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

Deuxième partie : libres réflexions sur quelques questions stratégiques

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 France et en Europe de 1958 à nos jours. Deuxième partie : libres réflexions sur quelques questions stratégiques

La seconde partie de cet article analyse les difficultés persistantes des acteurs forestiers français à s'adapter aux dynamiques communautaires européennes. Elle met en lumière le décalage entre les visions nationales et européennes, l'importance des compromis, et la montée des enjeux environnementaux dans la politique forestière. Elle souligne la nécessité de ne pas confondre une stratégie forestière communautaire avec une véritable politique forestière commune, la pluralité des intérêts nationaux, et la nécessité d'une approche intégrée, notamment face aux défis du changement climatique, de la biodiversité et de la gestion durable. Enfin, elle insiste sur l'importance de clarifier les priorités françaises et de renforcer la concertation avec les partenaires européens, dans un contexte communautaire appelé à évoluer.

A contribution to the history of forest governance in Europe and France between 1958 and the present day. Part 2: Thoughts on strategic issues

The second part of this article analyses the ongoing difficulties French forestry stakeholders face when adapting to European Community dynamics. It highlights the gaps between national and European visions, the need for compromise, and the growing importance of environmental issues in forestry policies. It also stresses the importance of not confusing a community forestry strategy with genuine communal forestry policy, the diversity of national interests and the need for an integrated approach, in particular in the face of climate change, biodiversity and sustainable development challenges. Lastly, it emphasises the importance of identifying French priorities and strengthening coordination with European partners within a community context that is expected to change.

Messages clés :

- Un décalage persiste entre les représentations françaises du souhaitable et les possibilités offertes par le cadre communautaire européen.
- L'émergence à court/moyen terme d'une véritable politique forestière commune, cohérente et globale, est improbable malgré des marges d'action sectorielles.
- La France doit hiérarchiser ses priorités, intégrer les contraintes européennes et construire des alliances.

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

Highlights:

- There still remains a gap between what the French consider desirable and the possibilities offered by the European Community framework.
- The emergence of a genuine, coherent and comprehensive forestry policy in the short-or medium-term is unlikely, despite sector-specific scope for action.
- France needs to prioritise its goals, incorporate European constraints and build alliances.

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. Deuxième partie : libres réflexions sur quelques questions stratégiques. *Revue forestière française*, *77*(2), 179-190. https://doi.org/10.20870/revforfr.2026.10209

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

COMMENT APPRÉCIER LA SITUATION ET LES MARGES DE MANŒUVRE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Ma présente analyse est profondément marquée par mon expérience des années 1980 et 1990, ce qui incite à considérer avec prudence toute extrapolation en bloc aux débats forestiers communautaires des années 2000-2025, sur lesquels je n'ai qu'une vision partielle (*cf*. la première partie de cet article : Barthod, 2026). Mais durant les deux décennies où j'ai assumé des responsabilités dans les négociations communautaires forestières, j'ai été frappé par le décalage entre les visions à Paris du souhaitable par les acteurs forestiers français (l'administration et ses partenaires de l'amont et de l'aval de la filière), et à Bruxelles du possible, sans qu'il ait été jamais possible jusqu'à maintenant de faire émerger une vision partagée des partenaires forestiers français et une grille d'analyse stratégique à terme sur des priorités réalistes dans les négociations communautaires[1].

Si néanmoins beaucoup d'avancées ont été possibles dans les années 1990, cela me semble tenir à la personnalité et à la vision, à la fois volontariste et très réaliste, du directeur de l'espace rural et de la forêt d'alors, André Grammont, et à la grande confiance que lui ont accordé les ministres successifs qui l'ont laissé faire, en assumant politiquement[2]. Les postes précédents d'André Grammont (directeur de l'espace rural et de la forêt de 1990 à 1998) l'avaient habitué à ce que les filières de production agricoles développent une vision attentive à ce qui se fait dans l'espace géographique communautaire et aux signaux des marchés mondiaux. Certes le secteur forestier n'est pas de compétence communautaire (sauf *via* les effets des politiques environnementales sur la forêt et le bois), mais André Grammont a été très vite surpris par un manque certain d'intérêt des partenaires forestiers français pour les évolutions en cours dans les politiques forestières d'autres pays européens, découlant probablement de la conscience d'avoir été longtemps un pays pionnier dans le secteur forestier, et de la conviction (discutable) d'une totale spécificité française expliquant les choix des dernières décennies. Par ailleurs il a été vite confronté à des demandes insistantes et parfaitement irréalistes de la Fédération nationale du bois (FNB), visant à la mise en place de dispositifs manifestement contraires aux règles communautaires sur les marchés, et ceci en pleine crise du FFN découlant de la non-conformité des mécanismes de ce compte spécial du Trésor aux principes communautaires. Mais la vision non communautaire de la FNB rencontrait des échos favorables chez d'autres partenaires forestiers français, trop habitués à une vision seulement nationale de leurs problèmes professionnels, et peu motivés par la compréhension fine des mécanismes communautaires, malgré leur adhésion de principe au souhait d'une politique forestière communautaire, à tout le moins à l'enjeu majeur des fonds communautaires.

Dans ce contexte, André Grammont a été vite convaincu que les avancées en politique forestière nationale seraient à la fois suscitées et permises par une participation active de la France aux débats et avancées aux trois niveaux : communautaire, continental et « onusien », en associant les fédérations professionnelles aux réflexions et espoirs liés à cette dynamique, ce qu'il pensait être le moyen le moins traumatisant de faire évoluer leurs analyses et positions. Très progressivement, il arriva finalement à la conclusion que, dans le contexte des années 1990, il était à la fois opportun et opérationnel d'afficher deux cibles, à la fois structurantes et symboliques, et d'égal niveau de priorité : la compétitivité de la filière-bois et la gestion durable des forêts.

Cette option du « en même temps » permettait de satisfaire le besoin des acteurs forestiers français d'une vision politique globale et non conflictuelle, dans un contexte où aucun ministre (à plus forte raison aucun gouvernement) n'était prêt à défendre énergiquement un choix trop affirmé dans le secteur forêt-bois, offrant ainsi à toutes les sensibilités tranchées (se réjouissant d'un volet, mais décriant l'autre) une offre groupée : poison et contrepoison. Par ailleurs, si l'objet « compétitivité » lui semblait devoir relever majoritairement du niveau national, et largement

1 Aujourd'hui encore, en prenant connaissance des nombreuses réactions forestières françaises aux récentes péripéties des stratégies communautaires (forestière et « biodiversité ») et du règlement « Restauration écologique », il me semble retrouver, quasiment à l'identique, une grande partie des analyses et espérances forestières françaises des années 1980-1990, avec néanmoins un peu moins de nuances et plus de crispations face aux espoirs déçus. Cela souligne l'enjeu majeur de la mise en place effective de PSE (paiements pour services écosystémiques).

2 En France, les ministres de l'Agriculture (ayant traditionnellement compétence sur la politique forestière, jusqu'au gouvernement Bayrou constitué en décembre 2024) qui acceptent de passer du temps sur la forêt (en dehors de quelques visites ponctuelles de terrain ou d'assemblées générales professionnelles, ou de montée au créneau en cas de crise ouverte), en assumant avec leurs cabinets une ligne politique propre, cohérente et stable, et la recherche active d'arbitrages interministériels exigeants, sont rares : de 1984 à 2002, j'identifie essentiellement René Souchon et Jean Glavany, et dans une moindre mesure Philippe Vasseur. Le système français marche néanmoins efficacement quand le ministre accorde clairement toute sa confiance à son directeur en charge des forêts pour prendre des initiatives et parler en son nom, et que cela est identifié sans ambiguïté par les partenaires.
Dans une période à forts enjeux, ce fut, par exemple, le cas pour le ministre Louis Mermaz qui se consacrait pleinement aux négociations du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et se désintéressa ostensiblement des sujets forestiers lors de sa présidence du 10e congrès forestier mondial (Paris, 1991), de la coprésidence franco-finlandaise de la 1e conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (Strasbourg, 1991), ainsi que des négociations ministérielles pour la finalisation des textes forestiers de la CNUED (Rio de Janeiro, 1992) : à chaque fois, à la demande expresse du ministre, André Grammont suppléa de manière efficace. Ce fut également le cas en 1993, quand Jean Puech, le successeur de Louis Mermaz, refusa de s'impliquer dans la conférence d'Helsinki, et de venir coprésider.
Cet exercice d'équilibrisme « directeur-ministre » est néanmoins difficile, et suppose le maniement particulier d'une dialectique laissant au politique toute sa place : André Grammont rappelait à ses collaborateurs combien il peut être dangereux de laisser entendre que les services ont une vision stratégique quand le pouvoir politique n'en a pas.

de l'entre-soi des structures interprofessionnelles, ainsi que d'arbitrages ministériels sur les modes de vente et de contractualisation en forêt publique, en pouvant faire l'objet de progrès pragmatiques compatibles avec les règles communautaires, l'objet « gestion durable des forêts » pouvait, pour sa part, utilement bénéficier d'une dynamique communautaire et internationale dont la vigueur s'exprimait alors de manière très visible.

André Grammont appréciait de manière froide et réaliste les rapports de force intracommunautaires dans le secteur forestier, sans aucune illusion sur les capacités françaises à faire évoluer la Commission et les autres pays en direction du « rêve forestier français » d'une politique forestière communautaire « tous azimuts », se dotant notamment d'outils d'intervention économique dans le secteur industriel ou *a minima* dans le lien amont-aval. Cependant, d'une manière qui s'est révélée a posteriori fondée (*cf. supra,* avec le chapitre VIII « sylviculture » du Règlement de développement rural du 17 mai 1999), il identifiait des convergences possibles et des marges de manœuvre dans le financement communautaire des investissements en forêt, notamment au titre du développement rural, dès lors que les forestiers acceptaient de donner des gages visibles à la sensibilité montante des opinions publiques et des décideurs politiques aux questions du « développement durable » et des « macro-enjeux environnementaux ».

D'un point de vue tactique, il voyait assez bien les convergences et compromis possibles entre pays européens, dès lors qu'on prenait bien en compte les blocages et lignes jaunes de nos partenaires communautaires :

- Dès 1988, lors des échanges sur les suites à donner à la communication de la Commission sur une stratégie forestière pour la Communauté, j'entendis pour la première fois le discours officiel allemand rappelant avec force qu'il était de l'intérêt de l'Allemagne, et plus largement des pays de la CEE, d'exporter des machines-outils et des produits à forte valeur ajoutée, et que si on voulait vendre de tels produits, il fallait accepter d'acheter des matières premières, comme par exemple du bois : il était donc contraire à l'intérêt européen bien compris de rechercher une plus grande autosuffisance de la production de bois. Par ailleurs la vision économique libérale allemande rendait inenvisageable, et même inconcevable, toute intervention sur les marchés des produits en bois *via* une politique industrielle communautaire. Jusqu'à mon départ des enceintes forestières communautaires, dans la bouche de mes interlocuteurs successifs, je n'ai cessé de réentendre cette analyse. Néanmoins, au-delà de ce rappel de principe, les représentants allemands ont toujours fait preuve d'une certaine compréhension pratique pour les aides communautaires dans le domaine forestier, dès lors que les experts de la Commission et du Conseil étaient d'accord sur le fait que les aides communautaires n'entraînaient pas de distorsion de concurrence au niveau du marché des bois ronds.
- L'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'Union européenne en 1995 (et dans une moindre mesure celle de l'Autriche) a « définitivement » modifié les « rapports de force » entre tenants et opposants d'une plus grande implication communautaire dans le secteur économique de la forêt et du bois. Ces deux grands pays forestiers nordiques, poids lourds internationaux du marché international du bois, veillent en effet avec vigilance à ce que leurs lignes jaunes ne soient pas outrepassées. Alors que la Suède assume sans problème la possibilité d'être isolée dans un débat communautaire, sûre du bien-fondé de ses analyses et de son intérêt, la Finlande recherche plus spontanément à faire partie d'une majorité à construire, en exerçant un magistère de propositions et d'influence, quitte à devoir faire des compromis, sans jamais être incohérente avec sa forte vision stratégique[3].
- Le Danemark et les Pays-Bas se montraient le plus souvent proches des positions allemandes, mais avec la spécificité qu'ils se faisaient et se voulaient en outre le relai des préoccupations, analyses et ambitions des grandes ONG internationales relatives à la dimension environnementale et sociale de la foresterie[4].
- Un certain nombre de forestiers français se faisaient des illusions sur la position belge imaginée *a priori* devoir être quasi-identique à la position française, à des nuances près. Même si, sur certains points, cela pouvait être vrai en première approximation avec la Wallonie, les Français oubliaient que la Belgique est un pays fédéral, habitué aux compromis, et que la position de la Flandre, avec des nuances à ne pas sous-estimer, est assez proche des positions néerlandaises et danoises, voire allemandes. Par ailleurs, durant toute la période 1984-2002, j'ai pu observer la montée en puissance de l'influence flamande dans

3 Dans les deux cas, il s'agit probablement de l'héritage de leurs histoires nationales et de leurs positions géostratégiques respectives. Mais c'est aussi ce qui avait conduit l'administration forestière française des années 1990 à faire le pari que la Finlande devienne un partenaire stratégique privilégié dans les négociations communautaires forestières, en développant alors un lien fort.

4 Lors des comités préparatoires à la CNUED, les délégués forestiers de ces deux pays relayaient fidèlement les discours des grandes ONG (européennes ou mondiales) dans les réunions de coordination communautaire, et ne cachaient pas leurs concertations étroites avec les ONG, qui avaient dès lors entre les mains beaucoup d'informations venant des débats intracommunautaires. Lors des débats préparatoires à la création du GIF par la Commission du développement durable des Nations unies, en 1995, ils bloquèrent toute contribution de l'UE à la recherche d'un compromis avec le G77 (dont le Brésil était alors porte-parole) tant qu'une épreuve de force publique avec ce dernier n'avait pas démontré l'impossibilité d'aller aussi loin que ce que les grandes ONG réclamaient. En tant que porte-parole de l'UE durant ce semestre, je suis effectivement allé à l'épreuve de force en séance, jusqu'à ce que les délégations néerlandaise et danoise me fassent signe d'arrêter, avant de pouvoir ensuite situer l'UE dans une logique de compromis, souhaitée par les autres États membres.
Le Groupe des 77 (G77) aux Nations unies est une coalition, conçue pour promouvoir les intérêts économiques et politiques collectifs de ses membres et créer une capacité de négociation accrue aux Nations unies. Créée par 77 pays, l'organisation a grandi et comptait 133 pays membres en 2014. Néanmoins, elle continue à être désignée comme le G77 dans les négociations et sessions de l'ONU.

les positions belges concernant le domaine forestier, jusqu'à n'avoir, à partir du milieu des années 1990, sur beaucoup de sujets, que des interlocuteurs flamands généralement en opposition avec les positions françaises, parlant flamand, allemand ou anglais, mais refusant toujours de parler français, même quand les quatorze autres pays le faisaient (*cf*. la présidence française de 1995, durant laquelle, au sein du Comité permanent forestier, il avait été posé le principe que les délégations s'exprimeraient toutes la moitié du temps en français et la moitié du temps en anglais, ce qui fut respecté par tous les pays, sauf par la délégation belge).

- Alors que dans les années 1970-1980, les Français se considéraient volontiers, dans le domaine forestier, comme les porte-paroles naturels des pays méditerranéens vis-à-vis de la Commission, la situation évolua beaucoup dans les années 1990, avec la montée des préoccupations environnementales, l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la légitimité d'une politique environnementale communautaire, et les débuts du réseau Natura 2000 où la forêt méditerranéenne est fortement représentée. Même si certains pans importants des politiques forestières nationales du Portugal et de l'Espagne, et dans une nettement moindre mesure de l'Italie, continuent à miser sur des plantations gérées intensivement pour la production de bois (pins et eucalyptus), les débats communautaires commencèrent aussi à être appréciés par ces pays comme une nouvelle chance de redonner aux forêts méditerranéennes « naturelles » peu productives en bois une visibilité positive (pas seulement *via* les incendies) et une forte valorisation sociale et environnementale, avec de grands espoirs mis dans le paiement possible à terme des services environnementaux, notamment *via* des mécanismes communautaires à construire. La mobilisation des pays méditerranéens dans les enceintes communautaires a ainsi évolué vers moins de force mise sur l'espoir d'une possible action communautaire sur la filière-bois (le *statu quo* semblant suffire), et plus d'attente sur les conséquences d'une politique environnementale communautaire cohérente[5].
- Durant toutes ces années, le Royaume-Uni ne cessa de se comporter comme si son objectif prioritaire était d'éviter tout accroissement de fait des compétences et domaines d'intervention de la Commission, susceptible de conduire à des initiatives que les États membres ne pourraient contrer. Mais là aussi, de manière pragmatique, quand il existait une forte volonté des États membres de coordonner et harmoniser leurs positions, le Royaume-Uni finissait par négocier un compromis, dès lors qu'on ne se situait pas sur le plan d'une inflexion du droit communautaire et de sa jurisprudence.

APARTÉ SUR LA DYNAMIQUE ET LES LIMITES DES STRATÉGIES FORESTIÈRES EUROPÉENNES

Pour toutes ces raisons, l'espoir de voir émerger un jour un « marché commun » de la forêt et du bois (ou dans une version moins ambitieuse, une politique forestière communautaire dotée de moyens financiers propres et prêtant « égale attention » aux dimensions économique, écologique et sociale de la forêt) m'a semblé et me semble toujours[6] parfaitement illusoire. Je suis très largement d'accord avec Robert Flies[7], ancien fonctionnaire de la Commission dans le secteur forestier (en poste successivement à la DG AGRI et à la DG ENV, après un premier poste à la DG Recherche), pour estimer hautement improbable à court et moyen termes toute évolution significative du cadre communautaire vers une ébauche de politique forestière assumée (Flies, 2023).

Dans l'état actuel de la situation, après l'adoption de la troisième stratégie forestière communautaire, gardons en mémoire qu'un programme politique déclaratif (ce qu'est une stratégie), aussi ambitieux soit-il, ne peut être analysé sans prise en compte des moyens contraignants ou incitatifs mobilisés, notamment budgétaires, aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau national (État ou collectivités territoriales). Pour analyser les progrès supposés d'une stratégie communautaire au regard des espérances des partenaires forestiers français, il faut donc regarder comment ces avancées sont adossées ou non à des fonds communautaires et nationaux. Si l'adossement à la politique de développement rural semble avoir résolu certaines difficultés, il ne permet néanmoins pas de tout faire.

En effet, dans le système économique fondamentalement libéral de l'Union européenne, il est d'une part posé comme un fondement des stratégies forestières qu'il ne peut pas y avoir d'intervention publique susceptible de modifier les termes de la concurrence entre les agents économiques des différents États, d'autre part rappelé

5 Dans les débats découlant de la résolution du Parlement européen du 3 février 2009, appelant à une politique communautaire de la *wilderness*, certains pays méditerranéens (Italie et Portugal, notamment, et dans une moindre mesure Espagne), pourtant réputés *a priori* assez allergiques aux schémas de pensée anglo-saxons, ont semblé relativement en phase avec cette évolution, sans renier pour autant leurs choix en matière de plantations de pins et d'eucalyptus sur d'autres territoires.

6 Plus encore après les vagues d'adhésions de 2004, 2007 et 2013.

7 Dans la *Revue forestière française* (2023), il a écrit que le secteur forestier a le choix entre : 1/ « Rattacher la forêt à une politique de l'Union européenne existante comme la politique environnementale ou la Politique Agricole Commune ; on peut douter que ces deux éventualités puissent recevoir une très large adhésion au sein du secteur forestier européen, certes pour des raisons très différentes » ; 2/ « Envisager une modification du Traité en introduisant un chapitre additionnel « Forêts », ce qui nécessiterait l'unanimité des vingt-sept États membres ; en tenant compte des discussions difficiles au sein de *Forest Europe* pour créer un instrument légalement contraignant pour les forêts au niveau paneuropéen qui ont finalement échoué, je vois mal une telle initiative être couronnée de succès au niveau de l'Union européenne au stade actuel ».

qu'en l'absence de politique forestière communautaire, la responsabilité de la mise en œuvre de la plus grande part de cette stratégie communautaire (nécessairement adoptée à l'unanimité) 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 revanche la Commission est habilitée à mettre en place des moyens budgétaires ambitieux pour les actions relevant de politiques qui sont juridiquement de sa compétence, ce qui est pleinement le cas dans le domaine environnemental quand la forêt peut utilement contribuer à l'atteinte des objectifs communautaires, la lutte contre le changement climatique étant pour sa part de compétence partagée, et le principe de subsidiarité s'appliquant. Au sein d'une stratégie forestière communautaire, tous les sujets abordés ne sont donc pas égaux en droit : certains sont de compétence communautaire, d'autres clairement pas, et on ne peut pas empêcher que la Commission soit, au premier chef, motivée par ce qui interfère opérationnellement avec les politiques de compétence communautaire.

Face à cette « donne » concernant les priorités inévitables de la Commission européenne dans le contexte du Traité sur le fonctionnement de l'Union, les forestiers (même les moins convaincus par la priorité environnementale mise par la Commission) ne peuvent néanmoins pas oublier que :

- La biodiversité est le fondement et la condition *sine qua non* de la productivité des écosystèmes, même si les politiques forestières, sans jamais nier une certaine part de vérité dans cette affirmation, privilégient assez généralement le principe de la simplification des écosystèmes, en estimant qu'il est possible (et légitime) de réduire drastiquement la biodiversité sans altérer le potentiel de production sur le court, moyen et long terme, l'homme étant réputé disposer (actuellement ou potentiellement) de « techniques » capables de suppléer à d'éventuels problèmes identifiés[8] (*cf*. Beck, 2010).
- L'adaptation des forêts au changement climatique est un enjeu majeur pour les forestiers qui, à la différence d'un certain courant de pensée politique et sociétal qui voit d'abord et presqu'exclusivement dans les forêts la fixation et le stockage de carbone, savent aussi la fragilité du fonctionnement des écosystèmes forestiers, et donc les dysfonctionnements et crises qui ne peuvent qu'aller en grandissant, rendant nécessaire des choix sylvicoles facilitant cette adaptation.

Mais une stratégie forestière communautaire a également deux autres rôles :

- D'une part, vis-à-vis de l'opinion publique et des partenaires non forestiers, elle montre une cohérence et cherche à démontrer une utilité, au sens du bien commun. Une stratégie communautaire illustre donc concrètement une vision partagée du bien commun identifié comme tel, et manifeste une volonté politique également partagée par tous les États d'aller dans cette direction : son existence, dès lors qu'elle n'est pas seulement bavarde, a déjà une valeur symbolique de nature à créer des dynamiques nationales et locales.
- D'autre part, dans un jeu complexe entre priorités et contraintes internes, mais aussi négociations avec les décideurs politiques qui ont besoin de la forêt pour atteindre leurs objectifs, une stratégie forestière est *a priori* le lieu pour préciser (parfois en les reformulant, mais sans les contester) ces objectifs, et surtout les conditions à remplir pour que la forêt contribue efficacement à la réussite de ces autres politiques, en proposant des compromis dans les domaines où il peut y avoir des contradictions. C'est notamment le lieu privilégié pour sortir des approches par silos où l'on se contente d'additionner des cahiers des charges dont le cumul peut se révéler irréaliste, et/ou susciter tensions, « frottements durs[9] » ou contradictions entre eux[10].

Mais cela suppose aussi une fonction de pilotage et de coordination reconnue publiquement à une DG (ou à une autre structure communautaire inter-DG ?), capable de dépasser la logique des silos. Il est bien loin le temps où le citoyen européen identifiait facilement l'unité pilote pour la

8 C'est à cet endroit précis que se séparent ceux qui (et j'en suis) partagent l'opinion d'Aldo Leopold (« Il est fait l'hypothèse, à tort selon moi, que les rouages économiques de l'horloge biotique pourront fonctionner sans les rouages qui n'ont pas de valeur économique » : *Almanach du comté des sables*, 1949) et ceux qui professent l'opinion contraire. Conséquence de ces regards différents sur l'enjeu de la simplification de la biodiversité, ces appréciations différentes façonnent *ipso facto* un regard différent sur l'homogénéité aux différentes échelles spatiales : là où la politique de la biodiversité valorise la complexité des arrangements de micro-niches sur de vastes surfaces, la politique forestière cherche généralement à définir des unités élémentaires assez vastes et homogènes, nettement simplifiées, quitte à accepter, comme compromis, de fabriquer une mosaïque à l'échelle du paysage.

9 En parlant de « frottements durs », je cherche à insister sur les contradictions et tensions entre différentes politiques, objectifs ou approches (par exemple, entre politique environnementale, logique économique, stratégie industrielle et contraintes juridiques) en constatant que tout cela peut coexister, voire coexiste de fait, mais au prix de frictions sérieuses.

10 À titre d'exemple, dans un contexte économico-politique de compétitivité internationale où le bois peut utilement contribuer à alléger la charge de réduction des impacts du secteur industriel (notamment) dans un souci de lutte contre le changement climatique, les ambitions affichées en termes de développement de l'usage énergétique de la biomasse me semblent nécessiter une vraie étude d'impact communautaire au regard de la biodiversité, des conflits avec d'autres usages du bois, mais aussi des usages non économiques de la forêt (mais en théorie économiquement évaluables), ainsi que des risques concernant la ressource (en quantité et en qualité) du fait des problèmes sanitaires liés au changement climatique. De plus en plus apparaît le risque de « frottements durs » entre approches sectorielles de la forêt, alors même que c'est l'enjeu premier d'une « stratégie » (communautaire, nationale ou locale) que de les anticiper et de les gérer selon la logique classique de la doctrine ERC, c'est-à-dire « éviter, réduire, et en fin de compte compenser si l'évitement et la réduction des impacts ne suffisent pas à faire disparaître le problème ».

forêt dans l'organigramme de la Commission[11]. La montée en puissance de l'enjeu forestier dans les politiques communautaires, pilotées par plusieurs DG, a conduit paradoxalement à la disparition du mot forêt des organigrammes. Au sein de la DG Agri, c'est l'unité « Durabilité environnementale » qui a repris l'essentiel des compétences forestières ; au sein de la DG ENV, c'est l'unité « Capital naturel – Utilisation et gestion des terres » qui semble coordonner les approches environnementales concernant la forêt. Néanmoins, au niveau des cabinets des Commissaires, la forêt reste présente à l'Agriculture (sous le vocable « sylviculture ») et dans une vice-Présidence (en charge notamment de la stratégie forestière), mais est absente à l'Environnement, qui pèse pourtant de plus en plus lourd dans le domaine forestier. Cette situation d'ensemble reflète les difficultés politiques, stratégiques et juridiques de la Commission avec l'objet « forêt », pourtant bien présent dans plusieurs politiques communautaires.

Par ailleurs, on ne peut sous-estimer les conséquences du choix de la Commission, depuis le début des années 2000, de privilégier dans ses recrutements les généralistes, les juristes et les économistes, en s'en remettant de plus en plus pour l'expertise technique à des experts nationaux détachés : cette situation induit nécessairement une sensibilité différente de celle qui avait prévalu durant la période avant 2000 dans le domaine forestier. Il est à noter que cette évolution, toutes choses égales par ailleurs, n'est pas totalement différente de celle qui s'observe dans certains pays, dont la France.

Je ne dispose pas des éléments me permettant d'analyser les raisons qui ont conduit à ce que ce fut la DG ENV qui représenta la Commission européenne lors de débats ou auditions du Parlement européen sur le projet de stratégie forestière européenne, sauf peut-être à lui reconnaître un rôle (non assumé publiquement) de pilote et coordinateur pour la Commission dans ce dossier, rôle qui lui aurait alors été confié par le vice-Président de la Commission compétent pour la stratégie forestière. Du point de vue stratégique et juridique des enjeux pour les politiques de compétence communautaire, cela aurait un certain sens[12]. Mais du point de vue de la vision intégratrice qui sous-tendait les débats de 1998, c'est plus contestable, car cela semble implicitement assimiler la stratégie forestière communautaire à un sous-produit de la stratégie « biodiversité » communautaire, ou plus largement de la politique environnementale au sens large (questions climatiques comprises).

Enfin, même dans les domaines économiquement et stratégiquement sensibles, il me semble qu'il pourrait être envisageable de faire émerger au cas par cas davantage de projets partagés d'intérêt commun, comme certaines études sur la ressource à moyen et long terme (notamment en relation avec les risques liés au changement climatique[13]), sur la valorisation économique des services environnementaux et sociaux (au-delà de seuls paiements pour services environnementaux), sur la promotion du matériau bois, etc.

Par ailleurs, les partenaires forestiers français ne me semblent pas assez sensibles au fait que la mise en œuvre d'une stratégie forestière communautaire, avec l'aide de fonds communautaires, n'est pas neutre au regard des équilibres internes à la politique forestière française, désormais fragilisés. Le recours aux fonds communautaires, dont le poids par rapport aux crédits du budget de l'État est déjà important et le sera encore davantage demain, conduira inévitablement, tôt ou tard, à réexaminer le principe même d'une politique forestière nationale. Celle-ci est aujourd'hui définie par l'État dans un dialogue essentiellement mené avec les grandes fédérations professionnelles, sous le regard critique des ONG, alors même que peu d'acteurs – à l'exception probable du SYSSO (Syndicat des sylviculteurs privés du Sud-Ouest) – semblent demander ce réexamen, ou même avoir pleinement conscience qu'il est probablement inévitable.

La montée en puissance de Bruxelles dans la définition des priorités, obligations (dont il faut rendre compte) et financements porte en effet en germe la décentralisa-

11 Mais, sous une autre forme, ce même problème de visibilité existe aussi dans les organigrammes français, accompagné d'une dilution des capacités effectives de présence et d'arbitrage dans un jeu interministériel de plus en plus complexe. En France, au ministère de l'Agriculture, on est ainsi passé d'une direction générale à une direction, puis à deux sous-directions, puis à une sous-direction, puis actuellement à une sous-direction « Filières forêt-bois, cheval et bioéconomie » comportant trois bureaux forestiers (sur cinq), selon une logique qui ne peut s'arrêter avant de réduire la forêt à un seul bureau (ce qui existe en Suède, mais adossé à une agence unique forestière très forte, ce qui n'est pas vraiment envisageable en France). Or le fait que la forêt soit devenue un sujet d'enjeu pour un nombre croissant de politiques « non forestières » supposerait désormais de réfléchir à une autre forme d'organisation administrative que ce qui existe depuis plus d'un siècle, quand la forêt était considérée comme un objet « en soi », dont toutes les facettes pouvaient être gérées par un seul ministère. Ce qui se passe au niveau communautaire est une invitation pressante à prendre au sérieux les enjeux afférents à l'organisation administrative du secteur forestier en France, non réductible au débat récurrent et polémique de savoir si la forêt doit relever du ministère chargé de l'agriculture ou du ministère chargé de l'environnement. Par ailleurs, en France, l'articulation opérationnelle entre d'une part les compétences ministérielles et d'autre part la responsabilité sur le contenu de la formation des ingénieurs appelés à exercer des fonctions d'expertise et/ou de direction dans les organismes forestiers ne peut être considérée comme actuellement satisfaisante.

12 D'autant plus que dans le domaine environnemental, beaucoup de textes communautaires reposent sur une obligation de résultats (rappelée par la CJUE) et pas seulement de moyens, comme souvent en droit national.

13 Même si la stratégie forestière communautaire pour 2030 botte en touche en identifiant l'enjeu, mais en renvoyant la responsabilité aux seuls États : « comme l'indiquent des études récentes, à court et moyen terme, c'est-à-dire jusqu'en 2050, il est peu probable que les avantages supplémentaires potentiels des produits du bois récoltés et de la substitution de matériaux compensent la réduction du puits forestier net associée à l'augmentation de la récolte. Les États membres devraient prêter attention à ce risque, qui relève de leur responsabilité en vertu de la législation applicable en la matière ». Étant personnellement sensibilisé par mon parcours professionnel à la santé des forêts, il me semble que la prise en compte des effets sanitaires du changement climatique dans une vision prospective de la ressource en bois (quantitative et qualitative, avec une attention aux coûts économiques, environnementaux mais aussi sociaux de mobilisation) justifierait aussi une réflexion coordonnée au niveau communautaire, associant scientifiques, gestionnaires, spécialistes des inventaires forestiers, mais aussi fédérations professionnelles, dans un réel effort de vraie prospective à 50 ans.

tion de la politique forestière nationale, à tout le moins une indispensable clarification (et le recentrage afférent) de ce sur quoi l'État veut concentrer son énergie, ses moyens (budgétaires et humains) limités et sa capacité de négociation avec les régions. En effet, ces dernières étant devenues (par décision de l'État) « autorités de gestion » pour les crédits forestiers communautaires, sera-t-il encore longtemps possible de ne pas les associer à la définition des objectifs et compromis devant figurer dans la prochaine stratégie forestière communautaire ? Ne faudra-t-il pas envisager un processus de concertation rapide et efficace pour définir les positions forestières défendues à Bruxelles, un peu à la manière dont Berlin se concerte avec les *Länder* avant les réunions du CPF ?

LES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES DES FORESTIERS FRANÇAIS À COMPRENDRE COMMENT AGIR AU SEIN DES MÉCANISMES COMMUNAUTAIRES

Les objectifs politiques généraux de l'UE sont définis collectivement par ses institutions, mais la stratégie de l'UE est élaborée et traduite en politiques et initiatives par la Commission européenne. « La Commission européenne est chargée de planifier, de préparer et de présenter de nouvelles propositions législatives. Elle a le droit de le faire de sa propre initiative. Les actes législatifs qu'elle propose doivent défendre les intérêts de l'Union et de ses citoyens ». La vision rétrospective 1958-2025 illustre la constance, la ténacité, la capacité manœuvrière et la résilience de la Commission pour faire émerger et consolider des politiques faisant entrer tout ou partie du secteur forestier dans sa sphère de compétence, en dehors même du cadre d'une politique communautaire forestière qui n'existe pas dans les textes fondateurs (Barthod, 2026).

Il ne suffit donc pas de s'opposer aux propositions de la Commission ; il est bien préférable de faire des propositions (ou contre-propositions) solidement argumentées et de créer une dynamique animée par quelques pays leaders, où s'exprime un projet forestier, comme la décennie 1990 me semble l'avoir montré. Cela nécessite de bien connaître les ambitions et les lignes rouges des autres pays, de tisser des relations de confiance entre négociateurs (sans perdre de vue leurs instances respectives de validation), et d'être en mesure de construire un projet partagé sur cette base. Mais il est toujours plus compliqué de créer et animer un groupe de pays pour faire des propositions visant à faire bouger les lignes, au service d'un projet partagé, que pour s'opposer, ou seulement réduire l'ambition de la proposition communautaire quand on n'en partage pas l'intérêt.

Par ailleurs, la situation communautaire et la négociation des compromis est désormais compliquée à la fois par le nombre de pays et par le nombre de DG (et d'enceintes de concertation et d'expertises) où se discutent des politiques qui ont un volet forestier (ou avec des conséquences affectant la forêt). Dans les groupes communautaires d'experts et dans les enceintes de négociation où on parle « aussi » de forêt siègent souvent des experts qui n'ont qu'une compétence « seconde » en matière forestière et ne maîtrisent pas toujours par eux-mêmes le cahier des charges conditionnant la réussite de la contribution souhaitée de la forêt, ni toujours toutes les interférences (loin d'être systématiquement synergiques) entre politiques techniques, créant ainsi le risque de faire cohabiter des approches en silos, aux dépens d'une vision intégrée qui devrait être l'enjeu prioritaire d'une stratégie forestière communautaire.

Il est désormais incontournable pour les administrations forestières nationales de passer beaucoup de temps[14] d'une part à identifier, suivre et accompagner toutes les initiatives communautaires où la forêt est un enjeu possible, dans tous les domaines de compétence des diverses DG, d'autre part à discerner les « signaux faibles » qui révèlent la montée progressive d'idées susceptibles d'influer significativement sur les débats forestiers communautaires et nationaux. L'histoire que j'ai retracée précédemment illustre également la place prise par le Parlement européen dans quelques inflexions majeures qui ont marqué les débats forestiers communautaires : s'il y a eu surprise du point de vue des administrations forestières, c'est la plupart du temps faute d'attention aux signaux certes faibles, mais allant constamment dans le même sens. La « machine communautaire » est une machinerie lourde et complexe, où rien n'apparaît brutalement, sauf, exceptionnellement, pression forte de l'opinion publique continentale sur les décideurs politiques, ce qui est rarissime, voire inexistant dans le domaine forestier. De fait (*cf. supra*), au moins dans le secteur forestier, la décennie est un pas de temps habituel pour faire mûrir communautairement une nouvelle vision et aboutir à des actes juridiques.

14 Ce qui ne leur est pas toujours matériellement possible et pose donc la question d'une organisation nouvelle à concevoir pour bénéficier d'une veille pertinente « tous azimuts », supposant une bonne connaissance à la fois des logiques communautaires sur le moyen terme (avec maîtrise de l'histoire), et des grilles nationales hiérarchisées d'analyse et de réaction dans le secteur forestier.

Il faut par ailleurs garder en mémoire que la matrice culturelle et linguistique[15] du débat forestier international et communautaire, qui a vu naître et prospérer le concept de gestion forestière durable est assez différente de la nôtre, et donc du « génie » de la langue française. Il existe en effet un « génie » anglo-saxon particulier de la langue, permettant de construire toute une réflexion, active et stimulante, autour de concepts flous mais sémantiquement très riches. Dans tous les débats forestiers intergouvernementaux, on est ainsi passé dans un univers culturel anglo-saxon, où coexistent un raffinement conceptuel extrêmement stimulant et un grand pragmatisme[16]. Contrairement à la théorie des processus traditionnels de négociation, la décision politique endossant un concept flou précède donc largement l'expertise scientifique, technique et juridique des conséquences pratiques de l'accord (Barthod, 2007). Mais elle donne le point de départ d'un processus de clarification des enjeux et règles du jeu que se donneront les signataires[17], comme la conférence d'Helsinki a su le faire, avec les critères et indicateurs de gestion durable.

Dans ce contexte, ce processus de clarification, particulièrement structuré et efficace au niveau communautaire (compte tenu notamment des enjeux juridiques contraignants), peut révéler *a posteriori* d'autres enjeux et implications pratiques que ceux que les négociateurs avaient identifiés, notamment compte tenu de la diversité des références scientifiques, techniques, économiques, sociales et culturelles des pays engagés dans ce processus. Ce qui se joue est donc la préexistence ou la construction progressive d'une culture commune. L'Union européenne et le continent européen jouent une partie de leur avenir commun dans de tels processus. Les forestiers doivent prendre conscience que le droit communautaire s'inscrit aussi dans cette même logique de concepts flous progressivement explicités[18]. Ce n'est que laborieusement et progressivement que se construit, dans le temps long, une doctrine communautaire originale, via des groupes de travail, des guides interprétatifs de la Commission européenne, mais aussi parfois des jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

D'une manière qui n'a pas été spontanée à acquérir par certains partenaires forestiers français, qui ne sont pas familiers avec ce mode « *a priori* transparent et contradictoire » d'intervention dans le processus de décision public, il s'agit comprendre le jeu et l'enjeu des interventions des lobbys (groupes de pression) officiellement reconnus (*cf.* les registres officiels des lobbys, d'une part auprès de la Commission, d'autre part auprès du Parlement européen) dans les mécanismes de préparation des décisions communautaires, tant au niveau de la Commission que du Parlement européen[19]. Dans le domaine forestier, il existe de fait deux catégories principales de groupes de pression :

- La première est liée à la défense d'intérêts économiques, du type de propriété foncière, de l'emploi et du revenu, mais elle est toujours soupçonnée d'agir au service d'intérêts particuliers. Elle s'exprime généralement avec une certaine discrétion dans les médias grand public ;

15 Je garde en mémoire le lent processus qui a conduit les débats forestiers communautaires à passer du français comme langue-pivot (c'était encore le cas au début des années 1980), à un équilibre français-anglais assumé dans les années 1990, avant de basculer à l'anglais. Il faut noter que les nouveaux pays adhérents en 1995 avaient désigné des forestiers francophones (ou formés dans cet objectif lors de la préparation de ces pays à leur entrée dans l'UE) pour siéger au CPF, et que tout le monde pouvait alors parler à la fois français et anglais ; ce ne fut pas le cas pour les adhésions ultérieures, avec la montée en puissance de l'allemand à côté de l'anglais. Or la langue-pivot privilégiée (ce n'est pas qu'une question d'interprétation simultanée des débats) modèle en partie l'approche et le mode de négociation des compromis.

16 Certes, toute négociation internationale repose habituellement sur le respect d'une certaine ambiguïté terminologique, d'où l'abus fréquent des « notamment », « appropriés », « pertinents » et autres petits adverbes ou adjectifs qui permettent à chaque partie de se recréer un certain espace de liberté et d'interprétation. Mais les concepts flous n'appartiennent pas à ce savoir-faire ancestral des négociateurs. Ils présentent l'apparence de l'évidence, du « bon sens » indiscutable. Ils relèvent du « politiquement correct » contre lequel il est impensable de s'élever, donnent à tous le sentiment de partager les mêmes références, et manifestent publiquement que les politiques publiques peuvent revendiquer « changer les choses ». Dans un univers vécu comme de plus en plus complexe et interdépendant, conduisant les décideurs à se sentir parfois impuissants, le concept flou est très séduisant dans la mesure où il insiste médiatiquement sur les processus de convergence à l'œuvre et revêt une dimension morale.
Néanmoins on ne peut que rester parfois dubitatif et méfiant devant le flou et la « charge morale » qui en découle pour des acteurs économiques, mais aussi étatiques, à propos de certains concepts novateurs comme la « *due diligence* », vocabulaire apparu dans le contexte de la lutte contre la déforestation importée.

17 La « restauration écologique » (*cf.* la « *Nature restauration law* » de 2023) appartient à cette vaste famille des concepts (plus ou moins) flous. Même si tout le monde peut comprendre intuitivement qu'il s'agit de donner la priorité au rétablissement et au « bon fonctionnement » du maximum des fonctionnalités écologiques, cela ne signifie néanmoins pas qu'il y aura spontanément consensus sur ce qu'il convient de faire pour mener à bien cette restauration écologique dans des forêts faisant l'objet d'une sylviculture de production, soumises au changement climatique et concernées, pour certaines d'entre elles, par des dépôts atmosphériques significatifs. Là aussi, il sera nécessaire que des groupes de travail communautaires et nationaux élaborent progressivement des grilles d'analyse et expérimentent des options sur le terrain, quasi concomitamment à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme national fixant des obligations pour l'État membre, dont il devra rendre des comptes à la Commission européenne.

18 Il suffit notamment de considérer toute l'ampleur du projet communautaire qui se dissimule à peine derrière « l'état de conservation favorable » des espèces et des habitats de la directive habitats, faune, flore, ou « le bon état des masses d'eau » de la directive cadre sur l'eau. Derrière le mot de *wildnerness* (ou de *primary and old-growth forests*), il se cache le même besoin inéluctable d'un processus progressif de clarification. Mais ce n'est pas réservé au seul domaine environnemental, et la défense française du terme « bioéconomie » pour qualifier et valoriser le secteur de la forêt et du bois dans la stratégie communautaire forestière, suppose également un processus de clarification, qui se fera avec ou sans les forestiers (*cf.* l'appel à contribution en 2025 pour une initiative « Vers une bioéconomie circulaire, régénérative et compétitive », de la Commission).

19 Certes, dans le sillage du très puissant et influent COPA-COGECA dans le domaine agricole, le syndicat des propriétaires forestiers sylviculteurs français (désormais Fransylva) est, depuis le début des années 1960, présent à Bruxelles : il est adhérent à la CEPF (Confédération européenne des propriétaires forestiers privés), qui a succédé en 1996 au Comité central des propriétaires forestiers de la CEE qui avait été fondé en 1961. Cependant les grands gestionnaires européens des forêts d'État n'ont créé EUSTAFOR (fédérant 39 membres dans 28 pays) qu'en 2007, à l'initiative de quatre grands gestionnaires publics (Finlande, France, Lettonie et Autriche) et n'ont été enregistrés comme lobby qu'en janvier 2010. Pour sa part, la Fédération européenne des communes forestières (FECOF) regroupe les associations de cinq États membres : Allemagne, Bulgarie, Espagne, France et République tchèque. Sans même parler des structures européennes de *lobbying* de la filière forêt-bois (EOS, CEI-Bois, ETTF...), bien d'autres partenaires forestiers français, comme l'UEF (dont fait partie EFA-CGC, syndicat forestier), qui sont également reconnus par la Commission européenne comme structure de *lobbying* officiel auprès de l'Union européenne.

- La seconde revendique, haut et fort, de défendre l'intérêt général, en reposant sur le militantisme associatif, mais aussi sur la légitimité (que n'a pas la première catégorie) de pouvoir s'adosser à une politique (environnementale) de compétence communautaire, avec la nouvelle lecture de l'article 2 du Traité de Rome et l'adossement au corps de doctrine qui s'est constitué depuis 1972, et plus encore 1987, le secteur forestier étant concerné au même titre que tous les autres domaines où la Commission souhaite agir.

Selon mon expérience professionnelle des années 1980-2000, et dans une moindre mesure des années 2000-2020 :

- La première est plus souvent que la seconde dans le registre de la réaction, cherchant à contester ou amender des propositions déjà mises sur la table, et retenues pour alimenter une communication de la Commission ou la structuration d'un règlement (ou d'une directive) ;
- La seconde préfère généralement se situer dans le registre de l'initiative d'une proposition nouvelle argumentée, prenant en compte les rapports de force, mais maniant aussi le registre du discours moral et de la dénonciation des impacts à moyen ou long terme des décisions déjà prises ou à prendre, en s'exprimant fréquemment dans le cadre de collectifs larges d'ONG européennes[20] qui peinent souvent moins que les fédérations d'agents économiques à trouver et défendre ensemble des compromis volontaristes.

Alors même qu'il n'existe pas de fondement juridique propre à une intervention de la Commission ou du Parlement européen dans le secteur forestier en tant que tel, et que les questions stratégiques forestières relèvent du temps long, il existe un avantage comparatif à se situer dans le registre « moral » devant les décideurs politiques et l'opinion publique européenne pour justifier une décision impactant directement ou indirectement la forêt. L'autre avantage et spécificité des groupes de pression environnementaux réside dans la grande attention donnée aux questions et idées qui émergent dans le secteur de la recherche (avant de se diffuser dans l'opinion publique), en cherchant à donner du sens et une cohérence d'ensemble à leurs analyses, sans sous-estimer l'avantage à être le premier à formuler des objections et questions en termes d'impacts. Souvent les groupes de pression environnementaux sont plus spontanément en phase avec l'esprit des propositions de la Commission, là où les autres groupes de pression sont plus réservés, voire méfiants.

Par ailleurs, n'oublions pas que les deux grandes catégories de groupes de pression susmentionnées, qui interagissent avec les orientations et actions communautaires dans le domaine forestier, se distinguent aussi par rapport à l'action concrète sur le terrain. La première catégorie revendique de s'appuyer sur un savoir opérationnel de terrain et sur des résultats opérationnels (et, à ce titre, susceptibles d'appréciations variées) qui lui doivent à peu près tout, *via* sa capacité à faire. À l'inverse la seconde catégorie se situe peu souvent dans le faire opérationnel direct, la maîtrise foncière étant l'exception ; elle doit donc dépenser une très grande énergie dans le registre du prescriptif, de la déclinaison pragmatique de savoirs et de modèles scientifiques, de la conviction et de l'animation, avec l'arme de la police de l'environnement. En revanche, ceci représente un avantage compétitif dans une opération de *lobbying*, car la cohérence d'une approche globale et théorique, adossée au droit, est plus facile à présenter et défendre que la complexité et la diversité des situations de terrain que la première catégorie met souvent en avant.

De mon point de vue, un grand absent de ces groupes de pression actifs dans le domaine forestier se situe au niveau de l'aménagement du territoire et de la vision de l'avenir de nos territoires ruraux, et prioritairement de ceux qui sont déjà manifestement en grande déshérence. Le discours de la première catégorie des lobbys, qui revendique aussi de se situer sur ce terrain, n'est ni cohérent, ni complet quant aux options envisageables. Les enceintes communautaires permettant aux élus territoriaux d'exposer leur point de vue s'expriment (au moins dans ce que j'ai pu observer) davantage au niveau des principes, des procédures et des revendications *a priori* de compétence face aux États, puis des questions budgétaires, mais très faiblement au niveau des grands projets communautaires concrets et d'une vision de la contribution (actuelle et souhaitable) de la forêt (dans la diversité de ses dimensions écologique, économique, sociale, culturelle...) et du bois à l'avenir des territoires ruraux. Les associations ou *think-tanks* revendiquant de mettre l'aménagement du territoire au cœur de leurs compétences et capables d'argumenter solidement dans les discussions communautaires forestières ne sont pas très visibles.

Cette tierce catégorie possible de groupes de pression aurait pourtant un créneau très intéressant de reformulation de certains débats difficiles, ouvrant probablement le champ des possibles identifiables et « expertisables », et donc de négociation de compromis acceptables pour les deux grandes catégories de lobbys actuellement actives et qui s'opposent en matière forestière. Cela aurait un sens dans un contexte communautaire où la PAC et la politique de développement rural (*cf.* le FEADER, fonds européen agricole pour le développement rural) semblent appelés à se fondre de plus en plus dans un paquet plus vaste, où la forêt aura inéluctablement des difficultés croissantes à faire reconnaître sa place et ses spécificités, mais où la notion de territoire serait logiquement revalorisée.

20 Adossées à plusieurs réseaux européens réunissant tout ou partie des ONG environnementales nationales, fédératives ou non.

Alors que les intentions, projets et versions provisoire des textes de la Commission sont publiés et facilement accessibles en ligne (pour tous ceux qui effectuent une simple déclaration personnelle de leurs centres d'intérêt), avec appel à réaction et contribution, très peu nombreux sont encore les forestiers français et leurs groupements qui en perçoivent l'enjeu et participent à ces consultations à l'amont. Répondre à ces consultations donne pourtant un avantage compétitif pour tenter d'influencer à l'amont les rédacteurs des projets de textes communautaires, mais aussi pour commencer à expertiser tous les impacts possibles d'un projet en prenant le temps de faire un état des meilleures connaissances disponibles et des questions en suspens.

Lire et comprendre la portée opérationnelle d'un texte communautaire, y compris une stratégie communautaire forestière, n'est donc pas la même chose que lire une « simple » déclaration de politique nationale, un « programme national forestier », une loi ou un décret relevant du droit français. Il est indispensable de garder à l'esprit l'ensemble de ces éléments pour distinguer : les obligations nationales, qui portent souvent sur des résultats autant que sur des moyens ; les incitations liées à une volonté politique de convergence européenne, exprimée non seulement par la Commission, mais aussi par le Parlement européen et le Conseil ; et les marges de manœuvre réelles laissées par le principe de subsidiarité. Il faut également tenir compte, d'une part, d'autres politiques européennes qui influencent les forêts sans toujours être explicitement mentionnées et, d'autre part, de l'écart inévitable entre les déclarations et les moyens réellement mobilisables, tant au niveau européen que national[21].

Par ailleurs, souvent davantage que dans le contexte national, il est possible pour un observateur attentif, de discerner des grandes lignes de force communautaires qui s'enracinent dans des débats relativement « anciens » (dans une échelle de temps qui est généralement de l'ordre de la décennie, et parfois beaucoup plus) et qui dessinent également une gamme de possibilités pour un futur communautaire. Ces grandes lignes de force prennent en compte à la fois les rapports de force entre les États membres (en identifiant leurs « lignes jaunes » ou « rouges » et leurs « appétences »), mais aussi l'influence (à prendre très au sérieux) de ce que j'ai appelé les lobbys moraux, qui font émerger très progressivement des quasi-consensus sur des priorités nouvelles, séduisantes pour les opinions publiques européennes, attractives pour tout ou partie des décideurs politiques, dessinant un nouveau pas dans un processus de convergence communautaire, adossées à un discours se revendiquant de la science, et difficiles à récuser devant les opinions publiques.

Mais cela ne signifie pas que les États membres (ou les socioprofessionnels) sont désarmés face à la Commission pour infléchir ces lignes de force et privilégier certains possibles, à la condition expresse de comprendre que cela n'est envisageable qu'en comprenant bien les règles du jeu des débats communautaires, en développant une vision nationale prospective partagée, claire et hiérarchisée, et en se donnant les moyens d'agir et d'entretenir un pouvoir d'influence. Cela passe notamment par des alliances à construire (et entretenir) dans le temps avec certains États membres influents et représentatifs de la diversité communautaire, et par de nombreux contacts informels et réguliers[22] avec les différentes DG de la Commission qui sont concernées par la forêt.

Pour être écoutés et suivis dans les instances communautaires, les ministères marqués par une culture traditionnelle forestière doivent également prendre en compte l'exigence d'un « équilibrisme » entre les visions économique et environnementale, qui fait désormais partie de tout processus intergouvernemental dans le domaine forestier (communautaire ou non), comme rappelé précédemment. Seule une approche résolument plus territoriale, se revendiquant alors d'une politique communautaire profondément rénovée du développement rural (qui semblerait être à l'étude, selon certaines informations), pourrait peut-être contribuer à déplacer significativement les lignes actuelles.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Rien ne laisse actuellement supposer que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne puisse être, à court ou moyen terme, modifié pour faire entrer le bois dans la liste des produits faisant l'objet d'une politique commune. Mais, depuis les années 1990, l'histoire a montré qu'il existait des marges de manœuvre pour élaborer et mettre en œuvre (avec un accompagnement financier conséquent) une stratégie forestière communautaire, qui ne pourra néanmoins jamais faire oublier que la forêt est également concernée, de plein droit, par la politique communautaire de l'environnement. Avec notamment les préoccupations liées au changement climatique, la forêt et le bois sont également parties prenantes d'autres politiques

21 Particulièrement net entre les objectifs économiques affichés parfois d'une manière très ambitieuse, les domaines d'action stratégiques possibles pour l'Union européenne et le programme pratique d'action, du fait même des blocages intracommunautaires, des limites du Traité de fonctionnement de l'Union européenne, et de l'option économique libérale et concurrentielle qui en découle pour le marché du bois.

22 Par des personnes capables d'identifier et d'argumenter par elles-mêmes (mais adossées à des groupes de travail nationaux) les dimensions stratégiques, scientifiques et techniques des différentes politiques communautaires, mais aussi leurs interférences potentiellement positives, neutres et négatives avec les politiques forestières nationale et les autres politiques communautaires, avec la compétence technique reconnue pour suggérer à l'amont l'étude communautaire de ces impacts potentiels sur la cohérence interne des politiques forestières nationales, et les « frottements durs » possibles entre politiques communautaires et politiques forestières nationales.

de compétence partagée entre l'Union européenne et les États membres. Ce qui caractérise actuellement l'enjeu de la forêt et du bois serait plutôt la pluralité et le caractère stratégique des politiques concernées (communautaires et nationales), et le risque manifeste découlant de la multiplication des approches en silos, sinon totalement indépendantes, du moins insuffisamment intégrées, suscitant inéluctablement des « frottements durs », voire des contradictions dont certains effets restent encore à venir.

Dans le prolongement du *Millenium Ecosystem Assessment* (2005) et de l'étude TEEB (2010), la très grande majorité des études d'évaluation des services écosystémiques en Europe conduisent à estimer la valeur des services d'approvisionnement (bois et autres cueillettes) à environ un cinquième de la valeur de référence pour l'ensemble des services écosystémiques. Cet ordre de grandeur s'est assez largement imposé dans l'opinion publique et dans l'esprit des décideurs, suscitant deux types de réactions. D'une part, cela a conduit à une prise de conscience de la forte valeur des forêts pour nos sociétés, bien au-delà de la valeur du marché foncier et de la vision d'un propriétaire et/ou gestionnaire forestier traditionnel. D'autre part, cela a fréquemment conduit à relativiser, voire à dévaloriser la dimension économique de la gestion forestière, car l'idée s'est répandue que le bénéfice sociétal issu des services de régulation (fixation du carbone, stockage du carbone, volume et qualité de l'eau disponible, protection, habitats et biodiversité) et culturels (visites et chasse) ne coûtait rien (et doit ne rien coûter) au contribuable, voire est d'autant plus grand que la gestion du propriétaire est extensive, voire absente.

Aux niveaux communautaire et national, on a vu fleurir les discours sur l'enjeu, prioritaire et d'intérêt général, des services de régulation, et sur le besoin d'un encadrement juridique contraignant garantissant leur bénéfice pour la société, en ignorant (ou en faisant semblant d'ignorer) que seuls les services d'approvisionnement rémunèrent actuellement le propriétaire et le gestionnaire. Plus la société et les décideurs s'intéressent à la forêt, et plus leur manière de s'y intéresser suscite à la fois des espoirs (parfois ou souvent déçus), mais aussi des interrogations, un trouble et des critiques (à la hauteur de la déception) de la part d'une fraction non négligeable du secteur forestier. Depuis plus d'une décennie, l'approche communautaire semble incarner et cristalliser aux yeux de beaucoup de forestiers cette ambiguïté.

N'oublions cependant pas que, comme indiqué précédemment, les avancées communautaires nécessitent généralement une décennie de maturation avant de pouvoir se concrétiser dans des directives ou règlements accompagnés d'outils financiers. Concernant les paiements pour services environnementaux, actuellement identifiés comme une option permettant de réconcilier politique forestière et politique environnementale, le document communautaire *Guidance on the Development of Public and Private Payment Schemes for Forest Ecosystem Services* (2023) et en France, 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, et le *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* (2025) suscitent un nouvel espoir, mais dans un contexte budgétaire et politique, national et communautaire, qui, malheureusement, s'assombrit.

Il me semble dès lors encore plus important que la France – en interministériel après une négociation associant les interprofessions de la forêt et du bois et les ONG environnementales mais aussi logiquement les régions (« autorités de gestion » pour les crédits forestiers communautaires) – puisse clarifier et hiérarchiser ses attentes et priorités, politiques et budgétaires, dans le domaine forestier au niveau communautaire, sur une base partagée. Il est indispensable de prendre en compte les contraintes d'une déclinaison nationale et régionale, avec réalisme, mais aussi d'analyser la possibilité pratique de créer une dynamique communautaire réunissant une diversité de pays européens forestiers influents. Ces attentes et priorités étant définies, il faudra alors se donner les moyens de les porter. Mais, dans un contexte général où une partie de l'opinion publique manifeste une certaine désillusion, voire une déception vis-à-vis du projet communautaire, il faudra préalablement vérifier qu'il existe une vraie attente réaliste et partagée des partenaires à l'égard d'une stratégie forestière communautaire, et pas seulement un rejet en bloc de ce qui est parfois appelé la « bureaucratie bruxelloise », caricaturalement réputée poursuivre ses propres objectifs d'accroissement de ses compétences et domaines d'intervention, sans vraie connaissance du terrain et des acteurs concernés.

Dans le contexte politique et budgétaire difficile actuellement, tant aux niveaux communautaire que national, il faut d'autant plus hiérarchiser ses attentes et priorités que la Cour des Comptes européenne a montré en 2021 les limites de la dynamique pratique constatée des stratégies forestières communautaires adossées au FEADER pour les enjeux « biodiversité » et « adaptation au changement climatique », dans un contexte où, durant la décennie 2010, au niveau global de l'UE, « l'adoption des mesures forestières a été faible et a considérablement diminué tout au long de la période de programmation ».

Il est donc nécessaire de bien identifier, au moins pour la France, les raisons qui ont conduit à ce constat, la Commission mettant pour sa part en cause :

- 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).

Ces raisons me semblent *a priori* vraisemblables, mais omettent quatre autres verrous probables :

- La conjoncture économique durablement difficile, qui pénalise les investissements, plus encore quand le revenu principal du propriétaire ne provient pas de la forêt, nécessitant alors un vrai désir et une forte motivation pour investir, en adhérant à la fois aux objectifs publics et en acceptant les formalités lourdes et contraignantes des aides communautaires ;
- Une approche de la Commission qui confond les propriétaires et gestionnaires forestiers avec des agents motivés par la seule rationalité économique, en refusant de voir la force et le rôle des imaginaires forestiers, en négligeant sans doute trop l'écoute, l'empathie et la diversité des motivations et attentes ;
- Le besoin impératif de s'adosser à une vision communautaire partagée de ce que pourrait être une belle forêt, satisfaisant simultanément aux attentes du propriétaire et gestionnaire, et à celles de la société, à échéance d'une cinquantaine d'années ;
- Le manque flagrant d'une vision communautaire claire et cohérente, explicite et vraiment assumée dans sa communication à propos de tous les sujets forestiers, y compris sur les mécanismes et l'accompagnement (administratif, juridique, technique et contractuel) pouvant stimuler efficacement la fourniture de biens publics par des agents privés.

Par ailleurs les forestiers ne doivent ni ignorer ni sous-estimer que le contexte dans lequel agit la Commission évolue d'une manière qui peut remettre (totalement ou partiellement) en cause les acquis communautaires (notamment budgétaires) concernant la forêt et datant de 1998. La Commission européenne a présenté en mars 2024 une proposition visant à modifier les règles qui régissent la politique agricole commune (PAC) et, en juillet 2025, sa proposition sur l'avenir de la politique agricole : elle prévoit que le secteur agricole soit financé par des fonds de partenariat nationaux et régionaux, au même titre que d'autres domaines prioritaires tels que le développement régional, la pêche ou les capacités de sécurité et de défense. Il me semble que le rapprochement de la PAC et du développement régional dans la mise à disposition des fonds communautaires ne sera pas sans incidences sur la manière dont l'agriculture et la foresterie pourraient être mises en compétition. Il paraît également logique que ce qui concerne la forêt passera par un crible davantage territorial, selon une logique de mise en cohérence qui risque de justifier un nouveau choix de décentralisation, du fait notamment que les régions sont « autorités de gestion » des fonds communautaires du développement rural. ■

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. (2007). Qu'a apporté le débat sur la gestion durable à la foresterie française ? Ce débat doit-il être dépassé ? *Revue forestière française*. *59*(5), pp. 560-569. https://dx.doi.org/10.4267/2042/15014

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), p. 159-178

Beck, U. (2010). *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion, 521 p.

Chevassus-au-Louis, B. et Pirard, R. (2011). Les services écosystémiques des forêts et leur rémunération éventuelle. *Revue forestière française*. *63*(5), pp. 579-600. https://dx.doi.org/10.4267/2042/46106

European Commission (2023), *Guidance on the Development of Public and Private Payment Schemes for Forest Ecosystem Services*, SWD (2023) 285 final, 58 p.

Flies, R. (2023). Comment sa politique environnementale a-t-elle conduit l'Union européenne à intervenir dans les politiques forestières ? Une rétrospective sommaire sur cinquante années d'évolution. *Revue forestière française*. *74*(1). pp. 5-14. https://doi.org/10.20870/revforfr.2023.7409

Gouvernement français (2025), *Les paiements pour services environnementaux forestiers, Rapport du Gouvernement au Parlement*[23], 91 p.

Terreaux, J.-P. et Weber, J. (2011). Réflexions sur l'évaluation de la biodiversité et l'aménagement des forêts, *Revue forestière française*. *63*(5). pp. 571-578. https://dx.doi.org/10.4267/2042/46105

23 Rapport établi sur la base de la mission confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) à ce sujet, menée par M. Michel Hermeline, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, du CGAAER et MM. Bertrand Galtier et Frédéric Saudubray, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, de l'IGEDD.