture de l'article 2 du Traité de Rome, en considérant « l'amélioration qualitative des conditions de vie, passant par une lutte efficace contre les pollutions et les nuisances et par l'amélioration de l'environnement[13] » comme une dimension déterminante pour atteindre les objectifs de l'article 2 ;
- Le sentiment de la Commission qu'il est nécessaire de recourir aux dispositions de l'article 235 (qui suppose l'unanimité) pour avancer ;
- Les priorités selon la Commission, qui portent sur la lutte contre les pollutions et les nuisances (domaine très développé dans la communication), tant dans l'industrie que dans l'agriculture, avec le souci de la santé humaine, mais aussi, de manière plus elliptique, la conservation, l'amélioration et la gestion d'un environnement de grande qualité, la « conservation de l'environnement » semblant néanmoins devoir se focaliser dans les régions à vocation touristique, alors que dans les zones densément peuplées, l'enjeu serait plutôt de développer des espaces à usage récréatif.

La conférence de Stockholm (6-16 juin 1972) ne mentionne pas explicitement la forêt dans sa déclaration finale, mais elle est cependant bien présente dans 5 des 109 recommandations (n° 24 à 28) de son plan d'action pour l'environnement, en évoquant notamment « les aspects écologiques des forêts et de la gestion forestière », mais en ciblant principalement la recherche, la circulation d'informations et le « *monitoring* ». La communication de la Commission du 24 mars 1972 sur « un programme des Communautés européennes en matière d'environnement » qui précède donc de peu la conférence de Stockholm, n'entre pas sur ce terrain, alors même que les projets de textes de cette conférence étaient déjà connus dans leurs grandes lignes. Outre une référence peu opérationnelle à l'approche préconisée par le mémorandum Mansholt d'envisager la « création de parcs naturels et de zones de détente », la seule vraie mesure forestière concerne une « proposition de directive en faveur du boisement » (consistant à encourager le boisement de certaines superficies agricoles libérées à la suite de l'application de la réforme agricole ou d'autres superficies qui s'y prêtent), sans estimer nécessaire de faire le lien avec des considérations plus spécifiquement environnementales.

La Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, entérina l'essentiel de la vision et des propositions de la Commission, avec néanmoins quelques compléments ou précisions :

- En introduisant explicitement le souci de « maintenir un équilibre écologique satisfaisant et veiller à la protection de la biosphère », et de « veiller à la bonne gestion des ressources et du milieu naturel et éviter toute exploitation de ceux-ci entraînant des dommages sensibles à l'équilibre écologique »[14] ;
- En affichant à égalité deux grands axes d'actions communautaires, d'une part la réduction des pollutions et nuisances (volet très fourni), d'autre part des actions relatives à l'amélioration de l'environnement (volet plus succinct, mais comprenant notamment « la sauvegarde du milieu naturel » et « les problèmes de l'environnement posés par la raréfaction de certaines ressources naturelles », avec la mention explicite de projets communautaires dans le domaine de « la protection des oiseaux et de certaines autres espèces animales »).

13 Libre traduction personnelle, car je ne dispose que de la version anglaise de cette communication.

14 Les objectifs de la politique communautaire de l'environnement mentionnent notamment les préoccupations suivantes : « maintenir un équilibre écologique satisfaisant et veiller à la protection de la biosphère » ; « veiller à la bonne gestion des ressources et du milieu naturel et éviter toute exploitation de ceux-ci entraînant des dommages sensibles à l'équilibre écologique » ; « orienter le développement en fonction d'exigences de qualité, notamment par l'amélioration des conditions de travail et du cadre de vie » ; « faire en sorte qu'il soit davantage tenu compte des aspects de l'environnement dans l'aménagement des structures et du territoire ».

En 1991, on m'expliqua ainsi les raisons de cette grande discrétion d'alors sur les enjeux forestiers, selon une analyse dans laquelle la partie française pouvait aisément se reconnaître :

- D'une part, au sein des instances dirigeantes des États membres de la CEE, mais aussi au sein de la Commission (notamment la DG AGRI), la forêt et la gestion forestière (y compris le boisement de terres agricoles), telles que pratiquées dans le cadre des politiques forestières nationales, étaient alors encore identifiées comme ne posant pas de questions réellement fondées au regard de l'environnement, bien au contraire[15] ;
- D'autre part, s'agissant d'actions communautaires devant relever du fondement de l'article 235, la Commission avait une approche très réaliste sur le fait qu'une telle unanimité était inenvisageable dans le domaine forestier ;
- Enfin les priorités d'action communautaire dans le domaine environnemental étaient identifiées ailleurs, alors même que la Commission avait vraiment besoin de favoriser le boisement de terres agricoles, pour contrôler le volume de la production agricole, et qu'il était suicidaire de compliquer les négociations afférentes, déjà très difficiles, par des considérations liées aux éventuels impacts environnementaux du boisement ou de la gestion forestière.

Notons néanmoins que, dans son introduction, le texte de la communication de 1972 précisait : « La mise en œuvre de ces propositions ne doit pas constituer une nouvelle politique commune séparée des autres. Ce sont plutôt l'ensemble des activités communautaires visant à promouvoir le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, le relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre États membres, selon les termes de l'article 2 du traité CEE qui devront désormais prendre en considération la protection de l'environnement. », posant ainsi les prémices d'un principe d'intégration de l'environnement dans les décisions et la gestion, permis par une nouvelle lecture de l'article 2 du Traité de Rome[16]. Beaucoup des principes affichés par la Commission et le Conseil dans cette période fondatrice 1971-1973, sans qu'il soit alors envisagé un lien avec la forêt et la gestion forestière, seront ultérieurement reconnus comme « également » pertinents pour le secteur forestier.

Durant la fin de la décennie 1970 et le tout début des années 1980, les actions forestières de la Commission, menées ou envisageables, me semblent ne pas avoir suscité de débats publics, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Danemark veillant à ce qu'aucune initiative de la Commission dans le domaine forestier n'ait la possibilité d'être sérieusement débattue (communication personnelle de Claude Baillet, 2007[17]). La seule exception que j'identifie est la logique enclenchée par l'adoption du règlement 269/79 du 6 février 1979, instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté (en France et en Italie[18]) ; il s'agissait d'aides au reboisement et à l'amélioration de la forêt méditerranéenne, avec un volet « protection contre l'incendie », mais « au bénéfice de l'agriculture ».

La France, sans être dans une disposition proactive de blocage, se satisfaisait globalement de cette situation. Par exemple, concernant les velléités du nouveau chef de l'unité « Forêt et environnement » de la DG AGRI, au tout début des années 1980, d'aller nettement plus loin que le règlement de 1979, pour répondre de manière plus large aux attentes des forestiers méditerranéens[19] et intervenir communautairement dans le domaine de la prévention des incendies de forêts et dans l'organisation transfrontalière de la lutte, il existait alors en France un fort consensus entre l'administration forestière et la direction de la Sécurité civile pour tenir à l'écart la Commission de toute réflexion et de toute action à caractère stratégique, et pour considérer que toute coopération transfrontalière éventuelle devait relever seulement du bilatéralisme.

LA PÉRIODE 1983-1989 : UN TOURNANT

En juin 1983, la Commission organisa une réunion des États membres à Bruxelles pour les informer de son intention de défendre simultanément un projet de règlement

15 La Commission, à une date inconnue de moi, mais antérieure à 1981 (première mention trouvée dans un organigramme), transforma d'ailleurs l'unité « Forêt et produits forestiers » de la DG AGRI en unité « Forêt et environnement ». Claude Baillet (économiste agricole français, co-fondateur et premier secrétaire général de l'Association européenne des économistes agricoles, créée en 1975) en fut le chef d'unité de 1980 à 1989.

16 Ainsi formulée : « Pour demeurer équilibrée, la croissance économique doit être désormais davantage orientée et contrôlée en fonction d'exigences de qualité. Inversement, la protection de l'environnement constitue la garantie et la condition d'un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté ».

17 Ce « veto » perdura durant la décennie 1980, mais la Commission, à partir de 1983, réussit à avancer *via* une « collection de règlements ponctuels », sans pouvoir néanmoins faire reconnaître par le Conseil une approche globale et stratégique : *cf.* les refus du Conseil concernant les propositions de résolution concernant les objectifs et principes d'une politique forestière communautaire (CCE – COM (78) 621 final. – Bruxelles,1978), ou concernant les objectifs et les principes de politique forestière (JO n° C140/134 du 05/06/1979 et Supplément 3/79), ou concernant les objectifs et les orientations de la politique communautaire de la filière bois (CCE – COM (83) 222 final – Bruxelles, 1983). Le Mémorandum de la Commission en 1986 sur l'action de la Communauté dans le secteur forestier ne connut pas plus de succès auprès du Conseil.

18 Ces deux pays étant fortement demandeurs. L'héritage en sera le volet forestier des PIM (Programmes intégrés méditerranéens), mis en place en juillet 1985 : dans le contexte de l'entrée imminente de l'Espagne et du Portugal, ils étaient destinés à améliorer les structures socioéconomiques des régions méridionales des États membres, afin de leur permettre d'amortir l'impact de l'élargissement, en se situant en fait dans une logique de « compensation », en contournant le niveau national et en mobilisant pour la première fois les acteurs régionaux. En cela les PIM ont innové.

19 En ayant en mémoire la demande officielle d'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1977 (intégration officielle en 1986). La Grèce est entrée en 1981.

sur les incendies de forêt et un second sur les effets de la pollution atmosphérique sur les forêts, les deux projets de règlements étant publiés au journal officiel en juillet. Cette approche « double » d'un paquet associant deux sujets très différents fut une vraie surprise pour la France, comme pour la plupart des autres États membres. La France était alors concentrée sur son refus très véhément (au moins au niveau des services[20]) d'une approche communautaire des incendies de forêts, et se débattait dans les toutes premières affres du débat politico-médiatique sur la présence ou non du *Waldsterben*[21] en France. En juin 1983, la direction des forêts française ne fut donc pas vraiment heureuse de l'initiative communautaire, soupçonnant notamment une instrumentalisation de la Commission par l'Allemagne en vue d'exporter ses analyses et convictions « catastrophistes » relatives à la « mort des forêts » (et la politique industrielle qu'elles justifiaient), ainsi qu'une manière de lui forcer la main sur le sujet des incendies de forêts. Ce ne fut que longtemps après, que j'appris de Claude Baillet que c'était bien la Commission qui avait convaincu la direction fédérale des forêts allemande, d'abord réticente, de « communautariser » le sujet, permettant ainsi à cette dernière de ne pas se laisser totalement enfermer dans le jeu politique allemand qui faisait alors du *Waldsterben* une vérité non discutable.

La Commission eut aussi l'intelligence de proposer une enceinte informelle de réunion régulière des directeurs des forêts, non limitée à la seule négociation des deux projets de règlements, permettant à toutes les administrations forestières de partager « régulièrement » leurs analyses (parfois de manière hautement conflictuelle[22]) à propos du débat médiatico-politico-scientifique sur les forêts, à un moment où les pays européens étaient tous plus ou moins concernés par un débat très vigoureux devant l'opinion publique, n'obéissant pas aux logiques connues jusqu'alors des forestiers. De manière très pratique, cela permettait notamment aux directeurs des forêts, ainsi tenus au courant de l'actualité du débat (scientifique et politique) dans les différents pays concernés, de mieux informer et conseiller leurs gouvernements qui devaient intégrer l'enjeu forestier dans leurs stratégies industrielles, d'une manière totalement inhabituelle. Ces réunions communautaires devinrent rapidement partie intégrante du paysage des administrations forestières, avec la justification complémentaire d'un enjeu juridique et politique contraignant avec les projets de règlements, puis la mise en œuvre de ces règlements.

Le « coup de génie » de la Commission a donc consisté à réunir deux problèmes très différents, tenant chacun à cœur à un certain nombre de pays par ailleurs non convaincus, voire hostiles à toute intervention dans l'autre problème, et à en faire un paquet groupé « à prendre ou à laisser ». Cette option était d'autant plus efficace que, s'agissant, dans les deux cas, de problèmes identifiés comme graves par les opinions publiques qui s'en émouvaient fortement, refuser le paquet équivalait pour un gouvernement soit à nier l'existence du problème, soit à donner le sentiment de refuser d'agir. L'unanimité fut donc réunie en 1986 sur ce paquet groupé[23] ; le dernier pays à faire obstacle fut le Royaume-Uni, mais sa position de président du Conseil, ce semestre-là, rendait difficile d'assumer la responsabilité du blocage et la Commission trouva une « compensation » à sa compréhension, dans un autre domaine.

Le 1er juillet 1987 entra en vigueur l'Acte unique européen qui élargissait la compétence de la Communauté, notamment à l'environnement. Il était désormais possible d'envisager une politique communautaire de l'environnement, décidée à la majorité qualifiée, mais au terme d'une procédure différente de celle régissant la politique agricole commune, ce qui n'était pas neutre. Du point de vue forestier, l'autre innovation porteuse d'avenir était le renforcement des compétences du Parlement européen, qui manifesta ultérieurement son intérêt pour le secteur forestier, usant de sa légitimité à demander à la Commission des initiatives dans ce domaine. Je n'ai néanmoins aucun souvenir que ce nouveau contexte juridique ait fait l'objet d'échanges (et d'anticipations) ni au sein du Comité permanent forestier, ni au sein de l'administration forestière française. Personne ne remit alors en cause la légitimité de la DG AGRI de proposer des règlements forestiers sur la seule base de ses compétences en politique agricole et de l'article 235. Il fallut un contentieux initié par le Parlement européen à la fin des années 1990 pour changer la donne, au moins au niveau procédural.

Ultérieurement, en accord avec l'Allemagne, pilote du PIC Forêts[24] de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (signée en 1979, entrée en vigueur en 1988), la Commission organisa et

20 La Commission tentait alors de contourner le niveau des services en approchant personnellement le ministre de l'Intérieur, le convaincant d'organiser un exercice grandeur nature en Lozère en présence d'observateurs de la Commission et d'autres pays européens. Cet exercice de terrain et les convictions européennes de M. Gaston Deferre (ministre de l'Intérieur) ont conduit à une plus grande ouverture gouvernementale aux perspectives d'une approche communautaire, à tout le moins multilatérale, de la prévention et de la lutte.

21 Ce qui fut ultérieurement appelé en France : « le dépérissement des forêts attribué à la pollution atmosphérique à longue distance ».

22 Opposant notamment deux sensibilités regroupées d'une part autour de l'Allemagne et du Danemark, d'autre part autour de la France et de la Belgique.

23 D'où découle notamment la mise en place d'un réseau européen de surveillance de l'état sanitaire des arbres, sur la base d'un maillage systématique 16 km x 16 km, avec un protocole harmonisé d'observation.

24 Le Programme international concerté sur l'évaluation et la surveillance des effets de la pollution atmosphérique sur les forêts (PIC Forêts) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (NU/CEE) a été créé en 1985 dans le cadre de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la NU/CEE. Son animation a été confié à l'Allemagne, avec l'appui scientifique de son centre de recherche de Hambourg. Le commentaire sur les résultats annuels sur le réseau communautaire d'observation (maillage 16 km x 16 km) était confié au centre de recherche de Hambourg, en harmonie entre la Commission européenne et le PIC Forêts.

facilita la coordination européenne dans cette instance « forestière » continentale. Pour toutes les délégations, une expérience profitable et riche d'enseignements pour ce qui allait se passer ultérieurement fut de découvrir l'influence et le poids que peut avoir une position communautaire négociée dans un domaine où ce n'est pas une obligation. En effet, les discussions à l'amont contraignent tous les États membres à tenir compte de la diversité des situations, analyses et priorités, tout en dégageant des pistes d'action dans lesquelles pouvaient se reconnaître d'autres États. Par ailleurs, l'Allemagne qui présidait sollicita de plus en plus instamment la France (qui incarnait une sensibilité différente sur ces sujets) pour s'associer à ses rapports et analyses sur l'état des forêts, conduisant progressivement, via des rencontres bilatérales, à une meilleure connaissance mutuelle des fondements de leurs politiques forestières respectives et à l'identification des « points durs » pour chaque partie[25].

Un certain nombre de forestiers qui furent ensuite les représentants de leurs pays dans les conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe, dans les enceintes préparatoires et de suivi de la CNUED et des conventions internationales (biodiversité et changement climatique), mais aussi au CPF, se formèrent ainsi aux négociations forestières et à la diversité des sensibilités du continent européen. Certains accédèrent ensuite à des hauts niveaux de responsabilité dans leurs administrations forestières respectives, en considérant dès lors la recherche, autant que faire se peut, de l'harmonisation et la coordination communautaires comme « allant de soi ».

Ainsi, de 1984 à 1990, toute une nouvelle génération de forestiers prit l'habitude de ces instances européennes, de la confrontation des analyses et visions, en apprenant à se connaître, et en identifiant mieux les sujets pouvant faire l'objet d'avancées partagées et les sujets qui devaient rester de la compétence exclusive des États membres : c'est ainsi que les espoirs de 1958 en matière d'harmonisation et de coordination forestières prirent très progressivement corps et qu'il se créa la possibilité d'aller au-delà des seuls règlements de 1986[26], sur la base de l'unanimité.

En juillet 1988 (au moment de la réforme des fonds structurels), malgré ses échecs précédents en la matière (*cf. supra*), la Commission soumit à nouveau au Conseil une communication dans laquelle elle indiquait les orientations et les grandes lignes d'une « stratégie forestière à moyen et long terme pour la Communauté ». En outre, cette communication comportait une proposition pour l'adoption d'un programme d'action forestière de 1989 à 1992. Une nouvelle fois, le Conseil des ministres n'approuva pas la stratégie ni le plan d'action proposés par la Commission[27], mais le contexte avait néanmoins un peu évolué, avec une plus grande ouverture du Conseil à certaines propositions de la Commission en matière de règlements qui laissaient entrevoir d'éventuelles avancées ultérieures.

Dans la proposition de la Commission de 1988, le plus important était, selon moi, l'affirmation que « la Commission est parvenue à la conclusion qu'une telle stratégie s'impose en vue d'un développement harmonieux du secteur forestier dans la Communauté. L'action proposée devrait permettre au secteur forestier de jouer pleinement son rôle dans les nouvelles étapes de l'intégration européenne, de contribuer à la reprise de la croissance économique[28] et surtout de participer efficacement à la réalisation des réajustements qui s'imposent ». Le vocable de « stratégie forestière à moyen et long terme pour la Communauté » ne fit toujours pas consensus parmi les États membres, et ne fut pas mis en avant dans les négociations ultérieures. Il ne revint sur la table des débats communautaires que dans le cadre des suites à donner à la résolution du Parlement européen du 30 janvier 1997, demandant l'élaboration et l'adoption d'une telle stratégie ; mais là encore, « l'objet » ne fit pas immédiatement consensus.

Il est néanmoins intéressant d'identifier dans cette communication de 1988 le grand écart assumé et la tension, dès cette époque, entre des objectifs économiques affichés d'une manière très ambitieuse (notamment « assurer une mesure de sécurité des approvisionnements de la Communauté en bois en tant que matière première renouvelable »), les domaines d'action stratégiques possibles pour la Communauté (notamment « une meilleure adéquation entre la forêt et les industries appelées à valoriser ses produits ») et le programme pratique d'action, où les

25 *Cf.* les liens forts et confiants tissés progressivement avec le Dr Ernst Wermann, directeur fédéral adjoint des forêts d'Allemagne, et Ulrich Hoenisch, un de ses collaborateurs.

26 De manière stratégiquement habile vis-à-vis des pays qui espéraient un engagement communautaire sur le terrain économique et industriel, la Commission (conjointement la DG AGRI et la DG Industrie) créa en mai 1983 un Comité consultatif de la filière bois (Décision 83/247/CEE de la Commission du 11/05/1983), qui rassemble des personnalités de tous les secteurs, de la production (depuis la pépinière jusqu'à l'exploitation) à la transformation (depuis le sciage jusqu'aux produits finis). En décembre 1997, le Comité consultatif de la politique communautaire de la filière bois fut créé : il a pour tâche de conseiller la Commission, à la demande de celle-ci ou de sa propre initiative, sur les aspects industriels de la politique communautaire de la filière bois ou sur le marché et autres aspects économiques relatifs aux produits du bois dans la Communauté ou à la demande de ces produits.
Je dois néanmoins personnellement préciser que jamais, de 1984 à 2002, je ne fus confronté à une proposition ou à une contribution autre que purement formelle de ces deux comités qui, à ma connaissance, ne jouèrent aucun rôle significatif dans les débats forestiers communautaires de cette période.

27 Néanmoins il adopta en 1989 à l'unanimité toutes les propositions de règlements et la proposition de décision instituant le Comité permanent forestier (Décision 89/367/CEE du Conseil (JO n° L 165, 15/06/1989) : *cf. infra*).

28 Il était affirmé que « La fonction économique de la forêt est primordiale en tant que source de matières premières, indéfiniment renouvelables dans la mesure où elle est bien implantée et bien gérée. La forêt est aussi génératrice d'emplois, diversifiés tout au long d'une filière, dont l'existence doit opportunément être utilisée dans la stratégie du développement des zones rurales pour y maintenir la population et développer son standard de vie. Enfin, les perspectives de la politique agricole commune qui pourrait, à terme, rendre disponibles des surfaces importantes renforcent le rôle de la forêt pour l'avenir ».

actions sur l'aval de la filière forêt-bois se limitent en fait à un « programme liège » et à quelques études, prenant ainsi en compte l'impossibilité évidente de réunir l'unanimité pour aller au-delà (*cf. infra*). Les raisons qui expliquent cet écart entre le discours et l'action concrète n'ont sans doute pas beaucoup changé depuis. En revanche, dans le domaine environnemental, la cohérence est nettement plus forte, la Commission (en agissant dans le domaine forestier) ambitionnant notamment de « contribuer à la conservation et à l'amélioration de l'environnement » et d'« étendre le rôle de la forêt comme cadre naturel de détente et de récréation mais aussi de culture ».

En mai 1989, dans un délai exceptionnellement court (les projets de la Commission ayant été publiés en décembre 1988), le Conseil adopta à l'unanimité un paquet de huit textes[29] qui sont à la fois les prémices et les fondations de ce qui pourrait être appelé aujourd'hui, un peu abusivement, la « politique forestière communautaire », avec notamment la mesure clé de l'institutionnalisation du Comité permanent forestier (CPF)[30].

Claude Baillet partit en retraite et fut remplacé par Christian Anz, un juriste allemand, volontariste et très actif, dont le mandat fut notamment marqué, d'une part, par la place prise par l'Union européenne dans le débat international forestier, d'autre part par l'adoption, à la fin des années 1990, d'une première stratégie forestière européenne adossée aux moyens financiers dégagés sur le règlement de développement rural.

LA PÉRIODE 1990-2002 : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

Le processus des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe (aujourd'hui appelé *Forest Europe*), initié par la France et la Finlande[31] (non encore membre de la CEE), en bénéficia grandement, mais il amplifia aussi la dynamique du travail harmonisé et coordonné entre États membres. Informée par la France d'un projet de réunion ministérielle en décembre 1990, la Commission offrit toutes les facilités souhaitées par les deux pays co-organisateurs, aussi bien pour les négociations préparatoires que pour les groupes d'experts chargés de proposer des déclinaisons concrètes des six résolutions adoptées, et ce pour l'ensemble des pays du continent européen[32]. Ceci était d'autant plus « évident » que les six projets de résolutions se situaient largement sur un terrain déblayé par les échanges intracommunautaires depuis 1984, même si l'originalité de la conférence était d'associer à égalité les pays européens non-membres de la CEE (dont certains étaient par ailleurs candidats officiels ou putatifs à entrer dans la Communauté).

À cette occasion, les forestiers français[33] découvrirent un pays où les dirigeants forestiers, plus qu'en France, affichaient ostensiblement leur volonté d'adosser leurs décisions au meilleur état des connaissances scientifiques, tant dans le domaine forestier qu'environnemental, et entretenaient à ce titre un lien fort et régulier avec la recherche. Par ailleurs, la Finlande insista pour que les travaux préparatoires aux résolutions se fissent de manière transparente, en présence d'observateurs (organisations internationales et ONG), selon des modalités qui n'étaient pas spontanées à la partie française.

La préparation des résolutions montra assez rapidement le besoin de mieux prendre en compte les problèmes, savoirs et attentes des pays méditerranéens et des pays d'Europe centrale et orientale, ce que ne pouvaient faire seules la France et la Finlande. Ceci conduisit, officieusement pour la conférence de Strasbourg (1990), officiellement pour les conférences suivantes, à s'appuyer sur un quatuor de pays réputés représentatifs de la diversité européenne : pour préparer et suivre la conférence d'Helsinki (1993), ce fut le quatuor Finlande, France, Portugal, Pologne[34]. La Commission comprit vite l'enjeu pour ses propres projets de consulter officieusement à l'amont ce

29 *Cf.* la réponse du ministère des Affaires européennes, publiée le 15/02/1990, à une question de M. Charles Ginésy, député des Alpes-Maritimes : « Les huit textes adoptés par le Conseil, le 29 mai 1989, marquent une avancée significative dans le sens d'une véritable stratégie forestière communautaire. En effet, deux mesures à caractère institutionnel devraient donner au secteur forestier la place qui lui revient en regard des différentes politiques communautaires, et permettre d'orienter progressivement les dispositifs actuels par une prise en compte accrue des critères forestiers. Il s'agit, d'une part de la création d'un comité permanent forestier qui permettra de développer une coopération entre les États membres et la Commission et, d'autre part, de la mise en place d'un système européen d'information et de communication forestière nécessaire à l'analyse du secteur. Le rôle de la Communauté en matière de protection des forêts contre les incendies et la pollution atmosphérique a de plus été réaffirmé et renforcé, sans référence marquée au contexte agricole. Enfin quatre règlements adoptés, de nature socio-structurelle, introduisent de nouvelles possibilités de financement pour des actions en faveur de la filière forêt-bois. Ils concernent la commercialisation et la transformation des produits sylvicoles et du liège, le boisement des superficies agricoles ainsi que la mise en valeur des forêts dans les zones rurales sensibles. Seul ce dernier règlement est limité géographiquement au zonage de l'objectif 5 b de la réforme des fonds structurels. »

30 Dont le statut dans la comitologie communautaire est assez original, conduisant pratiquement inévitablement à ce que les réunions du CPF des années 1990 commençaient par un échange « âpre » entre la délégation du Royaume-Uni et les juristes de la Commission sur les bases juridiques qui présideraient aux échanges à mener sur chaque point de l'ordre du jour. Le CPF est ainsi doté de pouvoirs non négligeables.

31 Initiative découlant des discussions entre MM. Nallet et Pohjala à Helsinki en 1989, lors d'un bref déplacement ministériel français en Suède et Finlande, sans aucune préparation par les services (au moins français), ce qui laisse supposer que l'origine de la proposition était probablement finlandaise, la Suède ayant fait ensuite connaître aux Français sa mauvaise humeur de ne pas avoir été associée, ni même pré-informée officieusement lors du passage de M. Nallet à Stockholm.

32 Même si les réunions plus formelles furent accueillies par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, à Genève.

33 Bien que déjà impliqués dans un processus officiel d'échanges et de coopération avec la Finlande, conduisant à un flux régulier de missions d'experts et de scientifiques entre les deux pays.

34 À chaque conférence (après celle de Lisbonne), le pays le plus ancien sort du quatuor et un pays motivé pour organiser ultérieurement une conférence ministérielle entre, en respectant autant que faire se peut la représentativité de la diversité des forêts européennes. Ce mécanisme garantissait ainsi à la fois la prise en compte de la diversité des pays, mais aussi la continuité des visions et des projets.

quatuor, voire à le réunir juste avant le CPF, et d'amender ses propositions en fonction de ce qui se dessinait alors comme possible : certaines réunions du Comité permanent forestier furent grandement facilitées par ces pré-négociations tout à fait officieuses (même si les autres membres du CPF n'étaient pas dupes), créant une dynamique plus consensuelle lors des échanges.

Alors que la Conférence de Strasbourg était tout entière tournée vers des préoccupations du continent européen, dans le droit fil des avancées des années 1984-1990 dans des enceintes communautaires ou des enceintes où le poids de la CEE était très fort, la Finlande manifesta, dès l'automne 1991, son désir de placer la Conférence d'Helsinki dans le contexte mondial de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED, Rio de Janeiro, juin 1992), en mettant l'accent sur les thématiques de cette conférence onusienne. Lorsque la Finlande annonça à ses partenaires français, portugais et polonais son souhait de formaliser une vision européenne de la gestion durable des forêts[35] et de la proposer comme exemple à l'international, la partie française eut immédiatement une hésitation stratégique : alors que le débat international polémique semblait alors s'orienter progressivement vers une mise en cause de l'exploitation des forêts boréales (symétrique à la mise en cause de l'exploitation des forêts tropicales humides), essentiellement propriété des États, était-il opportun d'aider les deux grands poids lourds industriels européens du bois (Finlande et Suède) à se « cacher » derrière une vision européenne nécessairement dominée par le contexte de la forêt tempérée et de la propriété privée familiale ?

La vive conscience des difficultés diplomatiques à contrer le pilote légitime de la deuxième conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, qui avait été un partenaire loyal et fiable lorsque la France avait piloté *de facto* les thématiques de la première conférence, était à l'esprit de tous en France. Mais André Grammont (directeur de l'espace rural et de la forêt) vit dans cette situation une opportunité pour créer une dynamique communautaire qui pouvait servir la vision forestière française, dans un contexte où la Finlande et la Suède étaient identifiés comme de prochains États membres (dépôts officiels de candidature en date du 1er juillet 1991).

La préparation de la conférence d'Helsinki, plus encore que celle de Strasbourg, illustra la place donnée par la partie finlandaise à la recherche forestière, y compris dans le domaine « environnemental », ainsi que la manière dont cette volonté politique permanente des décideurs forestiers finlandais de se référer au meilleur état des connaissances scientifiques cohabitait avec (ou facilitait) un consensus stratégique fort entre l'administration, les acteurs économiques forestiers et même les ONG finlandaises, dans un contexte culturel et politique national finlandais où le compromis est historiquement valorisé depuis les années 1920. Par ailleurs, en tant que grand pays exportateur de bois, la Finlande ne cessa de manifester, durant la préparation et le suivi de la conférence d'Helsinki, sa volonté à la fois d'assumer sa condition de grand pays forestier où la forêt et le bois ont une vraie importance économique et stratégique aux yeux du gouvernement, mais aussi d'être à l'écoute des opinions publiques (et des consommateurs de bois et de produits à base de bois) dans le monde, en considérant les grandes ONG internationales à la fois comme des porte-paroles des « sentiments moraux » des personnes de bonne volonté, et comme des révélateurs précoces de tendances appelées à se manifester ultérieurement au grand jour, y compris en interagissant dans les circuits économiques.

Je considère que le second grand « acquis » de la conférence d'Helsinki a été l'annonce unilatérale (et par surprise[36]) de la Finlande de créer l'EFI (*European Forest Institute*), en vue de fédérer la recherche européenne et de lui permettre d'influencer les politiques communautaires forestières (et pas seulement d'en recevoir des commandes et des financements). L'EFI est aujourd'hui, à ma connaissance, la seule institution de recherche forestière inscrite au registre communautaire officiel des « lobbies » dans le domaine forestier, lui ouvrant largement l'accès à la Commission et au Parlement[37].

Plus encore que la conférence de Strasbourg, et bien davantage que tous les débats forestiers intracommunautaires antérieurs, la négociation des textes de la conférence d'Helsinki fit prendre conscience qu'en Europe, un nombre minoritaire mais déjà significatif de ministères de l'environnement avaient désormais la charge de la forêt, et surtout que leurs approches, références et priorités n'étaient pas exactement les mêmes que celles des ministères restés dans l'orbite du secteur agricole, comme en France. À la différence de ce que vivaient ces derniers dans leurs pays respectifs, le débat européen sur les forêts, mené par les ministères en charge des forêts, intégrait désormais en son sein, à légitimité égale, des porteurs d'une vision plus environnementale de la forêt, moins sensibles aux ambitions et contraintes économiques : il n'appartenait plus seulement aux forestiers du modèle traditionnel

35 En revendiquant égalementla prise en compte des enjeux liés à la conservation de la biodiversité et aux changements climatiques.
36 Même si la délégation française en fut personnellement informée 24 heures à l'avance, alors que cette perspective n'avait jamais été évoquée lors des très nombreux échanges réguliers franco-finlandais des mois précédents (réunions, téléphone et courriers), et qu'il était proposé à la France de s'associer à l'annonce de cette initiative par le ministre finlandais, sous une forme à définir. Dans ce contexte, André Grammont fut immédiatement perplexe sur ce que cela pouvait entraîner en termes d'influence sur les positions forestières communautaires. Il sollicita en vain des instructions ministérielles, et approcha l'Allemagne pour connaître ses analyses et intentions, mais la délégation allemande l'informa qu'elle ne bougerait pas.
37 Il me semblerait très intéressant qu'un mémoire d'étudiant puisse un jour être consacré à l'activité de *lobbying* de l'EFI : sur quels sujets et pour défendre quelle position, avec quel mandat de son conseil d'administration, en rendant compte à qui ?

auquel appartient la France de déterminer le « juste équilibre » entre les fonctions économiques, environnementales et sociales de la forêt. En cohérence avec les « approches participatives » de la Commission et les souhaits de la Finlande, tous les débats préparatoires se tenaient par ailleurs en présence de grandes ONG environnementales, et avec leur contribution, en plus de partenaires internationaux et associatifs plus « traditionnels » dans le domaine forestier.

Le compromis était donc la seule voie possible pour avancer, en intégrant cette nouvelle donne. Mais cela rendait encore plus nécessaire de faire émerger un nouveau discours cohérent et stratégique pour les visions forestières, tant nationales que communautaire ou internationale : ce fut, de mon point de vue, la première et la plus grande réussite de cette conférence, et ce qui permit ensuite d'avoir la dynamique politique qui permit l'adoption d'une stratégie forestière européenne et l'adossement financier à la politique communautaire du développement rural. *A posteriori* il me semble également que le pari pris par André Grammont d'accompagner et soutenir activement un grand pays industriel exportateur de bois dans le pilotage de l'émergence d'une nouvelle vision forestière des pays européens était aussi une garantie solide que la dimension économique de la foresterie, chère à la France, ne serait pas oubliée ou dévalorisée.

Le processus forestier de la CNUED et celui « post-CNUED » (avec l'enjeu de la Commission du développement durable des Nations unies et de la mise en place, en 1995, du Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF), qui deviendra ultérieurement le Forum des Nations unies sur la forêt, FNUF), avec une forte coordination communautaire[38], eurent l'effet indirect et « rebond » de souder assez fortement les délégations des États membres dans un contexte où l'Union européenne avait à défendre sa vision et ses approches (dont celles liées à la conférence d'Helsinki et à ses suites, avec la formalisation de critères et indicateurs de la gestion durable forestière : Barthod, 2012). C'est un fait qu'au sein d'un groupe en vase clos, chacun est plus sensible à ce qui le différencie, alors qu'au sein d'un ensemble plus vaste et disparate, voire conflictuel, le groupe a tendance à faire bloc et à s'identifier à ce qui fait sa spécificité aux yeux des autres. Les pays de l'Union européenne furent ainsi poussés progressivement, sans le vouloir de manière délibérée et planifiée, par l'actualité politique internationale très active dans le domaine forestier, dans la direction d'une traduction concrète et opérationnelle, visible et assumable aux yeux de tous, du discours qu'ils tenaient en référence à la conférence d'Helsinki. Ce fut encore plus net après 1995, date de mise en place du GIF qui visait à « promouvoir la gestion, la conservation et le développement soutenable de tous les types de forêts, en limitant donc la déforestation, en harmonisant les politiques de gestion durable des forêts et de certification et écocertification, pour les rendre plus compatibles avec la protection de la biodiversité forestière »[39].

Par ailleurs, en France, au milieu des années 1990, il y eut une prise de conscience progressive par l'administration forestière que les fonds communautaires, dont la mise en œuvre était en cours (et s'est achevée fin 1999), étaient en train de modifier significativement l'équilibre des sources de financement public des investissements dans la filière forêt-bois en France[40]. En effet, durant la période 1994-1999, la possibilité donnée aux régions de définir très librement leurs priorités dans le cadre de leurs documents uniques de programmation communautaires (DOCUP) avait fait oublier que la forêt se trouvait dans une situation assez curieuse au regard des fondements juridiques communautaires, quant à une intervention financière des fonds structurels dans ce domaine. Prenant acte de cette réalité qu'elle n'avait pas anticipée, l'administration forestière française a dès lors prioritairement cherché à consolider, renforcer et mieux assumer ouvertement ce « nouveau » pilier communautaire du financement forestier, dans un contexte où le Fonds forestier national (FFN), pilier traditionnel (depuis 1946) de la politique forestière, était en crise[41] et devait être réformé en profondeur, d'une manière qui ne pouvait que réduire les moyens financiers affectés à la forêt.

38 Durant les réunions internationales (les comités préparatoires appelés PREPCOM, la CNUED, les négociations hébergées par l'organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), ou par la Commission du développement durable des Nations unies…), il y avait briefing et débriefing des porte-paroles européens tous les matins, avec intervention de la Commission et rappel des mandats communautaires de négociation. Pour une part significative, ce sont les mêmes personnes qui, durant cette période (1991-1999) siégeaient au CPF et qui représentaient leur pays dans les négociations internationales forestières.

39 Terminologie qui inspira les travaux du GIF, mais ne fut officialisée qu'en 2000, lors de la création officielle du FNUF, dont la direction fut confiée à Pekka Patosaari, un forestier finlandais (donc un négociateur issu d'un pays de l'Union européenne) qui avait été très impliqué dans la conférence d'Helsinki et dans l'organisation de son suivi au niveau européen.

40 Avec près de 99 millions de francs (15,1 millions d'euros) par an pour la production forestière et environ 36 MF (5,5 M€) par an pour la mobilisation et la transformation du bois, essentiellement dans le cadre des plans de développement des zones rurales (PDZR) concernés par l'Objectif 5b (diversification économique des zones rurales). Ces chiffres sont à comparer avec les 376 MF (57,4 M€) mobilisés par l'État dans les investissements de l'amont de la filière (production et protection), les 36,5 MF (5,6 M€) de crédits d'État en faveur de l'aval, en moyenne annuelle, mais aussi avec les 53 MF (8 M€) que les Conseils régionaux de la France métropolitaine ont annoncé en 1994 vouloir mobiliser au profit de la forêt et les 29 MF (4,4 M€) annoncés par eux comme devant bénéficier au secteur du bois, durant la même période, en moyenne annuelle.

41 La Commission européenne, saisie de diverses plaintes, avait adressé un avis motivé à la France, en date du 15 décembre 1987, l'invitant à mettre fin au régime de taxation appliqué aux produits forestiers qui alimentait le Fonds forestier national (FFN), principal outil financier de la politique forestière, pour cause de non-conformité aux règles communautaires. Après l'échec douloureux d'une première tentative de réforme en 1989, la réforme de 1994 permit de redresser progressivement la situation financière du FFN, jusqu'au retour à l'équilibre en 1998. Mais elle s'accompagna de tensions croissantes sur les objectifs des interventions de ce compte spécial du Trésor, et aussi d'une contestation grandissante sur le bien-fondé de la taxe fiscale qui l'alimentait. D'un outil fédérateur de la filière, le FFN était devenu une pomme de discorde. Le FFN fut supprimé à compter du 1er janvier 2000, après que le ministre Glavany eut arbitré en faveur d'un très important volet forestier du PDRN, et donné aux partenaires des assurances pluriannuelles (qui ne furent que partiellement tenues par ses successeurs).

Signalons cependant que l'entrée en 1995 de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche dans l'Union européenne avait logiquement suscité de nouvelles tensions sur la légitimité des interventions communautaires dans le secteur de la forêt, et plus encore dans celui des industries du bois, compte tenu de l'hostilité déterminée de ces trois pays à une politique forestière communautaire.

L'adoption de la stratégie forestière européenne de 1998 a été permise par le climat créé par l'initiative du 31 janvier 1997 du Parlement européen, utilisant ses nouvelles prérogatives issues du traité de Maastricht, pour sommer la Commission et le Conseil de « présenter une proposition législative portant sur une stratégie forestière pour l'Union européenne ». Cette initiative du Parlement européen avait été efficacement préparée par le gros rapport, très détaillé et circonstancié, *L'Europe et la forêt*, réalisé en 1993-1994 par le groupement EUROFOR coordonné par l'Office national des forêts[42] (France) pour le compte du Parlement européen. Sur proposition de son rapporteur, le député britannique David Edward Thomas, la Commission Agriculture du Parlement européen (en charge de préparer et d'adopter la « proposition d'initiative ») écarta l'option d'une politique forestière européenne forte, adossée à de nouvelles bases juridiques et à un fonds financier *ad hoc* à créer, et proposa de se situer « seulement » dans la dynamique technico-politique déjà constatée[43].

Les Conférences de Strasbourg et d'Helsinki s'étaient positionnées sur un créneau d'intégration de l'environnement dans les politiques forestières, et leur acquis était reconnu et non contesté. Mais de manière utile et opportune, la troisième conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, la Conférence de Lisbonne (juin 1998), sur la base des choix faits par le Portugal, pays pilote, certes valida, au niveau politique, le travail mené depuis 1993 sur les critères et indicateurs de gestion durable, mais elle choisit également de mettre l'accent sur le nécessaire renforcement des aspects socioéconomiques de la gestion durable des forêts en Europe (Résolution L1). Néanmoins, dans le contexte décrit précédemment, pour rallier l'ensemble des ministères en charge de la forêt, il avait été considéré comme nécessaire et opportun d'accompagner cette « priorité socioéconomique » par un rapprochement avec la dynamique pan-européenne pilotée par les ministères de l'environnement, en endossant le programme de travail *Work Programme on the Conservation and Enhancement of Biological and Landscape Diversity in Forest Ecosystems 1997-2000 (Biodiversity Work Programme)*. Cet « équilibrisme » fait désormais partie de tout processus intergouvernemental dans le domaine forestier (communautaire ou non), la question majeure résidant dès lors dans la manière dont les ministères restant dans l'orbite de l'agriculture et les ministères où l'environnement et la forêt sont réunis apprécient respectivement l'équilibre des compromis négociés.

Malgré les fortes hésitations initiales de la Commission et du Conseil (qui gardaient en mémoire toutes les tentatives précédentes et les échecs afférents), l'implication énergique de la présidence autrichienne (Dr Gerhard Mannsberger, directeur fédéral des forêts) permit d'avancer. La négociation fut difficile mais bien préparée par une réunion à Vienne, en août 1998, entre les représentants des directeurs des forêts autrichien, allemand, britannique, finlandais, français et portugais[44]. Sur cette base, la Commission présenta à l'automne 1998 une communication au Conseil et au Parlement sur une stratégie forestière pour l'Union européenne. Le Conseil adopta le 15 décembre 1998 une résolution sur ce sujet.

Pour comprendre pourquoi une stratégie forestière communautaire a été possible en 1998, il faut prendre en compte les craintes de beaucoup de responsables des politiques forestières nationales et de leurs experts durant tout le processus de la CNUED et après, où se discutaient en parallèle toute une série de textes revendiquant de dire quelque chose sur la forêt et sa contribution attendue à la résolution de problèmes graves : Agenda 21, « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts », convention « Biodiversité », convention « Changements climatiques », convention « Désertification ». Il y avait une crainte diffuse mais prégnante que ces négociations ayant leur logique propre s'accommodent bien d'un découpage des politiques forestières en morceaux, qui ne garantirait pas nécessairement la durabilité au niveau intégrateur de la forêt (territoire + écosystèmes + système d'acteurs). Et, de fait, ce fut en partie le cas, dans la vie propre à chaque convention. À la réflexion, une approche en termes de stratégie forestière communautaire, à laquelle les forestiers participeraient de manière proactive, semblait donc un excellent contre-feu au risque d'approches en silos indépendants, suscitant inéluctablement des « frottements durs », voire des contradictions.

42 Le pilotage de cette étude était assuré très activement et efficacement par Geneviève Rey et Michel Hermeline (ONF). À la demande de Georges Touzet (DG de l'ONF et pilote de la préparation et du suivi de la Conférence de Strasbourg) et d'André Grammont, je leur ouvris mes dossiers et archives, et répondis à leurs demandes, de nature à la fois historique et stratégique. Il fut un temps envisagé que je figure dans la liste des contributeurs, mais il fut estimé qu'il était inopportun que le représentant français au CPF figurât parmi les contributeurs à une étude commandée par le Parlement européen, dont on espérait des suites concrètes.

43 Quelles que soient les éventuelles arrière-pensées des défenseurs des agriculteurs et de la politique agricole commune (PAC) à la commission AGRI du Parlement européen, les spéculations sur la possible influence de la nationalité du rapporteur sur ses conclusions et recommandations, et la déception de certains pays et acteurs forestiers qui espéraient « davantage », il est néanmoins évident que la proposition de la commission AGRI était réaliste : elle a effectivement permis d'avancer.

44 Je ne me souviens plus précisément si le Portugal (également pilote pour la Conférence de Lisbonne et son suivi) y a participé, mais c'est hautement probable.

Le texte de la stratégie forestière européenne de 1998 se contente en fait de « consolider » le socle communautaire existant en y ajoutant l'acquis significatif des trois premières conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe et de la CNUED, sans innover vraiment. La responsabilité de la mise en œuvre de cette stratégie communautaire est clairement confiée aux États membres, la Commission ne pouvant intervenir que dans le cadre de la subsidiarité et pour coordonner et stimuler l'action des États.

En référence à la philosophie constante d'André Grammont (qui avait été remplacé en janvier 1998 par Cyrille Van Effenterre, comme directeur de l'espace rural et de la forêt), il s'agissait d'un compromis « imparfait », mais potentiellement porteur d'une dynamique de progrès ultérieurs, ce qui est toujours préférable à un bras de fer aboutissant à une position qui révélerait trop nettement des vainqueurs et des vaincus, et susciterait donc de l'amertume et une volonté de revanche. À la lumière de l'histoire (*cf. supra*) et des échecs précédents, la vraie innovation était dans l'existence même de cette stratégie communautaire, adoptée à l'unanimité, ce que la France considérait comme un « cliquet » irréversible, créant un climat politique pour aller ultérieurement au-delà et pour permettre un compromis sur les financements nécessaires. En effet, comme André Grammont ne cessait de le répéter à ses collaborateurs, une négociation avec des partenaires institutionnels n'est jamais finie ; elle se déroule sur plusieurs fronts, et la réussite d'un bon compromis crée les conditions d'une possible nouvelle étape.

Il faut rappeler que, lors de la négociation de cette première stratégie forestière européenne et du cadre d'intervention des fonds communautaires dans le secteur forestier, la Suède, la Finlande, mais aussi l'Allemagne et le Royaume-Uni (pour des raisons différentes), avaient exprimé un fort doute sur la compatibilité des subventions publiques aux investissements forestiers (et plus encore de l'intervention des fonds communautaires) avec le droit communautaire de la concurrence, compte tenu de possibles effets de distorsion de la concurrence. Les services juridiques de la Commission et du Conseil, interpellés, avaient alors conjointement conclu qu'en l'état des théories économiques, et compte tenu à la fois de la longueur des cycles forestiers et du fait que les aides n'étaient pas récurrentes (car visant à améliorer la qualité d'un peuplement qui avait vocation à entrer ensuite dans une logique économique autonome), il n'y avait pas de preuve établie d'une distorsion de concurrence. Pour la première fois, les pays qui avaient bloqué jusque-là toute avancée en termes de stratégie forestière communautaire permirent un compromis « bien encadré », adopté à l'unanimité par le Conseil.

Par ailleurs, pour sortir de l'impasse entre partisans et opposants à une politique forestière communautaire, la solution proposée par la Commission a été de faire du règlement de développement rural[45] l'outil principal de mise en œuvre de la stratégie forestière communautaire. L'innovation majeure du règlement de développement rural a été de sortir de la logique des fonds structurels agricoles *stricto sensu*, pour fonder une politique à part entière de développement rural dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC).

À la faveur de cette évolution d'ensemble, la négociation communautaire, après de nombreuses hésitations, a permis de donner toute sa place au secteur forestier dans le développement rural, en consacrant à la « sylviculture » un chapitre entier (chapitre VIII[46]), amorçant ainsi une évolution qui semble irréversible. Ceci n'a pas empêché la Suède, la Finlande et l'Allemagne de faire connaître leurs fortes réserves, en redoutant que ce chapitre VIII ne marque une première étape vers une politique forestière communautaire pour laquelle il n'existait néanmoins pas d'unanimité au Conseil. Par ailleurs, ces trois pays ont cru discerner dans le projet d'article 28 (du chapitre VIII) un mécanisme susceptible de fausser les lois du marché et le libre jeu de la concurrence, point de vue qui n'a pas été partagé par la Commission et les douze autres États membres. Or, le règlement de développement rural relevait d'un domaine où l'adoption se fait à la majorité qualifiée, et les opposants qui avaient adopté la stratégie forestière européenne ne pouvaient politiquement pas aller jusqu'au bout de leur opposition de principe, en portant le débat sur le plan contentieux.

Au même moment, l'administration française chargée des forêts défendait à Bruxelles l'idée d'une extension du règlement communautaire agro-environnemental à la forêt, comme la manifestation politique d'un premier pas vers la définition d'un contexte propice à une gestion durable et multifonctionnelle des forêts, en attendant une réflexion

45 Un effet secondaire de l'option d'une politique de développement rural conçue comme un pilier de la réforme de la PAC a été de substituer le FEOGA-G (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie) au FEOGA-O (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section orientation) comme source de financement communautaire aux investissements forestiers, les deux fonds ayant des règles d'emploi et d'apurement nettement différentes.
C'est à ce moment qu'a commencé à émerger, parmi les acteurs forestiers bénéficiaires des fonds, un discours de protestation, parfois virulent, contre la lourdeur des procédures liées à la vérification par l'organisme français payeur des fonds communautaires (travaillant à éviter un refus d'apurement communautaire). Dans les procédures administratives françaises, il est parfois difficile d'identifier ce qui doit être imputé respectivement à la doctrine communautaire et aux inspecteurs communautaires, à la bureaucratie du CNASEA et ses politiques de précaution et d'anticipation par rapport aux contrôles des inspecteurs communautaires, et à la montée générale (concernant aussi les fonds nationaux et régionaux) d'un discours contre la bureaucratie et manifestant l'aspiration des bénéficiaires à la simplification administrative. J'ai néanmoins souvenir de réunions à Bruxelles avec des inspecteurs communautaires sur la réforme des aides forestières de 2000, illustrant le luxe de précautions tatillonnes justifiées par la vision du bénéficiaire des aides comme un fraudeur putatif, et le soupçon permanent de laxisme à l'encontre des autorités nationales réputées inéluctablement démagogiques avec les acteurs ruraux « sur le dos des fonds communautaires ».
46 Règlement relatif au développement rural (RDR), règlement n° 1257/99, adopté le 17 mai 1999.

plus ambitieuse sur une fiscalité environnementale ou tout autre moyen de reconnaître la valeur des fonctions écologique et sociale de la forêt. La difficile négociation de l'article 32 du chapitre VIII du règlement de développement rural, instaurant la possibilité de paiements annuels aux propriétaires forestiers, dans la fourchette de 40 à 120 euros par an, sur la base des coûts réels de mise en œuvre de mesures de « préservation et d'amélioration de la stabilité écologique des forêts dans des zones ayant un rôle protecteur et écologique d'intérêt public et où les coûts des mesures préventives et de restauration[47] de ces forêts sont supérieurs au produit de l'exploitation », avait donc été considérée comme une première victoire des thèses forestières françaises[48].

À la fin de l'année 1999, l'administration forestière française estimait donc qu'une grande partie de ses objectifs était atteinte, en considérant qu'il ne serait pas possible de revenir en arrière en matière de stratégie forestière communautaire et des moyens financiers afférents. Mais elle était néanmoins très consciente que l'amertume des pays comme la Suède, la Finlande et l'Allemagne, manifestée à propos du chapitre VIII du règlement du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), comme outil de mise en œuvre de la stratégie, allait nécessiter patience, prudence et circonspection dans la volonté d'aller plus loin en matière de contenu d'une stratégie forestière communautaire. Il paraissait désormais normal et inévitable de donner le temps aux « opposants » de digérer la nouvelle situation et de reconfigurer une partie de leurs analyses, tout comme il était nécessaire de laisser le temps aux pays satisfaits de s'adapter et de valoriser les nouvelles possibilités. De fait, il faudra attendre près de quinze ans pour qu'une deuxième stratégie forestière communautaire puisse être adoptée.

Au niveau national, les gigantesques chablis de la fin décembre 1999 (de l'ordre de 140-170 millions de m^3 découlant des tempêtes Lothar et Martin), et la crise économique forestière profonde qui en a découlé durant toute la décennie des années 2000 (et au-delà), ont conduit la France, en accord avec la Commission, à restructurer complètement en 2000 le volet « forestier » pluriannuel de son programme de développement rural national (PDRN) autour de la seule gestion des conséquences des chablis, puis à réviser ultérieurement à la baisse ses ambitions environnementales forestières. Par ailleurs l'administration forestière française fut moins présente à Bruxelles, car absorbée par la gestion de la crise des chablis et du marché du bois, ainsi que par la loi d'orientation forestière (votée en 2001) et ses déclinaisons juridiques.

Tous les cinq ans, la Commission procède à une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie forestière communautaire en cours, et en publie les résultats. Jusqu'à présent, ces évaluations ont été positives.

LA PÉRIODE 2003-2025 : QUELQUES COUPS DE PROJECTEUR

Dès le Congrès forestier mondial de Québec, en septembre 2003, au-delà de la crise du marché du bois, on constata une certaine désillusion partagée sur l'écart énorme entre les espoirs du début des années 1990 à propos du concept de gestion durable des forêts, et la situation sur le terrain. Ceci s'explique en grande partie par le constat amer et assez généralisé du fossé séparant, d'une part, une reformulation très forte des politiques forestières et une multitude d'initiatives concrètes sur le terrain et, d'autre part, la difficulté à obtenir rapidement des résultats tangibles, démontrant à la société que la direction est bonne et que les premiers effets sont au rendez-vous. La montée du débat sur le changement climatique et la contribution de la forêt à la mitigation conduisit dès lors à déplacer certaines analyses et certaines priorités, et les débats communautaires sur la forêt en furent inévitablement colorés, même si l'acquis découlant des textes internationaux et communautaires des années 1990 ne fut jamais renié.

En 2004, dix nouveaux pays sont entrés dans l'Union européenne : la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, Malte et Chypre. Ils ont été rejoints en 2007 par la Roumanie et la Bulgarie, puis en 2013 par la Croatie. Sans que la France (pas plus que beaucoup d'autres pays forestiers de l'UE) ne l'anticipe, l'entrée d'un certain nombre de pays forestiers d'Europe centrale et orientale a déplacé le centre de gravité de l'Union européenne en matière forestière, en introduisant dans les débats communautaires des sensibilités, approches et préoccupations nouvelles. Entre autres spécificités, la période « communiste » avait en effet protégé de toute exploitation économique de vastes surfaces forestières nationalisées. L'avènement des

47 Notons que le vocable de « restauration » écologique des forêts (et le projet communautaire afférent), à propos duquel les ambitions de la Commission ont si fortement irrité certains acteurs forestiers français au début des années 2020, était déjà présent, et alors « bien accueilli », dans le paquet des accords forestiers communautaires de la fin des années 1990. Sans doute les gestionnaires forestiers n'y mettaient-ils pas, à la fin des années 1990, le même contenu que dans les années 2020.

48 Ces avancées communautaires, qui ont par ailleurs conduit à ce que la France propose, fin 1999, un programme national de développement rural, financièrement très ambitieux dans le domaine forestier, malgré l'hostilité forte des OPA (organisations professionnelles agricoles) qui estimaient que l'enveloppe financière pour la forêt pénalisait indûment la satisfaction des besoins vitaux de l'agriculture française, ont été permises par la vision et les arbitrages constants du ministre Jean Glavany, dont l'action forestière n'est donc pas réductible à la seule loi d'orientation sur la forêt de 2001, votée à l'unanimité. Ses deux conseillers techniques forestiers successifs, très actifs et qui ont permis ces avancées, ont été d'abord Bertrand Hervieu, conseiller pour le développement rural et la forêt (puis à un niveau hiérarchique supérieur, conseiller du ministre), et ensuite Geneviève Rey, conseillère technique pour la forêt.

nouveaux régimes démocratiques et la restitution d'une grande partie des propriétés confisquées aux héritiers des anciens propriétaires ont mis au centre des débats une question lourde d'enjeux : d'une manière que les anciens pays de l'UE ne connaissaient plus, il fallait en effet procéder à des arbitrages stratégiques entre la protection de tout ou partie de vastes zones « en libre évolution » et un développement économique à marche forcée, supposant coupes de bois, transformation locale ou exportation, reposant parfois sur un libéralisme débridé. Par ailleurs les forestiers ouest-européens découvraient des compétences est-européennes particulières, par exemple en matière de suivi des peuplements en libre évolution, de symbiose et compétition dans les peuplements, ou même d'approche esthétique ancienne des interventions sylvicoles, du type de celles développées par Heinrich von Salisch (1902 en allemand, traduit en anglais en 2008), que les publications scientifiques en russe n'avaient pas permis de connaître et de suivre.

Très rapidement la conception écologique relativement fixiste du réseau Natura 2000 a posé un vrai problème pour les partisans (est-européens, mais aussi pour leurs soutiens dans l'ancienne UE) de protéger de vastes surfaces en libre évolution, essentiellement forestières. La Commission a été ainsi soumise à des pressions venant de deux cotés, d'une part de ceux qui défendaient l'intégration de ces vastes surfaces dans le réseau européen, mais aussi d'autre part des opposants historiques à Natura 2000, essentiellement forestiers et agriculteurs ouest-européens, qui y voyaient une occasion et une justification à renégocier en profondeur les directives « Oiseaux » (1979) et « Habitats, faune et flore » (1992). Cette renégociation était identifiée par la Commission et par les défenseurs de Natura 2000 comme la quasi-promesse d'une « régression environnementale » et la déstabilisation assurée de toutes les négociations, tant communautaires, nationales que locales, qui avaient permis de trouver certains compromis pragmatiques et de restaurer un climat relativement coopératif entre scientifiques, gestionnaires et ONG à la fin des années 1990 et au début des années 2000, après parfois de fortes tensions et des crises ouvertes.

En 2007, la Commission européenne (Stavros Dimas, commissaire à l'environnement) et l'Allemagne, dans le sillage de la dynamique politique suscitée par le rapport de Nicholas Stern sur les coûts pour l'économie des dérèglements climatiques (2006), et suite à la réunion du G8+5[49] (Potsdam, 2007), décidèrent de confier à Pavan Sukhdev, un économiste indien, le pilotage d'un rapport similaire sur les coûts pour l'économie de la dégradation de la biodiversité, qui fut rendu public en 2010 (rapport TEEB : *The Economics of Ecosystem and Biodiversity*, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité »). Dans le droit fil de cette initiative fortement soutenue par la Commission, le Premier ministre français confia en 2008 au secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques la responsabilité d'un rapport sur l'*Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes. Contribution à la décision publique*, dont le pilotage fut confié à Bernard Chevassus-au-Louis et qui fut publié en 2009. Dans les deux cas, ces rapports donnèrent une assez large place à l'enjeu forestier, en parlant le langage économique des décideurs politiques, et en soulignant, entre autres, le rôle des forêts dans le stockage de carbone. Au-delà des questions philosophiques et éthiques de cette approche économétrique, ceci suscita un grand espoir chez les forestiers de voir converger les politiques forestières et les politiques environnementales autour de la rémunération des services environnementaux, question sensible et très complexe[50]. Cet espoir fut déçu tant au niveau communautaire qu'au niveau national, même si des expérimentations très limitées eurent lieu. Les décideurs politiques communautaires et français en retinrent essentiellement l'enjeu majeur du stockage du carbone en forêt pour les politiques publiques de leur compétence, ce qui n'était qu'un aspect très partiel des analyses développées par ces deux rapports[51].

L'adoption, le 3 février 2009, au Parlement européen, par 538 voix pour, 19 contre et 12 abstentions, d'une résolu-

49 Les pays du G8 comptaient alors la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Russie, l'Allemagne, le Japon, l'Italie et le Canada. Les cinq autres pays associés étaient le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et l'Afrique du Sud.

50 En effet, chercher à fixer un cadre technique et juridique à la rémunération des services environnementaux oblige (entre autres) à se confronter certes à des arbitrages très politiques sur l'allocation de l'argent public, mais aussi à la conception du droit de propriété, à la définition précise de référentiels, de critères et indicateurs, à la mesure quantifiée aisée et peu contestable des résultats attendus, à la dimension temporelle longue et à la nécessité hautement souhaitable d'éviter « l'enrichissement sans cause » à partir de fonds publics (*via* l'effet d'aubaine), sans même parler du risque de remplacer implicitement le principe du pollueur-payeur par un principe pollueur-payé (en rémunérant l'abandon de pratiques environnementalement négatives, ce qui se fait pourtant dans le domaine agricole).
Au niveau de la doctrine économique libérale communautaire, une telle approche nécessite également de prendre en compte le risque de distorsion de concurrence entre agents économiques, dans un contexte où les grands pays exportateurs européens de bois sont extrêmement vigilants vis-à-vis d'un tel risque, même si la Finlande et la Suède ont développé certains programmes de paiements pour services environnementaux (Metso depuis 2008 en Finlande, Komet depuis 2010 en Suède), là où des espèces ou des habitats naturels remarquables nécessitent des modalités de gestion restrictives pour la gestion forestière habituelle. Il fallut attendre 2023 pour voir publier par la Commission un document intitulé *Guidance on the Development of Public and Private Payment Schemes for Forest Ecosystem Services*.

51 Pour la France, il faudra attendre l'article 52 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets pour qu'un « rapport évaluant les modalités de financement des paiements pour services environnementaux ainsi que leur impact potentiel sur la préservation des écosystèmes forestiers, en particulier pour le stockage du carbone », soit remis au Parlement dans les douze mois après promulgation de la loi. Ce rapport déposé en mars 2025 n'a pas encore donné lieu à des suites concrètes.

tion[52] invitant la Commission à prendre une série d'initiatives, dessinant, sans le dire explicitement, une politique communautaire de la *wilderness*, fut une surprise que les administrations forestières, pour la majorité d'entre elles, n'ont pas su anticiper, ni d'ailleurs prendre au sérieux quant aux suites à lui donner[53]. *A posteriori* il est pourtant possible d'identifier la longue, cohérente et vigoureuse montée en puissance de la question, dans un processus où de grandes ONG internationales et certains fonctionnaires de la DG ENV ont été très actifs, et de manière synergique (*cf*. Miko *et al.*, 2021). La résolution du Parlement européen de 2009 a effectivement conduit la Commission à agir et à afficher, sinon une politique de la *wilderness*, du moins une volonté d'avancer concrètement, et de résoudre certains problèmes identifiés, dont celui découlant des remarques précédentes sur Natura 2000.

En décembre 2013, la Commission européenne publia un nouveau guide « Natura 2000 » préparé par un groupe d'experts mis en place fin 2009. Ce guide, répondant à la demande du Parlement européen, précise des modalités plus souples d'application de la doctrine relative aux directives européennes « Oiseaux » et « Habitats, faune, flore » dans les sites Natura 2000 reconnus comme des espaces de *wilderness*, évitant ainsi la perspective redoutée d'une renégociation de tout ou partie de ces deux directives. Il s'agissait de prendre en compte la logique de la libre évolution des milieux, qui peut se faire au détriment de certains habitats naturels ou de certaines espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000. Mais les initiatives de la Commission justifiées par la résolution du Parlement européen vont bien au-delà du seul enjeu Natura 2000 et se situent bien dans une continuité indéniable sur plus d'une décennie : dix ans après la résolution du Parlement européen, lors de la deuxième conférence de Wild Europe (une association internationale militant pour le ré-ensauvagement en Europe) sur ce sujet à Bratislava, en novembre 2019, Daniel Calleja, le directeur « Nature » de la Commission européenne, en appelait à nouveau à une protection renforcée des forêts « primaires et matures ».

La stratégie européenne pour la biodiversité, adoptée en 2011 en vue de l'échéance de 2020, afficha pour la première fois la préservation de la *wilderness* comme un objectif dans la conception des plans de gestion forestière (Objectif 3B, Action 12). Mais cette mention spécifique ne se retrouva pas dans la stratégie européenne pour les forêts de 2013. Selon les informations dont je dispose, le Comité permanent forestier (CPF), face à l'opposition déterminée de certains pays (dont la France, semble-t-il), ne put adopter à l'unanimité cette seconde stratégie forestière communautaire qu'en évitant cette mention. Il est clair que ce silence (relevé et largement commenté par les ministères de l'environnement et les ONG), valant réticence voire opposition, n'est pas un vrai problème juridique, car la stratégie forestière ne fait pas disparaître les objectifs communautaires et les obligations qui en découlent, du fait même d'une politique environnementale de compétence communautaire. Mais cela soulève néanmoins une question difficile de cohérence politique et stratégique d'affichage au niveau communautaire[54], devant les opinions publiques et les groupes de pression qui s'expriment devant la Commission et le Parlement européen. Ceci n'empêche pas de noter que la stratégie forestière communautaire de 2013 est par ailleurs une bonne illustration de ce que les forestiers français attendaient et espéraient, en développant les potentialités seulement esquissées dans la première stratégie forestière communautaire de 1998.

Ladislav Miko, directeur « Nature » à la DG ENV, en fin de mandat à la Commission européenne, avait résumé alors la politique communautaire souhaitable de la biodiversité, en la structurant selon trois axes s'appliquant à différents types de territoires, avec un fort enjeu dans le domaine forestier : protéger, restaurer et, partout, promouvoir les processus naturels. Cette vision a souvent été comprise par les forestiers comme privilégiant une approche patrimoniale (y compris en termes de patrimoine du futur), ne se réclamant pas d'une vision anthropocentrée, et peu valorisante pour l'action humaine de gestion des ressources naturelles, tant celle portant sur les « biens » (y compris les taxons) que sur les services écosystémiques.

52 « Nous avons le devoir moral de permettre aux générations futures de jouir et de profiter des zones européennes réellement vierges » concluait Gyula Hegyi (Hongrois, membre du Parti socialiste européen, et membre de la Commission Environnement, Santé publique et Sécurité alimentaire), auteur du rapport qui a conduit à la résolution du 3 février 2009 du Parlement européen. Celle-ci invite la Commission, entre autres, à définir et cartographier « les dernières zones de nature vierge en Europe », à en étudier la valeur et les services écosystémiques rendus, à concevoir une stratégie communautaire relative à ces zones, visant notamment à « développer les zones de nature vierge », et à mieux articuler ces zones avec les règles relatives aux directives « Habitats, faune, flore » et « Oiseaux » qui visent à protéger des espèces ou des habitats plus qu'à laisser librement évoluer la nature.

53 Après le vote du Parlement européen de 2009 et l'article publié dans la *Revue forestière française* (« Le retour du débat sur la *wilderness* », Barthod, 2010), en France seul le comité français pour l'UICN marqua son intérêt en créant un groupe de travail « *Wilderness* et nature férale » qui commença ses travaux début 2012, et dont j'ai assumé la présidence jusqu'en 2019.

54 De mon point de vue, il ne peut être exclu que cette situation stratégiquement inconfortable dans laquelle le CPF avait placé la Commission européenne pourrait expliquer tout ou partie du projet de la Commission de réformer en profondeur le CPF (composition, mandat et pouvoirs), d'une manière qui devrait empêcher toute réédition de cet écart entre deux stratégies communautaires. En effet, le 22 novembre 2023, la Commission a présenté une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 89/367/CEE du Conseil instituant un comité permanent forestier (Doc. 16064/23). Les États membres semblent chercher à fortement amender cette proposition de réforme, d'une manière qui ne convient pas à la Commission. Il ne peut être écarté l'hypothèse que cette « péripétie » de la stratégie forestière communautaire de 2013 ait introduit une méfiance durable de tout ou partie de la Commission vis-à-vis de l'incapacité présumée du CPF à comprendre non seulement l'ambition, mais aussi les limites et contraintes (qui s'imposent à lui) dans un tel exercice.
Il faut par ailleurs prendre en compte que l'augmentation forte du nombre d'États membres complique nécessairement le fonctionnement opérationnel du CPF (où l'informel et les relations interpersonnelles jouaient un grand rôle pour faire émerger un consensus fondé sur des compromis, dans les années 1990), et contribue inévitablement à rigidifier son fonctionnement, à le réduire un peu plus à un rôle d'instance formelle consultative permettant à la Commission de recueillir les analyses des États membres, sans que ce soit toujours un lieu de négociation stratégique.

Spontanément, malgré la place faite à la restauration écologique, cette approche n'a pas séduit davantage la majorité des gestionnaires d'aires protégées qu'elle n'a été comprise par la majorité des gestionnaires forestiers, deux familles d'acteurs plutôt spontanément portées sur l'interventionnisme : l'enjeu de la non-intervention et de la *wilderness*, même revisitée à la sauce européenne, même rééquilibrée par la prise en compte de l'enjeu identifié et de plus en plus visible de la nature férale[55] (appellation française), resta et reste encore aujourd'hui l'objet de contestations, de doutes et de méfiances dans une partie de l'Europe et chez de nombreux acteurs des territoires, alors même qu'une part grandissante de l'opinion publique européenne semblait alors évoluer favorablement sur le sujet. La décennie des années 2010 fut nécessaire pour que ces idées cheminent et amènent les parties prenantes et les États à intégrer cette ambition dans des textes communautaires, en complément d'approches plus « classiques » et moins contestées.

Le Pacte vert pour l'Europe, adopté en 2019, visait d'abord à rendre l'Europe climatiquement neutre en 2050, mais il « vise aussi à protéger, préserver et consolider le patrimoine naturel de l'UE, ainsi qu'à protéger la santé et le bien-être des citoyens des risques et incidences liés à l'environnement ». Il s'appuie notamment formellement sur la stratégie européenne pour la biodiversité à échéance de 2030 et sur la nouvelle stratégie forestière européenne, alors en cours de finalisation. La *wilderness* et la restauration des écosystèmes forestiers dégradés étaient donc parties intégrantes du Pacte vert pour l'Europe, et avaient dès lors vocation à profiter de leurs financements. La forêt était ainsi reconnue comme un enjeu majeur pour des politiques communautaires, alors qu'elle-même ne fait pas l'objet d'une politique communautaire : la reconnaissance était flatteuse, mais aussi lourdement porteuse d'ambiguïté au regard de l'aspiration constante des forestiers à une politique intégratrice et de la crainte afférente d'un démembrement de la politique forestière par appartements.

Adoptée en 2020, la stratégie européenne pour la biodiversité à échéance de 2030 mentionne clairement l'enjeu de la *wilderness* et la nécessité d'une protection stricte de toutes les forêts relictuelles qualifiées de « *old growth and primary forests* » en anglais et de « forêts primaires et matures » en français, dont il est également dit qu'elles sont un réservoir important de carbone. D'une manière novatrice, il est également précisé dans cette stratégie de l'Union européenne que le rapport bénéfices/coûts d'un programme mondial opérationnel pour la conservation de la nature sauvage relictuelle est estimée à au moins cent pour un.

Pour sa part, la nouvelle stratégie forestière européenne pour 2030 précise notamment que, de manière cette fois cohérente avec la stratégie européenne pour la biodiversité, « *the last remaining primary and old-growth forests in the EU need to be strictly protected*[56] ». En outre l'enjeu de la restauration des surfaces forestières endommagées et des écosystèmes forestiers dégradés est clairement mentionné, avec l'ambition de mettre en place des instruments financiers innovants. La stratégie prévoit notamment une proposition législative spécifique sur l'observation, la collecte de données et la communication d'informations sur les forêts de l'UE, qui couvrirait également les plans stratégiques pour les forêts et le secteur forestier, élaborés par les autorités nationales compétentes.

Il faut également noter que la troisième stratégie forestière se différencie assez nettement de la deuxième. Rien dans son contenu n'est choquant en soi, et il y a même dans cette stratégie beaucoup d'éléments intéressants et attendus depuis longtemps, notamment une partie consacrée aux « Incitations financières pour les propriétaires et gestionnaires de forêts en vue d'améliorer la quantité et la qualité des forêts de l'UE », avec une référence à des « systèmes de paiement publics et privés pour les services écosystémiques ». Mais elle semble abandonner la manière forestière, classique et intégratrice, de présenter et hiérarchiser les choses (bien qu'en multipliant les concessions scripturaires au mode de pensée forestier, mais dans des domaines où le principe de subsidiarité est clairement dominant) : une place royale est donnée d'entrée de jeu à la présentation de la vision communautaire de la contribution de la forêt à la mitigation du changement climatique, puis à une reprise de la vision communautaire de la contribution de la *wilderness* à la préservation de la biodiversité. Les réticences, critiques et oppositions auxquelles la nouvelle stratégie forestière communautaire a

55 Il s'agit d'espaces anciennement marqués (parfois très profondément) par l'action humaine, mais désormais évoluant sans « projet d'aménagement ou de gestion » et presque sans intervention humaine. Cette terminologie d'origine vétérinaire (pour désigner des animaux domestiques revenus à une vie sauvage) a été initialement promue par Annick Schnitzler et Jean-Claude Génot. Si la *wilderness* est rare en Europe de l'Ouest, la nature férale y est banale et fait partie de la nature ordinaire, surtout si on ajoute, aux espaces de déprise agricole et forestière, les friches urbaines, périurbaines et industrielles.

56 Dans la version française de ce texte communautaire : « Toutes les forêts primaires et anciennes, en particulier, devront être strictement protégées ». Mais cette traduction n'est pas considérée comme satisfaisante par tous. Ainsi, l'UICN, lors de son congrès mondial à Marseille en 2021, a opté pour « forêts primaires et vieilles forêts ».

Pour ce qui concerne la France, il peut incontestablement y avoir, dans certains cas, contradiction avec les options prises par le Programme national de la forêt et du bois (PNFB) 2016-2026, qui précise que : « Chaque PRFB (Programme régional de la forêt et du bois) définira […] la localisation des forêts où auront lieu les prélèvements supplémentaires, à rechercher préférentiellement et au terme d'un diagnostic adéquat, parmi : les forêts où l'âge d'exploitabilité des peuplements est atteint voire dépassé (tout en conservant de vieux arbres et /ou des îlots de sénescence) et en priorisant sur les massifs à gros bois et très gros bois de bonne voire très bonne qualité [...] ».

donné lieu, immédiatement et par la suite, de la part du secteur forestier[57], dans une majorité de pays, conduisent à penser qu'il s'agit moins d'un « projet partagé » que d'un essai de mise en cohérence formelle des enjeux majeurs des politiques de compétence communautaire mobilisant la forêt, effort de mise en cohérence qu'il est *a priori* difficile de récuser, mais qui, à ce stade, n'est pas unanimement partagé dans toutes ses implications.

Le cas échéant, à la lecture de cette troisième stratégie forestière communautaire, il pourrait aussi être possible de comprendre que, dans la vision de la Commission européenne, l'objectif premier d'une stratégie forestière communautaire ne serait plus de créer un effet d'entraînement des politiques forestières nationales et de prévenir les incohérences et frottements entre ces politiques nationales et les politiques de compétence communautaire s'appliquant à la forêt, mais qu'il serait prioritairement un « exercice de communication » sur les politiques communautaires s'appliquant à la forêt dans le contexte des limites et contraintes des politiques forestières nationales : il y a là une question que seules la forme et le fond de la quatrième stratégie forestière communautaire seront en mesure de clarifier.

Tout semblerait indiquer d'une part que la DG AGRI n'a pas eu la main (comme ce fut précédemment le cas pour les stratégies forestières communautaires de 1998 et 2013) ou bien que son projet initial n'a pas satisfait les plus hauts responsables de la Commission (conduisant à ce que le projet proposé soit marqué par une influence nette de la DG ENV), mais aussi d'autre part qu'il n'y a pas eu non plus, au sein du CPF, un groupe solidaire et influent de pays capable de proposer une réécriture « plus intégratrice et forestière » du projet de la Commission. Au lieu d'une vision forestière intégrée (en conservant l'héritage des deux stratégies précédentes), la nouvelle stratégie forestière communautaire semble *a priori* se résumer à la cohabitation des priorités des différentes DG concernées[58], ce qui est très loin de l'esprit dans lequel les défenseurs d'une politique forestière communautaire se situaient. Mais cela pourrait signifier aussi, *a contrario*, que l'enjeu forestier est désormais, politiquement et stratégiquement, trop fort au niveau communautaire pour que la main soit laissée aux forestiers pour parler de stratégie forestière.

Il est également possible que l'accent fort mis sur la biodiversité et le changement climatique dans cette troisième stratégie forestière communautaire soit une réponse au rapport spécial de la Cour des Comptes européenne de 2021, dont l'intitulé très significatif est : *Financement de l'UE en faveur de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique dans ses forêts : des résultats positifs mais limités*. Ce rapport analyse notamment les résultats de la deuxième stratégie forestière européenne et des contributions financières à la forêt du FEADER, son instrument financier de mise en œuvre. Cette appréciation critique de la Cour des Comptes européenne pourrait être une source de fragilité pour la suite, dans un contexte budgétaire difficile[59] face aux nouveaux défis internationaux, stratégiques pour l'Union européenne.

En juin 2022, dans le droit fil cohérent de ses analyses et propositions depuis plus de dix ans, la Commission européenne présenta son projet concernant le volet de la « restauration écologique », connu sous le vocable de *Nature restauration law* (« loi sur la restauration de la nature »), qui donna très vite lieu à conflits et polémiques, y compris au sein de la Commission Environnement du Parlement européen, jusqu'à l'adoption d'un compromis négocié entre le Parlement, le Conseil et la Commission, en novembre 2023, visant la restauration de 30 % des écosystèmes endommagés d'ici 2030. Même si cela ne concerne pas que la forêt, il s'agit néanmoins d'une orientation politique et technique très forte, d'une ambition (qualitative et quantitative) jamais encore portée par la Commission

57 *Cf*. le communiqué de presse très critique du 15 novembre 2021 de l'EPF (Confédération européenne des propriétaires forestiers) et des représentants des gestionnaires de la forêt publique, intitulé : *Member States express significant concerns and request for clarifications on the new EU Forest Strategy* (« Les États membres font part de leurs fortes préoccupations et exigent des clarifications sur la nouvelle stratégie forestière de l'Union européenne »). Le président du syndicat des propriétaires forestiers français, sur la même ligne que son homologue suédois, a par ailleurs estimé en 2023 que « L'Union européenne n'a pas à interférer dans la gestion des forêts de ses États membres… L'UE voudrait aussi imposer des mesures universelles de gestion forestière, notamment en matière de choix d'essences. C'est oublier la grande diversité de ses forêts !… La Commission européenne doit prendre en considération les spécificités de ses forêts et ses multiples visages ». Pour leur part, les industries européennes du bois (CEI-Bois & EOS), partageant largement l'analyse du Parlement européen, se sont réjouies de la nouvelle stratégie forestière de l'UE, notamment du fait de la reconnaissance que « le bois est la seule ressource naturelle renouvelable importante qui a le potentiel de remplacer certains matériaux à très forte intensité énergétique, tels que le ciment et les plastiques, et qui sera de plus en plus recherchée à l'avenir ». Les ONG environnementales ont par ailleurs plutôt bien accueilli le texte.

58 La forêt est en effet directement concernée par un certain nombre de législations européennes dans des domaines politiquement, économiquement et médiatiquement sensibles, tels que les énergies renouvelables (REDIII), le piégeage du carbone (LULUCF), la conservation de la nature (directives « Habitats, faune, flore » et « Oiseaux », loi sur la restauration de la nature) et la déforestation (RDUE), sans prétention à l'exhaustivité. Ainsi LULUCF (2018) et RED III (2023) représentent incontestablement des inflexions majeures dans la politique communautaire concernant la forêt, car ils introduisent une tension structurelle au sein du secteur forestier, nécessitant un pilotage technique fin et des arbitrages politiques clairs, car LULUCF dit aux États combien de carbone la forêt doit stocker (objectifs contraignants de puits de carbone par État membre), pendant que RED III leur dit implicitement de préciser combien de bois ils peuvent mobiliser pour l'énergie (objectifs contraignants de part de renouvelables dans l'énergie, mais en laissant les États dire la part de biomasse forestière identifiée comme une composante majeure du mix énergétique).

59 D'autant plus que la stratégie forestière communautaire pour 2030 rappelle : « Au cours de la période 2014-2020, les mesures forestières de la PAC ont engagé 6,7 milliards d'EUR pour soutenir les objectifs stratégiques de l'UE, principalement pour le boisement (27 %), la prévention des feux de forêt et des catastrophes (24 %) et les investissements dans la résilience, ainsi que les fonctions écologiques et sociales (19 %). Toutefois, l'adoption des mesures forestières a été faible et a considérablement diminué tout au long de la période de programmation. Cela s'explique par exemple par plusieurs éléments : le manque de connaissances nécessaires pour gérer les procédures administratives de demande d'accès aux fonds, l'attrait insuffisant de la prime, le manque de soutien apporté au renforcement des capacités au moyen de services de conseil, les orientations limitées sur la manière de mettre en œuvre des activités d'adaptation fondées sur les forêts et des mesures de lutte contre le changement climatique afin de prévenir et de réduire les risques (par exemple, feux de forêt, érosion des sols, maladies, inondations) ».

dans le domaine forestier qu'elle impactera au premier chef[60]. Cette orientation, avec des objectifs quantitatifs élevés, est en effet de nature à interférer significativement avec les politiques forestières nationales antérieures, voire à désavouer certaines options sylvicoles actuellement privilégiées par les acteurs économiques de la filière forêt-bois, au moins en France.

Il s'agit d'un projet certes nécessaire et opportun de mon point de vue, mais en fait plus ambitieux encore que le projet Natura 2000, dans la mesure où le volontarisme seul des États ne peut rien sans la participation active des propriétaires et gestionnaires forestiers, supposant de leur part conviction et participation financière : pour rendre vain ce projet communautaire, il suffit qu'il n'y ait pas de volontaires, laissant l'État seul et impuissant face à ses obligations communautaires de résultats qualitatifs et quantitatifs (hormis en forêt domaniale). Les États devront donc convaincre et susciter l'adhésion des forestiers, actuellement dubitatifs ou réticents, à l'ambition affichée, mais aussi donner un contenu concret et partagé à ce que peut et devrait être une restauration écologique. Par ailleurs, la remise à plat de certaines ambitions environnementales par la seconde Commission présidée par M^me^ Ursula von der Leyen empêche pour le moment d'anticiper la pression que pourrait exercer Bruxelles sur ceux des États membres qui sont ouvertement peu convaincus à la fois par les objectifs et par l'argent à y consacrer, dans un contexte budgétaire et sociétal devenu moins porteur.

En novembre 2023, en application de la stratégie forestière communautaire, la Commission a publié une proposition de règlement relatif à un « cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes »[61]. Il s'agit d'un nouveau cadre de surveillance des forêts à l'échelle de l'UE, qui permettrait de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'UE et la mise en œuvre des politiques, des objectifs et des instruments de l'UE ayant une incidence directe ou indirecte sur les forêts. La proposition de la Commission constitue la principale initiative législative issue de la stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030. L'ambition pour la Commission, en coopération avec les États membres de l'UE, est de mettre en place et de gérer un système de surveillance de haute qualité afin de garantir des données harmonisées sur les forêts, en s'appuyant sur les systèmes de mesure déjà utilisés par les États membres. La proposition introduit également un cadre de partage des données sur les forêts, permettant l'échange de données entre les États membres et au niveau de l'UE. Cette proposition s'est heurtée également à des réticences et oppositions à ne pas négliger, tant au niveau du Conseil que du Parlement européen, mais aussi de certains groupes de pression forestiers (*cf*. encadré).

En juin 2025, le Conseil, tout en soutenant la nécessité de disposer de données harmonisées et comparables sur les forêts afin d'améliorer la résilience et la biodiversité, a estimé que la proposition devrait être considérablement simplifiée afin de réduire les charges et les coûts administratifs tant pour les opérateurs forestiers que pour les autorités nationales. Il a donc introduit une série de modifications significatives dans son orientation générale, qui ont conduit la Commission à exprimer publiquement sa déception.

Au Parlement européen, lors d'un vote le 23 septembre 2025, les commissions de l'Agriculture et de l'Environnement du Parlement européen ont décidé (par 80 voix contre 46) de rejeter le nouveau cadre de surveillance des forêts de l'UE. Le Parti populaire européen (PPE) et les groupes d'extrême-droite ont uni leurs forces, mardi 21 octobre 2025, pour rejeter la proposition de loi de l'UE sur la surveillance des forêts, par 370 voix contre 264, appelant la Commission à retirer sa proposition législative. La Commission a d'ailleurs envisagé publiquement de retirer le projet de loi de son prochain programme de travail ; bien que l'exécutif européen n'ait pas encore pris de position définitive, une telle décision semble probable.

Il est à noter que le recours prévu aux approches satellitaires (notamment *via* le programme Copernicus) a cristallisé certaines oppositions déterminées, ce qui mériterait une analyse circonstanciée que je ne sais pas faire. Les oppositions

60 J'assume pleinement le soutien que je lui ai donné en signant la pétition défendant cette orientation à un moment où son adoption était vivement contestée. Cette « loi de restauration écologique » me semble nécessaire et cohérente avec d'une part les orientations prises par l'Union européenne depuis les années 1990, et d'autre part certains besoins identifiés sur le terrain, déjà reconnus dans le chapitre VIII du règlement du FEADER de 1999. Ce qui me pose difficulté réside dans le fait que la stratégie forestière communautaire (alors même que la Commission finalisait en parallèle sa proposition de loi sur la restauration de la nature) n'ait pas été identifiée par la Commission comme le lieu à privilégier pour mettre en cohérence toutes les approches visant la forêt, dont celle-là, et dès lors éviter, réduire et compenser les impacts inévitables de choix structurants. Les États membres ont jusqu'à 2026 pour « rendre leur copie ». Néanmoins ses modalités pratiques, son calendrier et ses ambitions chiffrées d'ici 2030 resteront sans doute amodiables. Il ne peut en effet être exclu que la mise en place de ce règlement connaisse, au moins en France, une histoire aussi difficile et chaotique que celle de la directive « Habitats, faune, flore », avant que ne se dessinent à la fois une adhésion résignée des fédérations professionnelles et des compromis opérationnels sur le terrain.

61 Un tel cadre de surveillance revendique de pouvoir améliorer la gestion durable et la résilience des forêts dans toute l'Europe. Selon la Commission, en créant une base de connaissances complète sur les forêts, ce cadre permettrait de disposer de meilleures données et d'un accès plus aisé aux informations favorisant la gestion durable des forêts et leurs multiples fonctions. Cette proposition législative est fondée sur l'article 192, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui confère à l'UE le droit d'agir en vue de réaliser les objectifs de sa politique dans le domaine de l'environnement, en argumentant sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur, dans le domaine de la protection du patrimoine naturel que constituent les écosystèmes forestiers.

visent notamment à écarter la possibilité d'aller au niveau de l'unité de gestion (même anonymisée), pour n'envisager que des indicateurs de suivi forestier à des échelles géographiques « macros » (selon une approche défendue notamment par la France, qui ne souhaite pas aller en-deçà d'une approche par « massifs forestiers » : *cf*. les modifications apportées au Code forestier dans ce sens, pour les références à la gestion durable des forêts, lors de sa recodification de 2012 et de la loi de 2014). Il est souvent mis en avant l'enjeu supérieur de la défense du droit de propriété en forêt, qui s'opposerait dès lors à une interprétation « rigoureuse » de la directive sur l'accès du public en matière d'environnement (*cf*. la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil).

L'initiative *GreenData4All* (projet de directive) a par ailleurs vocation à contribuer à réaliser la transformation verte et numérique de l'Europe en actualisant les règles de l'UE relatives aux données environnementales géospatiales et à l'accès du public aux informations environnementales, en permettant notamment un meilleur partage des données entre les secteurs public et privé et avec le grand public.

Dans le contexte actuel, marqué par la volonté de la deuxième « Commission von der Leyen » de faire des gestes forts en matière de simplification administrative, il ne peut donc être exclu que la Commission ne retire en bloc sa proposition de règlement. Mais les forestiers français, qui ont parfois réagi vivement à la menace que ferait peser sur leur conception du droit de propriété l'utilisation par la Commission des satellites pour le suivi au niveau des unités de gestion, ne doivent pas oublier qu'avec ou sans ce règlement, le suivi satellitaire des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de l'UE sera développé par le Centre d'Ispra[62] et par l'Agence européenne de l'environnement, avec des moyens financiers conséquents et l'appui du programme Copernicus[63]. ■

Remerciements

Je remercie chaleureusement Michel Badré, Robert Flies, Michel Hermeline, Guy Landmann et Geneviève Rey qui, sans être engagés en quoi que ce soit par cet article, m'ont apporté une contribution précieuse par leur relecture attentive.

RÉFÉRENCES

Barthod, C. et Touzet, G. (1994). De Strasbourg à Helsinki, les deux premières conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe. *Revue forestière française. 46*(4), pp. 319-334. https://dx.doi.org/10.4267/2042/265518

Barthod, C. (2010). Le retour du débat sur la *wilderness*. *Revue Forestière Française. 62*(1), pp. 57-70. https://dx.doi.org/10.4267/2042/32974

Barthod, C. (2012). Aux origines des indicateurs de gestion durable des forêts, *Revue Forestière Française. 64*(5), pp. 551-560. https://dx.doi.org/10.4267/2042/50644

Bouleau, G. (2016), Point de vue d'un acteur français sur la controverse des pluies acides (1983-1991), Entretien avec Christian Barthod. *Vertigo*. https://doi.org/10.4000/vertigo.17672

EUROFOR (1994), *L'Europe et la forêt, étude réalisée par le groupement EUROFOR coordonné par l'Office national des forêts (France) pour le Parlement européen*. https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/agri/default_fr.htm

Le Chatelier, X. (1960). Marché commun et politique forestière commune. *Revue Forestière Française*, *12*(2), pp. 115-118. https://dx.doi.org/10.4267/2042/24251

Le Chatelier, X. (1962). Semences et plants forestiers dans le marché commun. *Revue forestière française*, *14*(8-9), pp.719-723. https://dx.doi.org/10.4267/2042/24481

Miko, L., Aykroyd, T., Valauri, D. & Barthod, C. (2021). Une dynamique européenne de la wilderness. *Revue Forestière Française. 73* (2-3), pp. 313-322. https://doi.org/10.20870/revforfr.2021.5428

Salisch (von), H. (2008), *Forest Aesthetics* (traduction par Walter Cook Jr et Doris Wellau de l'original de 1902 en allemand), Forest History Society Ed., 400 p.

62 Un des quatre centres de recherche de la Commission européenne : l'Institut de l'environnement et du développement durable (IES, *Institute for Environment and Sustainability*), situé à Ispra en Italie, relevant de la Commissaire européenne à la recherche.

63 Copernicus (anciennement GMES, acronyme de *Global Monitoring for Environment and Security*) est un programme de l'Union européenne qui collecte et restitue des données de qualité et actualisées de manière continue portant sur l'état de la Terre. Sa coordination et sa gestion sont assurées par la Commission européenne en partenariat avec l'Agence spatiale européenne, les membres de l'Union européenne et les agences de l'Union européenne telles que l'Agence européenne pour l'environnement ou l'Agence européenne pour la sécurité maritime (Wikipédia, consulté le 5 mai 2026).