

La forêt française et la politique forestière de l'Europe

Le Grenelle de l'Environnement et les Assises de la forêt ont permis de définir un plan en faveur de la filière forêt-bois, fondé sur des principes clairs, qui ont suscité un large consensus tant auprès des forestiers que des organisations environnementales. Ce sont les mêmes principes que la France défend dans les enceintes européennes et internationales : développer l'exploitation de la forêt en promouvant sa gestion durable, préservant la biodiversité.

par Ségolène HALLEY DES FONTAINES*

La forêt est un écosystème, un élément du paysage. C'est une source de bois, un lieu de chasse et de promenade. C'est aussi un outil de protection des personnes et des biens contre les risques naturels, de préservation des sols et des eaux et, bien sûr, de lutte contre le changement climatique... La politique forestière constitue un sujet transversal, dont l'Etat assure la cohérence nationale. Elle concerne, naturellement, plusieurs départements ministériels, mais son élaboration et sa mise en œuvre relèvent de la compétence du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, en relation avec les autres ministères directement impliqués (en premier lieu, ceux de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, ainsi que les ministères de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales ou encore des Affaires Étrangères et Européennes).

Façonnée par une politique forestière multiséculaire, la forêt française est riche de sa diversité : en milieux, en essences, en structures, en produits... Elle constitue ainsi un patrimoine économique et environnemental majeur pour notre pays. Troisième en Europe, par son étendue, la forêt française recouvre plus de 15 millions d'hectares, soit près d'un tiers du territoire français métropolitain. Chaque année, depuis 1980, elle s'accroît de 68 000 hectares. Aux surfaces métropolitaines s'ajoutent les 8 millions d'hectares de la forêt guyanaise, qui font de la France un des seuls pays développés à disposer de grandes étendues de forêts tropicales.

Sur le plan économique, la forêt française (qui appartient à plus de 11 000 collectivités et à 3 500 000 propriétaires privés) génère grâce à son exploitation et aux activités liées à l'industrie du bois 280 000 emplois, qui contribuent au développement de nos territoires ruraux. Source d'énergie renouvelable, elle permet à la France de moins dépendre des énergies fossiles importées. D'un point de vue social et envi-

ronnemental, elle contribue à la qualité du cadre de vie des Français, mais aussi au respect de nos engagements internationaux en termes de réduction des gaz à effet de serre et de maintien de la biodiversité.

Les fondamentaux de la politique forestière française

La politique forestière française doit répondre aux attentes de la société, dans une perspective de développement durable, et ce, dans un contexte de changements climatiques. Elle a pour rôle de valoriser la richesse économique et sociale de la forêt, tout en conservant et en améliorant sa richesse écologique et paysagère, contribuant ainsi à un équilibre harmonieux du territoire national, et notamment du milieu rural. Elle repose sur la notion de gestion durable de la forêt, qui garantit sa capacité à satisfaire l'ensemble de ces besoins, aujourd'hui et dans l'avenir.

La satisfaction des besoins de la société par la forêt suppose, en premier lieu, que soit assurée la pérennité de ce milieu, riche et utile non seulement d'un point de vue national, mais, également, local. Si la forêt française s'étend, depuis le milieu du XIX^e siècle, il convient néanmoins de veiller à protéger les surfaces forestières dans les zones où la pression foncière est forte, notamment dans les régions périurbaines et aux abords des grands axes de circulation. La loi française encadre de manière stricte le défrichement, qu'elle conditionne à la mise en place de mesures compensatoires. Préserver les forêts, là où elles jouent un rôle marqué de protection, est également une priorité pour l'Etat, qui peut se traduire par un statut, plus protecteur encore : celui de 'forêt de protection'.

Au-delà des phénomènes bien connus des forestiers que sont les tempêtes, les incendies ou les incidents sanitaires (maladies, insectes...), la prise en compte du changement climatique en forêt implique de favoriser la résilience des écosystèmes forestiers par une gestion

adaptative, laissant aux essences forestières la possibilité d'exprimer toutes leurs capacités d'adaptation (notamment génétiques).

L'adaptation au changement climatique est, ainsi, progressivement intégrée aux décisions de gestion forestière. Cette gestion s'appuie, pour les forêts publiques susceptibles d'aménagement et pour les forêts privées de plus de 25 ha, sur un document de gestion agréé, qui en garantit le caractère durable. Dans les autres cas, des documents simplifiés permettent également à leurs propriétaires d'apporter la preuve qu'ils pratiquent bien ce type de gestion. Ces documents doivent être conformes aux orientations nationales, déclinées dans chaque région ; ils constituent, à quelques exceptions près, une condition d'éligibilité aux aides publiques.

En extension et en bonne santé, la forêt française n'est pas menacée de surexploitation : seuls 60 % de son accroissement naturel sont prélevés, chaque année. La satisfaction de nouveaux besoins en bois-matériau et en bois-énergie nécessite une gestion plus dynamique et une évolution des modes de commercialisation du bois allant vers la contractualisation avec les industries de transformation. Mais il va de soi qu'une exploitation optimisée des potentialités forestières n'est envisageable que dans le cadre du respect de la gestion durable.

Par ailleurs, la politique forestière doit nécessairement prendre en considération les spécificités respectives des forêts publiques, notamment domaniales et communales, et des forêts privées. Les forêts publiques sont une composante du patrimoine national et local. C'est pourquoi les forêts appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales s'inscrivent dans un cadre législatif et réglementaire commun : le régime forestier. La mise en œuvre de ce régime est confiée à l'Office National des Forêts. Les propriétaires privés peuvent, quant à eux, faire appel aux organismes professionnels prévus par le code forestier, qui ont pour rôle de développer et d'orienter la gestion des forêts privées. Si certains propriétaires gèrent seuls leur forêt, beaucoup ont recours aux services de coopératives forestières ou d'experts forestiers, qui les conseillent pour les décisions de gestion et les assistent dans leur mise en œuvre.

Partant du principe que la filière forêt-bois ne saurait affronter valablement les défis économiques actuels en ordre dispersé, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche œuvre dans le sens du développement d'une interprofession forte et reconnue au niveau national, afin que le bois trouve la place qu'il mérite en tant que matériau, et en tant que source d'énergie. L'interprofession France-Bois-Forêt a ainsi été confortée, récemment, par un nouvel arrêté de reconnaissance et par l'extension de son accord interprofessionnel, qui lui permet de percevoir, de la part des professionnels de la filière forêt-bois, une contribution destinée à financer des actions visant à promouvoir

l'exploitation, la transformation et la valorisation du bois et à mettre sur pied un observatoire économique pour la filière. La mise en place d'une taxe affectée à cette fin, pour les entreprises de la 2^e transformation du bois, effective en 2009, donnera à la filière plus de moyens pour mettre en œuvre ces actions.

Pour élaborer la politique forestière, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'appuie, en particulier, sur le Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois, qui rassemble des représentants de l'ensemble de la filière forêt-bois, ainsi que des représentants du Parlement et de l'Administration. Lieu privilégié d'échanges, ce Conseil était l'enceinte toute désignée pour lancer, fin 2007, puis conclure les Assises de la forêt. Les conclusions de ces Assises, renforcées et précisées par le Grenelle de l'Environnement, ont permis de donner un nouvel élan à la politique forestière.

L'impulsion donnée par les Assises de la forêt et le Grenelle de l'Environnement

Les travaux du Grenelle de l'Environnement ont permis de tracer de grands axes de travail qui concernent très largement la forêt et le bois (bâtiment, énergies renouvelables, biodiversité, territoires...) et qui ont, ainsi, placé la filière forêt-bois au centre des enjeux qui permettront de relever le défi du changement climatique. Ils ont permis de faire émerger un fort consensus entre les organisations environnementales et les forestiers, sur le thème : « Produire plus, tout en préservant mieux la biodiversité : une démarche territoriale concertée, dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ».

Les Assises de la forêt ont mobilisé, entre le 21 novembre 2007 et le 16 janvier 2008, plus de 120 participants, allant au-delà des seuls acteurs de la filière forêt-bois, afin de traduire en actions concrètes ces objectifs. Un véritable plan d'actions pour la politique forestière a ainsi été construit et présenté par le ministre de l'Agriculture le 16 janvier 2008. Les mesures pour la mise en application de ce plan ont été précisées par le Comité opérationnel (Comop) n°16 du Grenelle de l'Environnement, consacré à la forêt. Ces mesures sont organisées selon 4 axes :

- ✓ Mobiliser davantage de bois pour les besoins nouveaux ;
- ✓ Promouvoir le bois dans la construction ;
- ✓ Protéger la biodiversité forestière ordinaire et remarquable ;
- ✓ Renforcer la certification.

Mobiliser davantage de bois pour les besoins nouveaux en matière d'énergie et de matériaux renouvelables

La lutte contre le changement climatique passe par un recours beaucoup plus important qu'aujourd'hui

aux énergies et aux matériaux renouvelables. Pour la France, ce sont au minimum 20 millions de tonnes équivalent pétrole (TEP) d'énergies renouvelables supplémentaires qu'il faudra produire, si l'on veut respecter les objectifs du paquet climat-énergie, d'ici 2020. Le bois contribuera de manière déterminante à répondre à cet objectif de production d'énergie renouvelable, dans un premier temps, pour la chaleur et l'électricité (à hauteur de 4 millions de TEP supplémentaires) et, à terme, pour la production de biocarburants de 2nde génération. Par ailleurs, l'impérieuse nécessité de réduire le déficit commercial de la filière

ment visent à inciter les propriétaires à mener une gestion forestière dynamique, au travers de mesures fiscales ou d'incitations à une gestion groupée. A ce titre, le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) devrait être renforcé dans la Loi de finances de 2009, sur son volet travaux, et complété par un volet contrat. Ce dispositif incitera les propriétaires à mettre leur forêt en gestion effective et à apporter les produits des coupes aux entreprises de première transformation du bois par le biais de contrats d'approvisionnement, en collaboration avec



© CRPF Rhône-Alpes D.R.

Grumes de douglas.

(6 milliards d'euros en 2007) incite à augmenter la récolte de bois d'œuvre et de bois d'industrie pour assurer le développement des entreprises de transformation du bois.

Sur la base d'une étude menée par le CEMAGREF, la ressource supplémentaire annuellement mobilisable est estimée à 21 millions de m³ à l'horizon 2020 (9 millions de m³ de bois d'œuvre et 12 millions de m³ de bois énergie/industrie) et ce, tout en respectant les conditions d'une gestion durable. Mobiliser davantage de bois est une nécessité et suppose une politique, forte, de soutien à la dynamisation de la gestion forestière et de la récolte de bois.

Les principales mesures proposées dans le cadre des Assises de la forêt et du Grenelle de l'environne-

ment visent à inciter les propriétaires à mener une gestion forestière dynamique, au travers de mesures fiscales ou d'incitations à une gestion groupée. A ce titre, le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) devrait être renforcé dans la Loi de finances de 2009, sur son volet travaux, et complété par un volet contrat. Ce dispositif incitera les propriétaires à mettre leur forêt en gestion effective et à apporter les produits des coupes aux entreprises de première transformation du bois par le biais de contrats d'approvisionnement, en collaboration avec

Promouvoir le bois dans la construction

Le bois est un des principaux matériaux écologiques renouvelables, permettant de stocker, sur la durée, le carbone absorbé par les forêts. 1 m³ de bois utilisé dans le bâtiment signifie 1 tonne de CO₂ stockée, à laquelle s'ajoute 0,7 tonne de CO₂ économisée (en moyenne), par substitution à un autre matériau. Le bois possède, en outre, d'incontestables qualités mécaniques et thermiques, qui en font un matériau de choix pour la construction et la rénovation de bâti-

ments à haute qualité environnementale et énergétique.

Plusieurs mesures ont été proposées pour soutenir le développement du bois matériau, parmi lesquelles, la mise en place d'un label construction (affichant la quantité de carbone stocké), l'incorporation minimum de bois, ou encore la levée des obstacles réglementaires à l'utilisation du bois. Pour accompagner la modernisation des entreprises de la première transformation du bois, un dispositif (inscrit dans le projet de loi de finance 2009) autorise un amortissement accéléré des investissements de production, ce qui devrait en favoriser le développement.

Protéger la biodiversité forestière ordinaire et remarquable

La mobilisation supplémentaire de bois et l'évolution du climat exigent de porter une attention soutenue au maintien de la biodiversité, ainsi qu'à la capacité des milieux naturels à s'adapter aux nouvelles conditions climatiques. Le Grenelle de l'Environnement et les Assises de la Forêt ont réaffirmé la nécessité de renforcer la prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière courante, de reconnaître et rémunérer les services environnementaux supplémentaires rendus par la forêt et de faire contribuer les écosystèmes forestiers à une 'trame verte et bleue'.

Les mesures du plan d'action 'forêt' de la stratégie nationale de biodiversité ont été évaluées et précisées. Il s'agit de réaliser des études et des actions relatives à la connaissance de la biodiversité, ainsi que des actions opérationnelles, sur cinq thèmes : connaissance et protection de la biodiversité, prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière, réseaux d'espaces protégés et plans de restauration des espèces, coordination et information des propriétaires et des autres acteurs de la gestion, sensibilisation et information du grand public.

En matière de services supplémentaires rendus par la forêt et de rémunération, le plan d'action 'forêt' de la stratégie nationale de biodiversité prévoit une synthèse de l'existant à partir des expériences françaises et étrangères, ainsi que l'expérimentation d'un système privé de compensation des pertes de biodiversité.

Pour favoriser la résilience des forêts face au changement climatique, il conviendra d'établir, à partir de scénarii plausibles d'évolution climatique, des recommandations d'itinéraires techniques et de bonnes pratiques sylvicoles, et d'intégrer celles-ci, par avenants, aux documents régionaux de gestion forestière à l'horizon 2012.

Renforcer la certification

La certification est un outil essentiel, pour apporter au consommateur la garantie que le bois ou les pro-

duits bois qu'il achète proviennent bien de forêts gérées durablement... Aujourd'hui, seul un tiers de la forêt française est certifiée. L'ensemble de la forêt domaniale et plus de la moitié de la forêt communale bénéficiant de la certification, l'effort le plus important doit porter sur la forêt privée (certifiée seulement à hauteur de 15 %). Il est donc prévu d'encourager la certification des forêts françaises et le commerce des bois certifiés français ou provenant de pays tiers. A ce titre, une évaluation du dispositif français d'achats publics de bois est programmée.

La promotion de la politique forestière française, aux niveaux européen et international

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche est représenté dans la majorité des multiples instances forestières internationales. Il est particulièrement actif dans le cadre de la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, la Commission des forêts de la FAO et le Comité du Bois de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. Il a participé à l'organisation de la Semaine forestière européenne, qui s'est tenue à Rome du 20 au 24 octobre 2008, et à l'occasion de laquelle ces trois organisations travailleront ensemble. Cette Semaine a pour objectif de souligner la contribution des forêts européennes à l'atténuation des changements climatiques, à la fourniture de bois et d'énergie renouvelable, à l'approvisionnement en eau douce et à la protection de notre environnement.

Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche est également très impliqué, aux côtés du ministère chargé de l'Ecologie, dans les négociations de la convention-cadre sur le changement climatique et dans celles de la convention pour la biodiversité, ainsi que dans toutes les enceintes techniques et scientifiques qui en dépendent. Il est le point focal français, pour ce qui relève du forum des Nations Unies sur les forêts, et il a contribué à la définition de l'instrument juridiquement non contraignant pour tous les types de forêts mondiales qui a été adopté, en décembre 2007, par l'Assemblée générale des Nations Unies. L'enjeu, pour la communauté internationale, consiste désormais à élaborer un mécanisme financier mondial volontaire/une approche par portefeuille/un cadre de financement des forêts pour tous les types de forêts, visant à mobiliser des ressources financières nouvelles pour la gestion durable des forêts dans le monde.

Dans le cadre de ce dialogue international autour des forêts, la France défend, en effet, la notion de gestion durable, sur laquelle repose sa politique nationale. Sa position consiste à mettre autant l'accent sur la conservation des forêts que sur leur gestion et leur valorisation économique. Pour la France, une gestion forestière durable, associant des forêts de production sous aménagement forestier et un réseau représentatif

d'aires protégées, doit contribuer au développement économique des pays.

Les principes de l'intervention française sont, dans ce cadre :

- ✓ la préservation de la forêt et de ses fonctions ;
- ✓ la lutte contre la pauvreté et les inégalités ;
- ✓ la conservation de la diversité biologique ;
- ✓ la reconnaissance du rôle central des forêts comme moteur de développement.

La France joue un rôle particulier dans le dialogue international, où sont souvent opposées les forêts tempérées gérées et les forêts tropicales ou boréales plus menacées, du fait de la présence du massif guyanais au sein de son patrimoine forestier. La France se doit de gérer de manière exemplaire ce massif, mais c'est aussi cette situation – unique, pour un pays développé – qui lui permet de nourrir et de crédibiliser son discours sur la scène internationale.

De la même façon, le dialogue international influe sur la politique française. Ainsi, la France a adopté son programme forestier national, sa stratégie nationale de biodiversité et son plan d'action 'forêts' conformément à des décisions adoptées par le Groupe Intergouvernemental sur les Forêts (GIF) et par la Convention sur la Diversité Biologique (CDB). Elle a ainsi formalisé sa politique forestière dans un cadre exhaustif (métropole/outre-mer, en particulier), avec une méthode participative : groupes de travail animés par des représentants de la société civile, consultation du public *via* internet, etc.

Dans sa loi d'orientation sur la forêt, la France a repris la définition de la gestion durable des forêts approuvée au niveau paneuropéen, et elle évalue

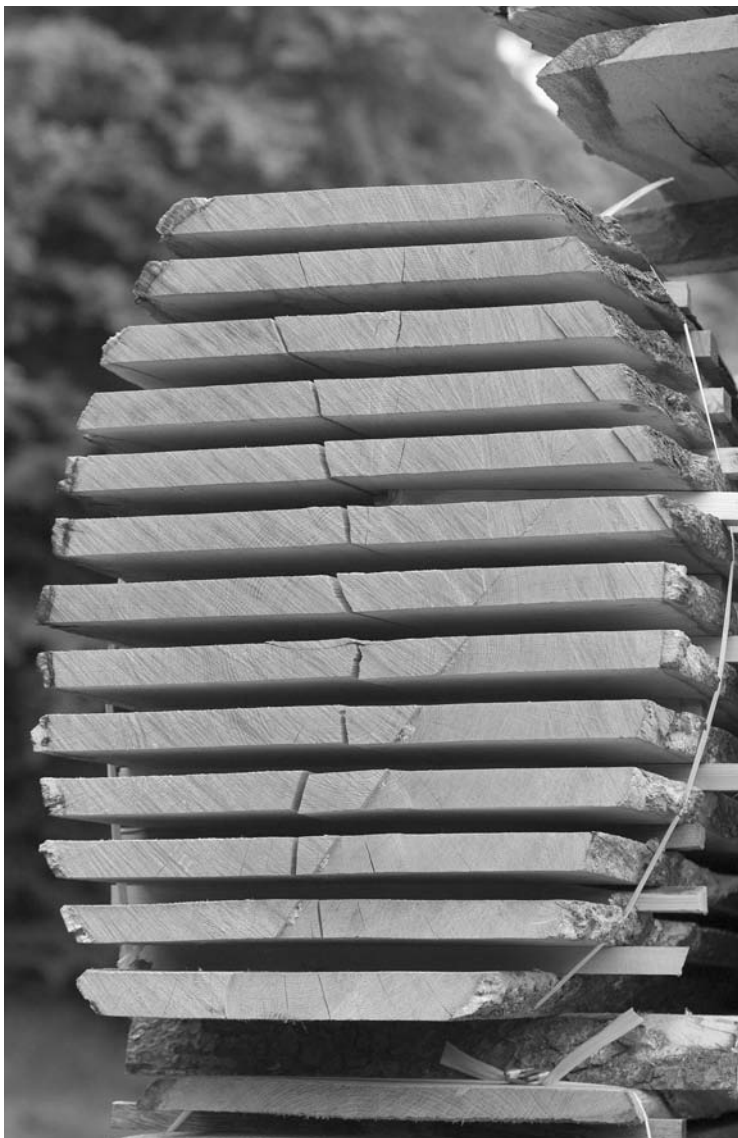
régulièrement la qualité de la gestion durable de ses forêts à l'aune des critères et des indicateurs paneuropéens. La comparaison et l'agrégation des chiffres avec les autres pays deviennent possibles, ce qui permet d'établir un état détaillé des forêts européennes.

Les sujets forestiers portés sous la présidence française de l'Union européenne

Plusieurs questions, déterminantes pour l'avenir des forêts, doivent être traitées pendant la présidence française de l'Union européenne : financement de la gestion forestière durable au niveau mondial, rôle des forêts dans le futur régime climatique international (post-Kyoto), lutte contre l'exploitation illégale des forêts.

Concernant l'exploitation illégale, il existe depuis décembre 2005 un Règlement communautaire relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux *échanges commerciaux* (FLEGT, *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*). Ce règlement repose sur des accords de partenariat volontaire avec des pays producteurs. Ces pays s'engagent à ce que toutes leurs exportations de bois bruts ou faiblement transformés soient accompagnées de licences de légalité « FLEGT ». Plusieurs de ces accords de partenariat sont en cours de négociation.

Le premier a été signé le 3 septembre 2008 avec le Ghana, le déploiement complet du système de légalité pour ce pays devant intervenir dans deux ans. Le ministère de l'Agriculture prépare le dispositif hexagonal pour la mise en œuvre du Règlement (mise en place de l'autorité compétente), de façon à disposer



© Claudius Thiriet/JACANA-EYEDEA

Grume débitée en planches.

d'un système fiable et opérationnel lorsque les premiers produits bois sous licence entreront en France.

Des options législatives, venant compléter ce premier dispositif volontaire, sont en cours d'élaboration par la Commission. Celle-ci s'oriente vers la notion de « due diligence » : les opérateurs auraient l'obligation de mettre en place un système pour s'assurer de la légalité du bois et/ou des produits dérivés du bois (y compris si ceux-ci sont d'origine communautaire). La proposition de règlement de la Commission, qui devrait être publiée mi-octobre, relève d'un processus de codécision qui ne pourra s'achever sous la présidence française. Cependant, celle-ci jouera un rôle important dans l'animation des premières discussions. La France a soutenu depuis le début le processus FLEGT et ses différents volets, et le ministère de l'Agriculture continuera à œuvrer activement, au-delà de la présidence française, à combattre l'exploitation illégale des forêts et le commerce lié.

Enfin, la France animera la mise en débat de la communication de la Commission sur la déforestation, et elle la prendra en compte dans la préparation de la Conférence des parties de la convention-cadre sur le changement climatique, qui se tiendra en décembre 2008 à Poznan. Face à ce phénomène, qui est responsable de 20 % des émissions de gaz à effet de serre et fait disparaître des milieux naturels d'une grande richesse, la France entend, pendant sa présidence et par la suite, rester une force de proposition aux niveaux communautaire et international. Son objectif est de valoriser les fonctions positives de la forêt et du bois, qui sont, pour l'instant, peu reconnues par la Convention sur le climat et le Protocole de Kyoto.

Une gestion forestière moderne

Au cours des dernières décennies, la politique forestière française a permis de faire évoluer la gestion des forêts vers une gestion moderne, capable de répondre aux besoins des populations, actuelles et futures. Elle aborde, notamment, les changements climatiques (qui commencent à faire sentir leurs effets localement) en disposant de nombreux atouts. Le rôle des forêts pour atténuer ce phénomène sera, en effet, déterminant, au niveau mondial. C'est pourquoi, il convient, en premier lieu, de les protéger contre la déforestation, de préserver les stocks de carbone que représentent les peuplements forestiers. Mais il faut, également, les gérer, toujours de manière durable, afin d'accroître leur résilience face aux changements, ainsi que pour en extraire des produits forestiers dont les dérivés allongent la durée du stockage de carbone et se substituent à des matériaux plus énergivores. Il faut les gérer, enfin, de manière à exploiter la ressource de bois énergie, dont le carbone émis est recapté par les peuplements en croissance.

Dans cette évolution, la gouvernance mondiale et européenne relative aux forêts joue un rôle de plus en plus important. Qu'ils soient privés ou publics, les forestiers y tiennent toutefois une place centrale, en faisant progresser leurs pratiques, dans un dialogue permanent avec leurs partenaires de terrain et ce, au bénéfice de tous. La conception française d'une gestion durable des forêts se décline, ainsi, à toutes les échelles : de la parcelle à la planète. C'est ce cadre qui guide, et continuera à guider l'action du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, en matière de politique forestière.

Note

* (IGREF), Sous-directrice de la Forêt et du Bois, ministère de l'Agriculture et de la Pêche.