

Le FEADER, nouvelle étape vers une politique forestière européenne ?

Christophe Chauvin ^a, Jeffrey Dehez ^b et Philippe Deuffic ^b

La forêt et la filière bois ne figuraient pas au départ dans la politique agricole commune (PAC), dont l'Union européenne (UE) s'est dotée dès le traité de Rome en 1957. Le bois n'a pas été introduit dans l'annexe I du traité d'Amsterdam¹ et, par la suite, l'idée d'une politique communautaire n'a jamais rencontré le consensus nécessaire² (IFEN, 2002). Les questions forestières sont longtemps restées en marge des diverses politiques (PAC, environnement, recherche, coopération, etc.) ou dans des règlements très spécifiques (boisement des terres agricoles). Pourtant, conséquence notamment de l'entrée de l'Autriche et des pays scandinaves en 1995, un changement est amorcé depuis le conseil de Berlin en 1999, avec l'introduction d'un chapitre sur la forêt dans le règlement de développement rural (RDR) de l'UE. Ce chapitre rassemblait pour la période 2000-2006 les différentes mesures forestières de l'UE, désormais financées par la PAC dans le cadre du deuxième pilier – le pilier territorial.

La création en 2005 du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), pour la période 2007-2013, confirme cette intégration de la forêt à la PAC. Dans le préambule au règlement du FEADER, le conseil de l'UE (2005) rappelle en effet que « *la sylviculture fait partie intégrante du développement rural et [que] l'aide en faveur de l'utilisation durable des terres devrait englober la gestion durable des forêts et le rôle multifonctionnel qui est le leur* ». La volonté de l'UE de mettre en œuvre une politique de développement rural – distincte des politiques de soutien au marché et au revenu agricole, auxquelles le secteur

forestier n'émerge pas – ouvre de nouvelles perspectives.

Le FEADER prévoit en effet des mesures à l'attention du monde forestier, justifiées par l'importance et le rôle de la forêt dans l'espace rural. Depuis l'arrivée des 10 nouveaux États membres (UE-25), la surface forestière est passée de 136 à 160 millions d'hectares, soit un taux de boisement moyen de 35 %³ pour un volume de bois sur pied estimé à 20 milliards de m³ (CEC, 2005). Au niveau de l'UE-25, la filière bois emploie près de 3,3 millions de personnes et la balance commerciale de sa filière est positive⁴. La forêt contribue également de façon majeure à la biodiversité dont elle est un des premiers réservoirs d'espèces au niveau européen, au cycle global du carbone, aux équilibres hydrauliques, à la lutte contre l'érosion et à la prévention des risques naturels (crues, avalanches). Enfin elle fournit des services à caractère social et récréatif en matière de tourisme, de cadre de vie ou de loisirs.

L'idée d'une gestion intentionnelle des forêts pour la multifonctionnalité est apparue au XIX^e siècle avec les lois « Restauration des terrains de montagne » (RTM). Développée en France à partir des années 1960 selon la trilogie production-protection-accueil, elle a été enrichie dans les années 1980 par les notions de biodiversité et de paysage, puis à partir des années 1990 par celles de fixation du carbone, de patrimoine naturel et culturel, de qualité de l'air et de l'eau, de naturalité. Mais les diverses fonctions que la société attend de la forêt sont toutefois plus ou moins compatibles, diversement partagées par

1. Ancien annexe II du traité de Rome.
2. Le traité n'exclut pas totalement la possibilité d'une politique communautaire, mais cette dernière reste sous réserve d'une décision prise à l'unanimité (Institut français de l'environnement [IFEN], 2002).
3. France : 15 millions d'hectares, taux de boisement de 27 %.
4. La balance commerciale est en revanche déficitaire pour la France.

Les contacts

a Cemagref, UR Écosystèmes Montagnards, 2 rue de la Papeterie, BP 76, 38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex
b. Cemagref, UR Aménités et dynamiques des espaces ruraux, 50 avenue de Verdun, Gazinet, 33612 Cestas Cedex

les acteurs de la filière, et pas toujours faciles à faire cohabiter dans un projet de développement rural.

Dans la première partie de cet article, nous détaillerons les enjeux actuels relatifs à la forêt française, et les politiques développées pour y répondre. Puis nous examinerons les mesures du règlement européen du FEADER 2007-2013, en lien notamment avec la production, la biodiversité, les paysages et des services récréatifs, pour étudier dans une dernière partie leur impact potentiel au niveau français.

Les besoins et enjeux : fonctions productives et non productives de la forêt en France

Les débats autour de la forêt se cristallisent souvent sur l'opposition entre fonctions productives et non productives, ou plus précisément entre fonctions marchandes et non marchandes : la production de bois reste à la base de l'économie forestière, mais la société pose bien d'autres regards sur sa forêt, sanctuaire de nature et écrin protecteur, élément de paysage ou espace de loisir.

Les enjeux actuels de la production

UNE RESSOURCE EN AUGMENTATION

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France en reconstruction était fortement déficitaire en bois d'œuvre, et a massivement investi dans ses forêts pour y augmenter la récolte dans le long terme. Ainsi fut créé en 1946 le Fonds forestier national (FFN) qui a permis de financer l'ouverture de routes et le reboisement grâce à des prêts à taux très favorables.

Cette politique nationale volontariste a été d'autant plus efficace qu'elle accompagnait une forte déprise agricole. En 50 ans, 2,3 millions d'ha ont été reboisés, dont 1 million en extension forestière, et 41 000 km de routes et de pistes ont été créés (Barthod, 2001). Pendant le même temps, compte tenu de la reforestation naturelle d'anciennes terres agricoles, la surface boisée augmentait de 10,8 millions d'ha à 15,2 millions d'ha. La récolte commercialisée est passée de 12 Mm³ annuels en 1946 à 34,5 Mm³ en 2003 (source enquête de branche). Le prélèvement total, incluant bois de feu non commercialisé et rémanents sur coupe, est de 50 Mm³, encore loin de la production biologique, estimée par

l'Inventaire forestier national (IFN) à plus 88 Mm³ par an sur la période 1998-2002 – contre 27 Mm³ par an en 1946 (Barthod, 2000 ; MAAPAR-IFN, 2000 ; Picard, 2004 ; source IFN). Cette production biologique poursuit son augmentation au rythme de 1 % par an, compte tenu de l'entrée en production de jeunes peuplements, et des effets conjugués mais mal connus de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère et du réchauffement climatique.

UNE RESSOURCE PEU VALORISÉE

Le faible taux de récolte, autour de 60 %, a deux principales explications : la jeunesse d'une partie de la forêt française, et la sous-exploitation d'une autre partie. D'un côté, les reboisements FFN et les accrus récents, en pleine production biologique, commencent seulement à être exploités ; et d'un autre côté, le bois maintenant abondant, ne bénéficiant d'aucun soutien des cours devant une concurrence internationale accrue, a tendance à mal se vendre et à s'accumuler dans les forêts mûres comme le montrent les inventaires et le révèlent les ouragans. Au total, alors que la France a atteint l'autosuffisance en bois du point de vue de la production biologique, en feuillus comme en résineux, elle importe encore annuellement 2,9 Mm³ de sciages résineux sur les 12,4 Mm³ qu'elle consomme. Mais elle reste exportatrice de grumes feuillues, sa spécialité parmi les grands producteurs européens.

Au bilan, la filière bois *stricto sensu* affichait en 2001 un déficit de 3,5 milliards d'euros, provenant de l'importation de produits manufacturés, insuffisamment compensée par l'exportation des grumes feuillues, produits bruts avec peu de valeur ajoutée. Le déficit de la filière bois ne vient donc pas de la ressource elle-même, mais des faiblesses du secteur de la transformation, insuffisant et inadapté aux besoins, notamment en matière de bois étuvés et calibrés ou de délais de livraison.

UNE SOURCE D'EMPLOIS RURAUX

La sylviculture et l'exploitation, c'est-à-dire les activités strictement attachées au territoire, représentent environ 35 000 emplois pour un peu moins d'un milliard d'euros de valeur ajoutée (MAAPAR-IFN, 2000). Cela reste modeste par rapport à l'agriculture, mais aussi par rapport à l'industrie du bois (scieries, ameublement, bois et pâtes-papiers-cartons), qui occupe 260 000 personnes environ (dont 20 000 dans

les scieries) pour une valeur ajoutée brute de 8,9 milliards d'euros en 2003 – soit 1/3 du chiffre d'affaires des industries agro-alimentaires (IAA) (source MAP⁵). On atteint ainsi un total de près de 300 000 emplois pour la filière bois au sens classique (sylviculture, exploitation, première et deuxième transformation), chiffre qui peut être porté jusqu'à 475 000 si on ajoute une partie des emplois dans la construction, et les emplois du commerce du bois (MAAPAR- IFN, 2000).

Ces quelques données permettent de différencier les enjeux en matière d'emploi rural : d'une part, les maillons fragiles de l'exploitation et de la première transformation, à soutenir et requalifier, et d'autre part les opportunités de la seconde transformation, à développer près des lieux de production. L'enjeu global est de développer une filière cohérente et solidaire, ancrée dans les territoires. Cela permettrait à l'ensemble de mieux bénéficier, par exemple, d'une augmentation de la part du bois dans la construction, en étant capable de concurrencer les bois d'importation sur la plan de la commercialisation et de la normalisation (Picard, 2004). Cela permettrait aussi de profiter au mieux des opportunités nouvelles apportées par le bois-énergie.

LES NOUVEAUX ENJEUX ÉNERGÉTIQUES : BOIS-ÉNERGIE, CO₂

Le retour du bois-énergie vient perturber le consensus construit par les forestiers, depuis deux siècles, sur la production de bois d'œuvre de qualité et la conversion en futaie : le bois-énergie, s'il représente pour les uns une opportunité pour pratiquer la sylviculture fine dont les marchés menaceraient de les priver, évoque pour les autres le spectre des grandes coupes de taillis d'avant le « charbon de terre ». L'organisation des filières, notamment filières de proximité, devient un enjeu territorial.

Le thème de la fixation du carbone, facette plus politique de ces enjeux énergétiques, revêt les mêmes ambiguïtés, en pouvant justifier aussi bien l'absence de coupes, pour le stockage sur pied, que les sylvicultures les plus intensives, pour la production d'énergie et de matériaux renouvelables.

Au final, ces problématiques énergétiques, susceptibles d'avoir un impact considérable sur la forêt, ne font qu'être abordées par les partenaires forestiers et territoriaux : dans un contexte très perturbé par la crise du pétrole, par les spécula-

tions sur la taxation du carbone, par l'évolution des technologies, et où le prix du bois-énergie livré peut varier de 12 à 100 € la tonne selon la filière, les besoins de dialogue et d'expérimentation sont importants pour la mise en place de politiques locales durables. Car il faut également anticiper un relèvement probable des prix du bois d'œuvre, par effet d'entraînement.

DES CONTRAINTES : RENTABILITÉ ET ACCEPTABILITÉ DE LA SYLVICULTURE

Une forêt majoritairement privée et morcelée

Le morcellement de la forêt privée est une contrainte de gestion régulièrement soulignée. Maximal en fin d'exode rural, il commence cependant à se résorber : depuis le dernier recensement de 1976, la forêt s'est concentrée autour des propriétés entre 10 et 100 ha, qui en 2002 représentent 39 % des surfaces. Seulement 7 % des surfaces restent aux mains de propriétaires de moins de 1 ha (Picard, 2004). Au total, 65 % de la surface boisée appartient aujourd'hui à des propriétaires de plus de 10 ha, ce qui relativise la contrainte de morcellement, si du moins on quitte le cadre d'une sylviculture standardisée. Les actions en faveur du regroupement ne s'en poursuivent pas moins, notamment pour l'organisation de la desserte, et font l'objet de mesures spécifiques dans la loi forestière de 2001.

Une desserte convenable, mais améliorabile

L'effort d'équipement fourni depuis soixante ans a permis de rendre accessible l'essentiel de la forêt de production : les conditions sont faciles sur 2/3 des surfaces, correspondant aux 3/4 des volumes inventoriés par l'Inventaire forestier national (IFN) (MAAPAR, 2000), et les forêts d'accès difficile ne représentent que 5 % des surfaces et des volumes. Les travaux actuels concernent donc plutôt l'amélioration des réseaux existants et la création de réseaux secondaires de traînes, pour maintenir une rentabilité, notamment en montagne où des créations nouvelles seraient encore utiles surtout en forêt privée.

Une réflexion collective est cependant nécessaire, globalement et au cas par cas ainsi que sur l'organisation multifonctionnelle de ces dessertes à l'échelle des paysages : cohérence entre propriétés, entre réseaux (points noirs sur le réseau des routes publiques) et entre usages : agricole, accueil du public et tourisme (réglementations d'accès, respect des sentiers), protection

5. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (auparavant MAAPAR – Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.)

des paysages et des milieux. Cette réflexion sur les schémas de desserte, engagée depuis une douzaine d'années (Millot, 2001), devrait mener à diversifier les modes d'exploitation et donc d'équipements en fonction des enjeux locaux, en faisant notamment une place plus grande à des moyens alternatifs : l'exploitation avec des petits engins de type agricole, en particulier pour le bois-énergie (exemples autrichiens), le câble, y compris en plaine sur sols ou milieux fragiles, ou même la traction animale, plutôt en contexte périurbain.

Une rentabilité incertaine

Au final, une sylviculture est presque partout possible techniquement, mais dans des conditions très variables de rentabilité, en globale dégradation depuis les années 80. À vrai dire, la préoccupation de revenu se ramène le plus souvent, pour les propriétaires, à l'espoir d'un bilan simplement nul, que ce soit pour l'État, avec l'autonomie de gestion de l'Office national des forêts (ONF), pour les communes, dont la forêt ne représente plus qu'une faible part du budget, ou même pour un certain nombre de particuliers, dont la forêt représente d'abord un placement patrimonial ou hédoniste (Didot, 2003).

Un revenu positif minimal est tout de même nécessaire aux particuliers, si l'on veut qu'ils s'intéressent à leur forêt, pour compenser les tracas de mise en vente d'une coupe, ainsi que la perte de capital ressentie, pour payer les impôts – et surtout pour payer les frais de succession, dont la périodicité n'est guère que double de celle des coupes. Ce besoin est d'autant plus essentiel pour le propriétaire que sa propriété est grande, et tient donc une place importante dans son patrimoine. En retour, le propriétaire privé peut donner beaucoup de son temps dans l'entretien de sa forêt, donc de « la » forêt en général, vue comme bien commun.

Le possible relèvement des prix du bois dans le contexte de la crise énergétique actuelle fournirait donc l'occasion de réintéresser les propriétaires à leurs forêts : mais il faut compter aussi avec le regard d'autres acteurs.

Une acceptabilité à préserver

Dans une société à majorité citadine, l'exploitation de bois est vite ressentie comme une agression contre l'environnement. Selon le point de vue extrême des tenants de « la forêt à deux

vitesse », l'exploitation de bois pourrait être concentrée sur des plantations intensives du type landais, dans les régions appropriées, les autres forêts servant aux autres fonctions, environnementales et récréatives.

Cette vision dichotomique, censée mettre d'accord écologistes et productivistes, n'est cependant pas celle de la plus grande partie des Français. Selon le sondage SOFRES de novembre 2000, « exploiter la forêt, le bois, de manière raisonnable » est compatible avec le respect de la forêt pour 59 % des personnes interrogées. L'exploitation du bois reste donc un acte naturel pour la majorité du public, mais avec une tolérance de plus en plus faible envers ses divers impacts physiques et visuels. La coupe de bois est finalement perçue comme un entretien normal de la forêt, entretien souhaité par 77 % des sondés. Le bois est alors un sous-produit écologique, valorisable, de cet entretien.

Le discours français sur la multifonctionnalité des forêts s'appuie donc sur un certain consensus, mais aussi sur une relative ambiguïté des termes. Pour être plus qu'un slogan dans lequel chacun se reconnaît sans avoir à s'engager, il doit sans cesse être reconstruit à partir des attentes réelles exprimées par la société, et se traduire par des actions concrètes au niveau local. Or, les attentes des français concernent majoritairement des fonctions autres que productives.

Les fonctions non productives

La forêt a toujours fait l'objet d'usages multiples, notamment pastoraux : sa spécialisation vers la production de bois, puis de bois d'œuvre, date de l'ère industrielle, dont l'après-guerre a représenté le couronnement. Dans ce contexte, les autres fonctions de la forêt étaient censées découler naturellement d'une bonne gestion de la production, selon ce qu'on a qualifié en Suisse d'« effet de sillage ». Mais, la reconstruction terminée, le développement d'une société post-industrielle a remis en question ce schéma. À côté de la classique fonction de protection en montagne, la dimension environnementale des forêts s'est imposée dans les grandes conférences internationales (Stockholm 1972, Rio 1992), avant d'être inscrite dans la législation française (loi sur la protection de la nature de 1976, loi d'orientation forestière de 2001). De même, le rôle récréatif des forêts – cantonné à des espaces très restreints au XIX^e siècle – a fini par se généraliser à la plupart des forêts françaises au cours des

années 1960 sous la pression de l'urbanisation et de la demande des citoyens pour des espaces de récréation, de loisirs et de nature (Lewis, 2004).

On a ainsi parlé progressivement des autres usages en termes d'objectifs, et non plus seulement de contraintes pour la production. Ce passage d'une politique de « production soutenue » à une « gestion durable des forêts » a été entériné en 2001 par la loi d'orientation forestière, qui énonce dès son premier article que « *la politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable* ».

Parmi ces fonctions non productives, trois d'entre elles font l'objet d'une demande récurrente que nous étudierons plus particulièrement : le maintien de la biodiversité, la protection des paysages, et le rôle récréatif des forêts (nous laissons donc délibérément de côté une autre fonction classique : la protection contre les aléas naturels, relativement localisée et objet de politiques anciennes).

BIODIVERSITÉ : CONCILIER PROTECTION, PRODUCTION ET USAGE

Les préoccupations environnementales se sont fortement développées dans la société française depuis le début des années 1990. Les Français attendent aujourd'hui des actions en matière de lutte contre la pollution de l'air et de l'eau ; la sauvegarde des plantes et des animaux arrive en quatrième position (Lavoux et Roy, 2002). Cette préoccupation pour la biodiversité témoigne pour Kalaora (1997) de l'émergence d'un nouveau modèle d'appréciation de la forêt fondée sur des considérations plus écologiques qu'esthétiques. Selon lui, il est probable que l'intérêt pour la faune et la flore finisse par jouer un rôle croissant dans la définition de la bonne conduite en forêt, au point de reléguer à une place mineure le modèle rousseauiste ou esthétique de la contemplation de la nature.

Malgré cet intérêt pour la sauvegarde de la biodiversité, des questions restent en suspens. Les usagers adhèrent à l'idée de préserver la forêt, mais leurs comportements individuels n'évoluent pas aussi vite que leurs discours. Pour nombre de citoyens, l'espace naturel apparaît comme un lieu libéré de toute contrainte productive, mais aussi de toute contrainte sociale (Fabiani, 2001). Bien des pratiquants de sports de nature comme

le VTT, les courses d'orientation, les bivouacs s'affranchissent des itinéraires balisés, pour pénétrer sans discernement dans les espaces naturels sensibles, au mépris de la faune et de la flore protégées. Or, les restrictions d'accès en forêt au nom de la protection de la biodiversité sont mal vécues, comme le montre l'hostilité d'associations de riverains à la création de réserves biologiques intégrales. Dans un tel contexte, il peut être difficile de faire cohabiter la protection des milieux avec des pratiques touristiques dites de nature, en constante augmentation.

Du point de vue des gestionnaires forestiers, des interrogations demeurent aussi sur la définition même de la richesse écologique (nombre d'espèces, rareté...). Les indicateurs disponibles pour la biodiversité ordinaire révèlent une très forte augmentation des populations de cerfs, chevreuils et sangliers (populations multipliées par 4 à 5 en 20 ans), mais une baisse de la diversité des espèces d'oiseaux inféodés aux habitats forestiers (- 18 %). En ce qui concerne la biodiversité remarquable, les 1 500 sites proposés par la France au titre de Natura 2000 sont en moyenne boisés à 35 %, un peu au-dessus de la moyenne nationale.

Les débats se poursuivent donc sur les moyens les plus adaptés pour préserver cette biodiversité, par non-intervention ou par une gestion conservatoire. L'option retenue actuellement va plutôt vers la définition de procédures de gestion accompagnant les processus naturels, plutôt que vers la mise en réserve intégrale. Ces dispositifs sont néanmoins très longs à mettre en place. Alors que la directive européenne « Habitats » est applicable depuis 1994, les premiers documents d'objectifs (DOCOB) datent seulement de 2001 ; au 1^{er} juillet 2005, seul un tiers d'entre eux étaient achevés. Les gestionnaires forestiers craignent que ce dispositif les oblige à changer leur itinéraire de production, au profit de pratiques dont ils devraient assumer seuls les surcoûts (Buttoud, 2003). Dans ce contexte, le principe d'une compensation financière a été prévu dans le programme de développement rural national (déclinaison nationale du RDR européen) en cours, mais il n'a pas été mis en œuvre.

PAYSAGE : DES TRAVAUX MIEUX INTÉGRÉS, MAIS UNE DYNAMIQUE PAYSAGÈRE TRÈS FORTE

La protection des paysages ruraux reste une préoccupation importante des Français, même si, comme on l'a vu, le modèle de contemplation

esthétique de la forêt est aujourd'hui concurrencé par le modèle d'appréciation écologique. Les représentations paysagères liées à la forêt sont cependant très diversifiées, plus ou moins compatibles entre elles et variables selon les profils sociodémographiques et culturels des personnes interrogées. La forêt est perçue comme un cadre de vie, ou comme un espace de loisirs, voire comme une toile de fond. De fait, des conflits récurrents éclatent à propos des opérations sylvicoles telles que les coupes rases, les créations de pistes forestières, les enrésinements, etc. (Deuffic, 1996). Vu le caractère souvent localisé des interventions, des dispositifs d'intégration paysagère permettent d'en atténuer les effets visuels (Bremant, 1997 ; Gernigon, 2003).

Les phénomènes de grande ampleur semblent plus difficiles à maîtriser. Depuis le début des années 1970, divers experts, élus et représentants des administrations de l'agriculture et de l'environnement s'inquiètent de « la fermeture des paysages » notamment dans les zones de moyenne montagne (Inra, Enssaa, 1977 ; Fottorino, 1989). Ce phénomène, lié à la déprise agricole, s'est accéléré avec la politique en faveur du boisement des terres agricoles. Selon l'IFEN, la surface forestière française s'est accrue de 850 000 ha supplémentaires entre 1992 et 2004. Elle diminue dans dix départements français (essentiellement dans les zones de grande culture), mais progresse partout ailleurs, surtout en zone méditerranéenne ainsi que dans l'ouest et le sud du Massif central. Accusées de fragiliser le peu d'activité agricole et touristique encore en place, la forêt et la dynamique qui lui est associée font l'objet de représentations paysagères contradictoires (Larrère, 1996 ; Luginbühl, 1999 ; Le Floch et Devanne, 2004 ; Deuffic, 2005). Supplément de nature et d'espace de liberté pour les uns, sa progression incarne la désertification et le déclin de la société rurale locale pour les autres.

L'ACCUEIL DU PUBLIC : UNE OFFRE À RENFORCER
Malgré l'absence de systèmes d'observation spécifiques et organisés, de nombreuses études montrent l'existence d'une véritable demande sociale de services récréatifs en forêt. En 1999, l'IFEN (IFEN, 2002) annonçait que les forêts françaises avaient reçu près de 200 millions de visites, mais au regard d'enquêtes récentes, le chiffre mériterait sans doute d'être doublé, voire triplé⁶. Rien qu'en Ile de France par exemple, les forêts publiques auraient accueilli en 1999 plus de

90 millions de visites, soit le double des entrées de cinéma pour cette même année (Maresca, 2000). D'une façon générale, il s'agit avant tout d'un loisir de proximité pour des expériences récréatives relativement simples, où dominent la marche et la promenade, mais pratiquées de façon très assidue (ONF, 2005).

En face, l'offre est essentiellement assurée par les forêts publiques. L'accueil est une des grandes missions de l'Office national des forêts (ONF)⁷ qui mène depuis longtemps des actions en ce sens. Aujourd'hui, le resserrement des contraintes budgétaires, consécutive à la hausse des coûts d'accueil (Dehez, 2003), mais aussi la baisse des revenus forestiers et des concours de l'État, menacent toutefois le maintien de cet objectif. Dans ces conditions, la participation financière des collectivités locales est de plus en plus recherchée.

En forêt privée, la situation est naturellement tout autre et la récréation prend plutôt la forme d'un « produit joint » non intentionnel : le plus souvent, les propriétaires tolèrent une fréquentation qu'il est de toutes les façons difficile d'empêcher. En 1999, 75 % déclaraient que leur bois était fréquenté par le public et 86 % en laisseraient l'accès libre (MAAPAR-SCEES⁸, 2002). Dans le même temps, des démarches volontaires existent. La chasse, par exemple, qui vise certes une clientèle ciblée, est depuis longtemps considérée comme une source de revenus non négligeable justifiant parfois des contraintes sur la production (IFEN, 2002 ; Sébastien *et al.*, 2002). Mais d'autres formes d'accueil plus originales se développent, à l'instar des parcours acrobatiques en forêt (Berger *et al.*, 2002). En définitive, ces expériences montrent que la récréation peut être perçue comme une valeur économique forestière véritable à laquelle les propriétaires ne sont pas nécessairement opposés (Duhén, 2000). Pour cela, ils doivent surmonter un triple obstacle : réglementaire (problèmes de responsabilité civile lorsque l'accès n'est pas clairement interdit), économique (absence de valorisation monétaire et caractère de bien public) et culturel (l'accueil du public relève-t-il du métier de forestier ?). La question de l'intervention des pouvoirs publics mérite de nouveau d'être posée.

En matière de tourisme, les perspectives sont moins évidentes. Là aussi émergent des expériences originales, s'appuyant sur la découverte du milieu forestier (Duhén, 2000 ; Pommaret *et al.*,

6. Estimation personnelle d'après l'ONF (2005) et Peyron *et al.* (2002).

7. Cf. l'instruction n° 31 du 20 octobre 1964 du MAP, complétée par les directives de politique forestière du 12 août 1971 et 22 février 1973, puis par la circulaire « accueil du public » du 26 février 1979.

8. Service central des enquêtes et études statistiques du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

2002), mais il est difficile de mesurer la portée réelle du phénomène. D'une part, la récréation ne constitue qu'un volet du produit touristique global d'un territoire, lequel intègre également les attraits culturels, les infrastructures routières, l'hébergement, etc.⁹ D'autre part, la forêt entre en concurrence avec d'autres types de milieux tels que les plans d'eau, la mer, la montagne... Étant présente sur une très grande partie du territoire, elle fait souvent « partie du paysage » et, de fait, est rarement discriminante. Suivant Breman *et al.* (2005), étudiant le cas particulier des espaces de montagne, on pourrait tout au plus avancer que la forêt constitue un facteur d'attractivité « secondaire » (ne serait-ce qu'à travers la diversification des activités) et ne motive que dans de très rares occasions, à elle seule, le choix de la destination touristique. Il est regrettable qu'aucune étude à ce jour ne se soit emparée de la question.

Les réponses actuelles en France et à l'échelle européenne

EN FRANCE

Le début du siècle a été marqué par deux événements importants en matière de politique forestière : la disparition du Fonds forestier national (FFN), et promulgation de la loi d'orientation forestière.

Les problèmes de financement de la forêt en général

Le FFN a été supprimé en 2000, pour incompatibilité avec les règles communautaires, notamment sur la TVA. Les aides nationales à la forêt ont été pour partie portées au budget général de l'État, une contrepartie européenne étant trouvée dans les crédits du RDR (mis en œuvre via le Plan national de développement rural ou PDRN), moyennant leur reformulation en termes de développement territorial ou de gestion de l'environnement. Le choc des tempêtes de 1999 a amené l'abondement rapide de ces crédits et leur démultiplication. Mais une fois passé cet « effet tempête », la budgétisation des aides forestières produit aujourd'hui les effets réducteurs qu'on pouvait en redouter dans un contexte de compression des dépenses et de désengagement de l'État.

Déjà, l'évaluation à mi-parcours du PDRN (Oréade-Brèche, 2003), faisait apparaître la chute des crédits hors tempête : la seule ligne i66

« travaux de reconstitution des peuplements forestiers », sur les 28 lignes prévues dans la boîte à outils forestière, avait absorbé 70 % des dépenses, et 13 lignes n'avaient pas été utilisées, dont les lignes innovantes sur l'entretien de l'environnement et la gestion des risques (lignes i.7.1 et i.7.2, en application de l'article 32 du RDR).

Pour les évaluateurs, cette faible utilisation des lignes budgétaires était directement liée à l'engorgement des services instructeurs et du ministère, devant la concomitance du « plan chablis » après tempête, et de la mise en place des procédures entièrement nouvelles du PDRN, avec le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) comme organisme payeur. Pour le cas des lignes d'aide à l'entretien de l'environnement, en fait peu utilisées à l'échelle européenne, entre aussi en jeu le faible nombre de DOCOB signés.

Globalement, la part des crédits apportés à la forêt dans la PAC reste assez faible, même avec l'impact de la tempête : 4,7 % des crédits RDR (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) pour la France sur la période 2000-2006 (CEC, 2005), contre 9,7 % à l'échelle européenne.

Le sauvetage du FFN au travers du PDRN n'aura pas eu qu'un coût quantitatif, de baisse des crédits, mais également un coût qualitatif : les forestiers ont perdu la souplesse du FFN, qui s'était au fil du temps adapté aux différents contextes locaux. Avec le PDRN, ils ont dû revenir à des normes très strictes : le gain en rigueur n'équilibre sans doute pas la perte en créativité. Cet effet est paradoxal car c'est précisément de créativité que la sylviculture a besoin pour s'adapter aux nouvelles demandes sociales : tel était pourtant bien le sens des nombreuses dispositions prévues dans le volet forestier du PDRN, tourné vers le territoire et la gestion de la multifonctionnalité.

La loi d'orientation forestière : une mise à jour et une nouvelle impulsion vers les territoires et la contractualisation

L'année 2001 a été marquée par le vote de la loi d'orientation relative à la forêt, qui a rapproché la France des standards européens : les fonctions environnementales et sociales y sont désormais placées au même niveau que les fonctions productives, en référence à la notion de développement durable, intégrée depuis lors à la constitution.

9. On sait malgré tout que certaines destinations (mer, montagne) sont plus propices à la pratique « d'activités » que d'autres (Jauneau, 2001 ; Urbain, 2004).

Un instrument innovant est issu de cette démarche, qui dépasse donc le simple ajustement : la Charte forestière de territoire (CFT), outil de concertation pour promouvoir l'innovation et la dynamique de projet au sein de territoires forestiers. Les chartes forestières n'apportent pas de moyens financiers spécifiques, autres que d'animation : les bénéfices attendus doivent provenir d'une meilleure utilisation des moyens actuels, par une concertation améliorée, et de leur démultiplication, par l'élargissement des partenariats.

Elles représentent un investissement qui, soutenu depuis maintenant 5 ans par l'État puis par des partenaires de plus en plus nombreux, commence à porter ses fruits dans les directions les plus diverses (Riethmuller *et al.*, 2003 ; Lequette, 2005 ; Colin, 2005), et même imprévues : notamment sur la thématique du bois énergie, dont la véritable explosion en 2005, à l'occasion de la crise du pétrole, a pu être prise en charge de façon plus efficace par des acteurs forestiers solidarisés en réseaux, et plus familiers du dialogue territorial.

En tendant ainsi la main aux collectivités locales, les CFT préparent ou accompagnent la décentralisation forestière, amorcée de fait par le désengagement financier de l'État. La mise en place pratique de cette décentralisation, dans le cadre ambigu d'une compétence d'État réaffirmée à l'article L2 par la loi forestière, représente aujourd'hui un enjeu essentiel pour la gestion des forêts, car la multifonctionnalité ne peut se gérer qu'au niveau des territoires, au travers de projets adaptables au cas par cas.

Pour cela, la logique de fond de la loi est celle d'une politique contractuelle, notamment pour l'organisation des fonctions non marchandes. En matière d'accueil du public par exemple, la loi évoque la mise en place de « conventions » entre collectivités et propriétaires privés, pouvant prévoir « le versement au propriétaire d'une rémunération pour services rendus »¹⁰. À défaut de références plus précises sur la nature du dispositif, aucune expérience de ce type n'est à signaler aujourd'hui... D'une façon plus générale, les obstacles rencontrés dans l'application de la directive « Habitat » traduisent, entre autres, les limites du recours à la contractualisation en forêt. Les propriétaires forestiers craignaient que les contrats Natura 2000 leur imposent des normes de gestion définies en dehors d'eux, voire que ces contrats remettent en cause certains aspects du droit de propriété (Alphandéry et Fortier, 2001). Dans la pratique, la priorité va donc toujours à la

fonction productive, car cette dernière apparaît comme le seul moyen de financer la gestion des forêts (MAAPAR, 2004).

À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Le débat forestier a été activé, à l'échelle européenne, par l'entrée simultanée dans l'UE de trois grands pays forestiers : la Finlande, la Suède, et l'Autriche, le 1^{er} janvier 1995. Dès 1990, la Finlande lançait avec la France le cycle des conférences ministérielles sur la protection de la forêt en Europe (MCPFE). Ces événements ont porté et développé un message de multifonctionnalité, en ayant successivement mis l'accent sur les aspects de protection (Strasbourg, en 1990), biodiversité (Helsinki, en 1993), production (Lisbonne, en 1998), fonctions sociales (Vienne, en 2003). Le résultat le plus remarquable est sans doute le système d'indicateurs dit de Helsinki, qui caractérise cette multifonctionnalité au travers de 35 indicateurs regroupés en 6 grands « critères », et qui fait aujourd'hui référence (MCPFE, 2003). De multiples fonctions et usages non marchands y sont pris en compte, même si l'on peut regretter que les services récréatifs n'apparaissent qu'à travers la catégorie un peu fourre-tout des « autres fonctions socio-économiques ».

Les indicateurs se sont aussi développés au plan non gouvernemental, au travers des débats sur la certification forestière. Au total, ces débats sur les indicateurs, centrés les uns sur les processus, les autres sur les résultats, ont permis de développer une vision plus systémique de la gestion forestière. Bien que méthodologiquement fondés sur des approches sectorielles, ils préparent les esprits à des approches plus transversales.

Les perspectives ouvertes par le FEADER

Après le RDR 2000-2006, qui avait constitué une étape importante par l'introduction de la forêt dans un chapitre spécifique, le règlement du FEADER¹¹ (2007-2013) marque une seconde étape d'intégration, puisque les mesures projetées en faveur de la forêt se trouvent réparties sur l'ensemble du programme, en parallèle avec les mesures en faveur de l'agriculture. Cette cohérence affichée entre politique agricole et forestière est construite sur 3 axes, recoupant plus ou moins la trilogie production-protection-accueil, dans les termes suivants :

– axe 1 : « Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier » ;

10. Chapitre 3, article 4.

11. Règlement CE n° 1698/2005 du conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le FEADER.

– axe 2 : « Amélioration de l'environnement et aménagement de l'espace rural » ;

– axe 3 : « Qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ».

À ces 3 axes structurants s'ajoute un axe 4, transversal : celui des projets LEADER¹².

Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (axe 1)

On retrouve dans l'axe 1 les principales mesures forestières classiques d'aide à la production, à l'exclusion toutefois des aides au reboisement, relevant de l'axe 2 « Aménagement de l'espace ». L'axe 1 regroupe ainsi les interventions produisant des effets à court ou moyen terme sur la production, telles que :

– **l'amélioration de la valeur économique des forêts** (article 27). Cette aide aux investissements est accordée aux propriétaires forestiers privés ainsi qu'aux communes forestières. Les investissements sont ceux définis dans le cadre des plans simples de gestion. L'aide peut couvrir 50 % des dépenses d'investissements, 60 % dans les zones à handicaps naturels et les zones Natura 2000 ;

– **l'accroissement de la valeur ajoutée des produits forestiers** (article 28). Cette aide est accordée dans le cas d'investissements matériels ou immatériels qui améliorent le niveau global des résultats des entreprises et qui concernent la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies. Pour la filière bois, cette aide est limitée aux micro-entreprises (moins de 10 salariés). Des aides à la coopération entre le secteur primaire et les industries de transformation sont également prévues (article 29) ;

– **les aides aux infrastructures** (article 30). Cette aide est prévue pour couvrir une partie des frais liés à la desserte forestière (route, piste, câbles, raccordement au réseau routier public).

On note également le développement de mesures « visant à améliorer les connaissances et à améliorer le potentiel humain », telles que :

– **l'aide à la formation professionnelle et aux actions d'information**. Prévues à l'article 20, ces mesures visent à améliorer les connaissances et renforcer le potentiel humain par la formation continue, la diffusion des connaissances scientifiques et des pratiques novatrices ; cette aide est destinée aux propriétaires forestiers, aux sylviculteurs et aux salariés des entreprises de travaux forestiers ;

– **l'utilisation des services de conseil** (article 24). Cette aide couvrant 80 % du coût éligible par le service de conseil (et dans une limite de 1 500 €) est accordée afin de permettre aux sylviculteurs de faire face aux dépenses résultant de l'utilisation de services de professionnels (des experts forestiers ou des conseillers para-publics) en vue d'améliorer le niveau global des résultats de leur forêt. Le cas le plus explicite est la mise en place d'un plan simple de gestion (PSG) dont une partie importante du coût d'élaboration pourrait alors être prise en charge par le FEADER. La mise en place de tels services de conseil fait l'objet d'une aide dégressive sur 5 ans (article 25).

Amélioration de l'environnement et aménagement de l'espace rural (axe 2)

BIODIVERSITÉ : PAIEMENTS NATURA 2000 ET SYLVO-ENVIRONNEMENTAUX

L'axe 2 décline l'un des trois objectifs fondamentaux du FEADER, à savoir l'amélioration de l'environnement et l'aménagement de l'espace rural. L'idée générale de cet axe, rappelée dans le plan stratégique national, est d'affirmer que si les activités humaines – productives ou récréatives, marchandes ou non marchandes – s'appuient sur l'utilisation des ressources naturelles, celles-ci doivent en retour être « *préservées voire restaurées en particulier à travers la mise en œuvre de Natura 2000 et l'amélioration de la trame écologique sur l'ensemble du territoire* ». Par rapport au RDR 2000-2006, le règlement FEADER 2007-2013 marque donc une volonté plus nette de mettre en œuvre des mesures sylvo-environnementales, très attendues notamment pour la poursuite du programme Natura 2000. Les mesures visent à développer la biodiversité, préserver les écosystèmes forestiers de grande valeur, atténuer les changements climatiques et renforcer le rôle protecteur des forêts en matière d'érosion des sols, de préservation des ressources hydrauliques, de la qualité des eaux ainsi que des risques naturels.

Les principales mesures prévues pour remplir ces objectifs sont les aides au boisement des terres agricoles, les paiements Natura 2000 et sylvo-environnementaux, la reconstitution des forêts et l'aide aux investissements non productifs.

Le boisement des terres agricoles. Prévues par l'article 43 et déjà inscrites dans le précédent RDR, cette mesure reconduit une politique ancienne de l'UE en faveur du boisement des

12. Programme d'initiative communautaire concernant le développement rural.

terres agricoles instaurée depuis 15 ans par le règlement N° 2080/1992. Abondamment utilisée par l'Espagne (25 000 ha de boisement par an), le Royaume-Uni (16 000 ha/an) et l'Irlande (15 000 ha/an), cette aide au boisement a été relativement peu employée en France (3 000 ha/an). Vu la dynamique actuelle de déprise des terres agricoles en France, le boisement n'est pas en effet sans conséquence sur la fermeture des paysages et la dynamique faunistique et floristique des écosystèmes. Néanmoins, cette mesure est maintenue et justifiée au nom du rôle joué par le boisement dans la préservation de la ressource en eau et de la biodiversité ainsi que l'atténuation des changements climatiques. Cette aide couvre les coûts d'installation et comprend une prime annuelle par hectare boisé destiné à couvrir les coûts d'entretien pendant 5 ans ainsi qu'une prime pour compenser les pertes de revenu agricole pendant 15 ans. Pour les espèces à croissance rapide, l'aide au boisement n'est accordée que pour couvrir les coûts d'installation.

Les paiements Natura 2000. Inscrite dans l'article 46, cette aide de 40 à 200 € est accordée au propriétaire ou à des associations de propriétaires annuellement et par hectare de superficie forestière. Elle est prévue afin de compenser les coûts supportés et les pertes de revenus subies en raison des restrictions à l'utilisation des forêts qui résultent de la mise en œuvre de la directive « Oiseaux » et « Habitats ».

Les paiements sylvo-environnementaux. Véritable nouveauté prévue à l'article 47, ces paiements diffèrent des précédents dans la mesure où ils sont accordés aux propriétaires qui prennent volontairement des engagements dépassant les exigences obligatoires et pour une durée plus longue (de 5 à 7 ans, voire plus). Ces paiements couvrent les coûts d'installation et les pertes de revenus et constituent une « sur-prime » pour ceux qui veulent aller au-delà des préconisations rappelées à l'article 46.

L'aide à la reconstitution des forêts. L'article 48 prévoit une aide à la reconstitution du potentiel forestier dans les forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies ainsi que l'adoption de mesures de prévention notamment contre les incendies. Cette aide vise aussi clairement à aider les propriétaires à reconstituer les peuplements endommagés par la tempête de 1999 ; on peut toutefois s'interroger sur le fait que cette mesure émerge à l'axe 2 alors qu'elle

aurait pu relever de l'axe 1 notamment pour les boisements de production.

Les aides aux investissements non productifs (article 49). Ces aides sont prévues pour les investissements forestiers qui renforcent l'utilité publique des forêts, notamment la protection contre l'érosion.

Les aides à l'élaboration des plans de protection et de gestion. Inscrite à l'article 57 de l'axe 3, elles sont prévues pour couvrir les coûts d'élaboration des plans de protection et de gestion liés aux sites Natura 2000 et les investissements liés à l'entretien, à la restauration et à la mise en valeur du patrimoine naturel. Le FEADER devrait donc permettre de financer l'élaboration des DOCOB, leur animation et de soutenir les actions de gestion conduites par des acteurs ruraux non agricoles et non forestiers.

Le caractère environnemental de ces mesures n'est certes pas toujours évident. Mais on peut aussi s'interroger sur la réaction des gestionnaires et propriétaires forestiers, qui n'ont pas comme les agriculteurs l'habitude de contracter des mesures à caractère environnemental : les mesures de protection des milieux ne sont généralement appliquées que dans les limites de la rentabilité économique des coupes (Buttoud, 2003), et le mélange des essences est beaucoup mieux accepté avec des essences productives. Par ailleurs, les propriétaires ont la possibilité de reporter leurs coupes pour les réaliser entre deux contrats sans contraintes excessives (Amigues et Desaignes, 1999), et la pérennité de l'effort de conservation reste de toute façon conditionnée par la permanence des soutiens publics, prévue pour l'instant jusqu'en 2013. Cette durée, limitée en matière de gestion forestière, peut toutefois être suffisante pour changer les mentalités et faire évoluer les pratiques.

PAYSAGE : MENTIONNÉ DANS LES DÉCLARATIONS GÉNÉRALES, OUBLIÉ DANS LES ACTIONS

En matière de paysage, le règlement du FEADER rappelle quelques principes généraux notamment le caractère à la fois naturel et anthropique des paysages ruraux : « *la qualité des territoires repose sur leur nature intrinsèque et sur le travail de l'homme qui a façonné et entretenu les structures paysagères* ». Mais ce rappel sur l'importance du paysage n'est guère suivi de mesures concrètes notamment en ce qui concerne les paysages forestiers. Seul l'article 57 mentionne la possibilité d'obtenir des aides pour des études

et des investissements liés à l'entretien, à la restauration et à la mise en valeur du paysage rural. Le plan stratégique national de développement rural (PSNDR) affiche en revanche l'intention de « *donner des moyens pour mettre en œuvre des chartes forestières de territoire qui pourront par ailleurs être un critère pour garantir la réussite des démarches accompagnées* ». Parmi celles-ci, figurent les démarches paysagères, qui sont décrites comme « *susceptibles de rassembler des acteurs aux approches différentes et adaptées pour l'élaboration de stratégies locales intégrant activités humaines et enjeux environnementaux* ». Mais, là aussi, cela demande à être décliné en article donnant les moyens de réaliser ces objectifs. Or, pour l'instant, le dispositif opérationnel n'est pas construit. Seules les études paysagères semblent finançables, mais pas les opérations de terrain.

Qualité de la vie et diversification de l'économie rurale (axe 3)

Selon le règlement du FEADER, cet axe vise à « *accompagner l'évolution intervenant dans les zones rurales en les aidant à diversifier des activités en privilégiant des activités non agricoles et à développer des secteurs autres que l'agriculture* ». De façon plus précise, l'article 52 énonce que les mesures concernées visent à :

- diversifier l'économie rurale (notamment à travers le tourisme),
- améliorer la qualité de la vie en milieu rural (notamment grâce aux « services de base »),
- assurer la formation et l'information des acteurs économiques,
- permettre l'acquisition de compétences et l'animation en vue de l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.

Toutes les mesures de cet axe sont communes à l'agriculture et à la forêt. Parmi les précisions apportées, nous relevons :

- **la promotion des activités touristiques.** L'article 55 décrit le type d'opération susceptible d'être financée pour la promotion des activités touristiques. Il s'agit des petites infrastructures (centres d'information, signalisation des sites), d'équipements récréatifs (qui assurent l'accès aux espaces naturels par exemple), des hébergements de petites capacités, ainsi que la commercialisation de services touristiques ;

- **le maintien des services de base.** L'article 56 énonce que ceux-ci comprennent, entre autres, « (...) les activités culturelles et de loisirs (...) ». Moins qu'une action à vocation touristique, la mesure vise donc les besoins des populations locales et intègre *a priori* la récréation.

Ces mesures concernent effectivement les usages récréatifs, mais on peut s'interroger sur leur ciblage. D'une part, l'accent est souvent porté sur le tourisme, et nous avons vu que l'impact de la forêt dans ce domaine était loin d'être évident (*cf. supra*) ; d'autre part, la plupart de ces aides concernent des équipements. Or, en matière d'accueil du public, en particulier sur les espaces privés, il paraît plus judicieux de débiter par des actions plus souples, moins « marquées » et qui relèvent plutôt d'une logique de fonctionnement : on pense à l'entretien de sentiers, le débroussaillage, le report de coupes, l'acquisition d'une assurance en matière de responsabilité civile, etc. Il n'est pas évident que ces actions entrent dans le cadre des paiements sylvo-environnementaux prévus par l'article 47. À défaut, on risque de se priver d'une action relativement simple, qui constitue sans doute un préalable à toute politique de développement touristique plus ambitieuse ou, à tout le moins, une action pour des loisirs de proximité en faveur des populations locales dont la demande est importante (*cf. supra*).

D'une façon plus générale, ces aides doivent pouvoir s'appliquer aussi à des acteurs extérieurs au monde agricole et forestier car, en matière de récréation, de loisirs et de tourisme, nombre de projets sont portés par d'autres secteurs de la société civile (sports, culture, etc.).

L'axe transversal LEADER (axe 4)

L'organisation du règlement du FEADER en 3 axes principaux, si elle apporte une certaine clarté, a en revanche l'inconvénient de rester sectorielle : elle ne favorise pas la coexistence des objectifs de production, de protection et de récréation dans une visée vraiment multifonctionnelle des forêts. Les mesures proposées à l'axe 1, par exemple, ne sont pas soumises à des règles d'écoconditionnalité. Le règlement du FEADER formule pourtant une demande de transversalité, notamment par des projets LEADER : mais le fait que ces projets LEADER forment finalement un quatrième « axe », de poids mineur, montre la difficulté de l'exercice.

L'impact possible du FEADER sur la politique forestière française

Les fonctions productives

La poursuite de l'intégration des forêts dans la PAC permet de trouver une suite pérenne au défunt FFN, mais dans une situation encore fragile : le rattachement au pilier territorial de la PAC, stratégique à long terme, rend à court terme la forêt plus dépendante des tribulations européennes, les négociations sur la PAC se faisant au détriment de ce second pilier.

À terme, la PAC s'orientant vers le développement territorial, le rattachement devrait être positif, car il fait apparaître la faiblesse du niveau de financement de la forêt par rapport à l'agriculture. Mais les opportunités de financement en forêt devront être présentées sous l'angle territorial : emploi local, entretien de l'espace et aménités diverses, ce qui devra mener à des évolutions des pratiques.

Pour l'heure, l'absence de règles d'éco-conditionnalité pour les mesures concernant la production limite les évolutions, qui seront plutôt préparées par les lignes spécifiques sylvo-environnementales, véritable innovation du FEADER.

Le plafonnement des aides à la production va pour sa part dans le sens d'une plus grande multifonctionnalité, par la nécessité de trouver d'autres financements : soit autofinancement, qui assure au moins que le projet ne soit pas trop déraisonnable économiquement, soit financement locaux, qui assurent une diversité de regards sur le projet, c'est-à-dire une gestion plus participative.

La limitation des aides aux micro-entreprises (moins de 10 salariés) traduit aussi une volonté de remontée des préoccupations de filière vers l'amont, proche des petits territoires. Elle devrait encourager la création de filières de proximité, dont le besoin se fait sentir notamment pour le bois-énergie.

Les fonctions non marchandes

À travers les exemples de la biodiversité, du paysage et de l'accueil du public, on voit que les attentes vis-à-vis des fonctions non marchandes de la forêt sont importantes. Or, jusqu'à présent, les dispositifs de gestion n'apparaissent pas vraiment à la hauteur. Malgré une reconnaissance officielle des fonctions environnementales et sociales, la politique française a concentré le

plus gros de ses moyens sur la production et, de son côté, l'action communautaire a eu du mal à infléchir la tendance.

Dans ce contexte, on doit reconnaître au FEADER d'offrir de nouvelles opportunités. À côté de l'axe 1 qui vise le soutien à la production, les axes 2 et 3 définissent plusieurs mécanismes pour inciter au développement des fonctions environnementales et sociales. En particulier, les paiements « sylvo-environnementaux » se rapprochent des outils économiques que sont les contrats, traditionnellement recommandés pour corriger les imperfections de marché (OCDE, 1999). Ceci rejoint assez bien une des principales recommandations de la loi forestière de 2001, qui incite au développement des « conventions » en forêt privée et publique. Les premières tentatives françaises de contractualisation (notamment dans le cadre de Natura 2000, *cf. supra*), ont cependant montré que l'application de ces mesures était loin d'être évidente. D'une façon générale, on ne connaît pas la réaction des propriétaires vis-à-vis de ce type d'outil. En outre, les bénéficiaires doivent être correctement identifiés¹³ ainsi que les contraintes sur la production (OCDE, 2001). Sur tous ces points, comme sur de nombreux autres, les besoins de connaissances sont immenses...

Au-delà, on ne sait pas, parmi les trois volets du FEADER, ce qui sera finalement retenu par la France : va-t-on assister à une ouverture de la politique forestière en direction des fonctions non productives ou, au contraire, continuera-t-on de privilégier la gestion de la ressource et le soutien à la filière ? Le plan stratégique national de développement rural reste largement ouvert, privilégiant les actions collectives et les initiatives favorables à l'environnement, encourageant l'animation et la formation des professionnels. Mais parallèlement, le groupe de travail réuni par le ministère sur le FEADER, après avoir lui aussi largement ouvert l'éventail des mesures adaptées au contexte français, a finalement concentré ses priorités sur l'axe 1 : amélioration des peuplements, reconstitution après tempête, desserte, aide aux micro-entreprises (de travaux forestiers). Dans un contexte de restriction budgétaire, l'objectif prioritaire était logiquement de maintenir sinon d'augmenter les versements européens, toutes mesures confondues. Pour satisfaire de surcroît une demande de simplification du nombre des lignes, pour une meilleure « lisibilité » de la forêt au sein du programme, la stratégie a finalement conduit à sélectionner quelques mesures rémuné-

13. Ce qui n'est pas évident en présence de bien collectif.

ratrices et de mise en œuvre simple, donc plutôt des mesures classiques. *A contrario*, la formation des propriétaires et sylviculteurs a été renvoyée en priorité 2, celle des entrepreneurs de travaux forestiers (ETF) n'a pas été retenue, de même que les compensations environnementales, jugées insuffisantes comme ne prenant en charge qu'une partie des surcoûts.

Deux thématiques transversales ont cependant passé le criblage : le bois énergie et les projets collectifs, qui font tous deux appel à des mesures diverses empruntant aux trois axes.

Impact sur la gouvernance forestière : régionalisation, projets collectifs

Au-delà des orientations affichées par ses diverses mesures sectorielles, le FEADER constitue en lui-même un enjeu stratégique pour la décentralisation forestière en France : doit-il être géré au niveau national, ou régional ? Toute la difficulté sera de trouver un compromis entre une vision tant soit peu normative à l'échelle nationale, et une nécessaire adaptation aux contextes locaux pour la mise en œuvre de la multifonctionnalité. Plusieurs scénarios sont imaginables, à partir des stratégies déjà constatées dans les régions et les départements (Veuille, Chauvin, 2006) :

– **le sectoriel-sectoriel.** Les financements européens et nationaux se concentrent sur quelques mesures bien normées, cofinancées en pourcentage fixe au niveau local. C'est la politique pratiquée dans les régions peu forestières, où l'État reste dominant en crédits et en technicité ;

– **le sectoriel territorialisé.** Dans ce scénario, les financements européens et nationaux, concentrés sur quelques mesures normées, constituent un support de base pour des projets locaux, à diversifier ensuite à l'aide de cofinancements locaux. Dans cette stratégie, les collectivités territoriales et autres financeurs interviennent non plus en simple complément financier, mais en subsidiarité : elles financent ce que l'État ne finance pas ou plus, au sein de projets plus vastes. C'est le cas de régions ayant développé une politique forestière autonome, avec une grande souplesse d'intervention (typiquement : PACA¹⁴). Et c'est le schéma tendanciel implicite dans la discussion française du FEADER. Mais c'est un schéma hybride et ambigu, où l'État paupérisé en vient à solliciter de l'UE la politique de guichet qu'il récuse pour lui-même. Situation d'autant plus paradoxale que l'UE souhaite précisément favoriser la logique de

projet, en ayant placé la forêt dans le pilier territorial, et en recommandant un développement de la transversalité notamment au travers de projets LEADER. Cette situation en double contrainte n'est pas tenable longtemps pour l'État, qui n'en a pas les moyens financiers ;

– **le régional sectorisé.** Chaque région établit son plan de développement rural et contractualise directement avec l'UE. C'est le schéma le plus usuel en Europe, permettant une bonne adaptation aux besoins locaux, mais nécessitant des structures administratives et techniques fortes de la part des régions. Les forestiers y perdent la capacité de faire entendre leurs intérêts à l'échelon national conjointement à l'agriculture, mais cette contractualisation directe pourrait intéresser des régions à forte spécificité de type PACA, qui ne se retrouveraient pas dans le programme national ;

– **le territorial pur.** Dans cette perspective, des crédits non spécifiques sont affectés à un territoire de projet, dans une logique de contrôle *a posteriori* sur des objectifs prédéfinis. C'est typiquement le principe des projets LEADER, mais, au-delà, c'est la philosophie même de l'Europe, celle de la subsidiarité et de l'évaluation : les décisions sont à prendre au plus près du terrain et à réajuster sur la base d'une évaluation multidimensionnelle. Les projets LEADER sont, comme leur nom l'indique, un fer de lance de cette stratégie, comme l'explique l'obligation d'intégrer un minimum de 7 % (finalement négociés à 5 % pour la France) des crédits du FEADER dans des projets LEADER. On retrouve aussi cette logique dans l'axe 3 « Qualité de vie et diversification », et tout particulièrement dans la mesure 52.d sur l'animation de projets territoriaux.

Cette orientation européenne rejoint le consensus établi entre acteurs forestiers français pour privilégier les actions collectives, comme les schémas de desserte, plans de développement de massif, et surtout chartes forestières de territoires, qui représentent en France un outil de transition de la culture de guichet à la culture de projet. Ces projets collectifs auraient ainsi pour fonction d'être des lieux d'innovation et de transfert, permettant *in fine* le développement d'actions forestières adaptées finançables par le FEADER.

14. Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Conclusion

Quelques années après les bouleversements politiques et météorologiques de la période 1999-2001,

la préparation du FEADER 2007-2013 est l'occasion de faire un point sur la politique forestière française et sur les moyens qui lui sont accordés.

Le contexte encore perturbé par le processus d'intégration à la PAC, et par les impératifs de reconstitution après tempête, a été peu propice à une réflexion de fond sur la mise en œuvre concrète de la multifonctionnalité des forêts. Le monde forestier, fragilisé par une perte de poids économique que la tempête et la suppression du FFN n'ont fait qu'aggraver en France, se trouve dans une situation encore précaire qui freine sa créativité : son souci est avant tout de maintenir dans le FEADER, en attendant des jours peut-être meilleurs, quelques solides lignes de crédits forestiers, bien identifiées.

Du coup, la période 2007-2013 pourrait être une véritable période de transition durant laquelle la foresterie française, avec l'ensemble de la foresterie européenne, devra à la fois s'imposer dans le paysage de la PAC et s'y adapter par les mutations nécessaires. Cette double contrainte, d'affirmation d'une identité et d'ouverture à de nouvelles demandes, suppose un recours à des outils différenciés. C'est pourquoi, à côté des lignes classiques de crédits forestiers pour la desserte, les soins aux peuplements et le reboisement, il est important que soient soutenues quelques lignes d'avenir comme les mesures sylvo-environnementales, la formation, et l'animation de projets collectifs. □

Résumé

L'intégration de la forêt à la politique agricole commune, dans son pilier territorial, influence notablement la politique forestière nationale. Le règlement 2007-2013 du Fond européen d'aide au développement rural (FEADER) infléchit en effet les règles de financement notamment des fonctions non marchandes, comme la biodiversité, la protection des paysages et l'accueil du public. L'apparition de mesures sylvo-environnementales, et l'appui aux actions collectives notamment par l'animation, donnent de nouveaux moyens pour développer des actions innovantes favorables au développement rural. Ces opportunités sont à saisir par un monde forestier encore sous le choc des tempêtes de 1999, et du marasme qu'elles ont maintenu.

Abstract

Integrating the forests to the CAP, within the territorial pillar, impacts the French national forest policy. The EU regulation for the FEADER, for 2007-2013, brings new financing rules notably for non market functions, as biodiversity, landscapes protection, and public recreation. The sylvo-environmental new measures, and the support to collective projects notably through animation, provide new means to implement innovative actions for the rural development. These opportunities have to be seized by the foresters, still shocked by the recent storms, and by the economic crisis they have maintained.

Bibliographie

- AMIGUES, J.-P., DESAIGUES, B., 1999, L'évaluation d'une politique de protection de la biodiversité des forêts riveraines de la Garonne, in *La valeur économique des hydrosystèmes*, (ed. Point p.), Economica, Paris, p. 37-62.
- BARTHOD, C., 2001, La réforme des financements publics aux investissements forestiers, *Revue forestière française*, LIII 1-2001, p. 9-28
- BERGER, R., CLAUSS, P., MAILLOT, R., 2002, *Les parcours acrobatiques en forêt de montagne*, Agence Française de l'Ingénierie Touristique, Paris, 67 p.
- BREMAN, P., 1997, *Cahier de recommandations à l'usage des sylviculteurs pour une approche paysagère de la production en forêt morvandelle*, Préfecture de la Région de Bourgogne, Dijon, 104 p.
- BREMAN, P., DEHEZ, J., GRANET, A.-M., 2005, Forest, recreation and nature tourism in French mountains, in *COST E33, Third group working group meeting*, Bad Kohlgrub.
- BUTTOUD, G., 2003, *La forêt. Un espace aux utilités multiples*, La documentation Française, Paris, 143 p.
- CEC (Commission of the European Communities), 2005, *Communication on the implementation of the EU Forestry strategy*, CEC, Brussels, 87 p.
- COLIN, M., 2005, *Évaluation des chartes forestières de territoire, 4 ans après leur lancement*, mémoire de fin d'études ENGREF, Cemagref de Grenoble, 101 p.
- DEHEZ, J., 2003, *Analyse économique des coûts de gestion des zones côtières protégées – Le cas des forêts domaniales de Gironde*, thèse pour le doctorat de Sciences économiques, université Montesquieu Bordeaux 4, Bordeaux.
- DEUFFIC, P., 1996, Perception des impacts paysagers des actions forestières, *Ingénieries-EAT*, n° 7, p. 31-39.
- DEUFFIC, P., 2001, Prise en compte du paysage par les services forestiers en charge de la forêt privée. Exemple d'une politique de formation continue, *Ingénieries EAT*, n° 26, p. 57-65.
- DEUFFIC, P., 2005, La fermeture des paysages dans le Massif central : regards d'habitants sur une question d'experts, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 75, p. 75-95.
- DIDOLOT, F., 2003, *Forêt et propriétaire forestier : entre ressource potentielle et renouvellement – L'exemple du Limousin*, thèse de doctorat de l'université de Limoges, 446 p.
- DUHEN, L.-M., 2000, *Propriétaires forestiers et fréquentation du public : étude de la « biodiversité des comportements »*, Forestour, Marseille, 14 p. + annexes.
- DUHEN ; L.-M., 2001, La rentabilité, un impératif pour les forêts privées, *Espaces*, vol. 182.
- FABIANI, J.-L., 2001, L'amour de la nature, in *L'environnement, question sociale*, (eds) BOYER, M., HERZLICH, G. et al., Éditions Odile Jacob, Paris, p. 39-47.
- FOTTORINO, E., 1989, *La France en friche*, Éditions Lieu commun, Paris, 209 p.
- GERNIGON, C., 2002, *Un guide paysager pour la forêt limousine*, Cellule Forêt-Paysage du Limousin, ONF, Limoges, 171 p.
- IFEN, 2000, *Tourisme, environnement, indicateurs*, IFEN, Orléans, 262 p.
- IFEN, 2002, *Forêt, économie et environnement*, Lavoisier Tec&Doc, Paris.
- INRA, ENSSAA, 1977, *Pays, paysans, paysages dans les Vosges du Sud*, Inra Éditions, Paris, 192 p.
- JAUNEAU, Y., 2001, Les Français privilégient toujours les vacances à la mer, *Insee Première*, vol. 819, n° décembre 2001.
- KALAORA, B., 1997, Du musée vert au musée écologique, illusion ou réalité ? in *La forêt : perceptions et représentations*, (eds) CORVOL, A., ARNOULD, P. et al., L'Harmattan, Paris, p. 219-227.
- LARRÈRE, R., 1996, Paysages en friche, *Paysage & aménagement*, vol., p. 4-12.

- LAVOUX, T., ROY, A., 2002, Les attentes des français en matière d'environnement, *Les données de l'environnement*, vol. 74, n° mai-juin 2002, IFEN, p. 1-4.
- LE FLOCH, S., DEVANNE, A.-S., 2004, La « fermeture du paysage » : au-delà de l'esthétique, les enjeux d'un espace vert rural, in *De la connaissance des paysages à l'action paysagère*, (ed.) MEDD, Cemagref/MEDD, Bordeaux, p. 12.
- LEQUETTE, A., 2005, *Les Chartes forestières de territoire, évaluation 4 ans après leur mise en place*, mémoire de fin d'études ISARA, Cemagref de Grenoble, 99 p.
- LEWIS, N., 2004, *De 1960 à 2003, des enquêtes pour cerner le lien « forêt et société »*, Cemagref Bordeaux, Cestas, 41 p.
- LUGINBÜHL, Y., 1999, Perception paysagère des espaces en déprise et des boisements spontanés des terres agricoles, *Ingénieries-EAT*, n° spécial, p. 25-29.
- MAAPAR, IFN, 2000, *Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises – Édition 2000*, 132 p.
- MAAPAR, 2004, *Rapport des concours publics à l'agriculture en 2003 – Domaine 4 : gestion durable des forêts*, MAAPAR, Direction des affaires financières-SDEPE-BECPA, octobre 2004.
- MAAPAR-SCEES, 2002, Structure de la propriété privée en 1999, *Agreste, Chiffre et Données – Agriculture*, vol. 144, p. 94.
- MARESCA, B., 2000, *La fréquentation des forêts publiques en Ile de France – Caractéristiques de sorties et flux de visites des franciliens*, CREDOC, Paris, 40 p.
- MILLOT, M., 2001, *Conception de schémas de desserte forestière*, Cemagref, 76 p.
- MCPFE, 2003, *State of Europe's Forests 2003 – The MCPFE Report on Sustainable Forest Management in Europe*, Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe – Liaison Unit Vienna, Vienna, 115 p.
- OCDE, 1999, *Cultivating rural amenities : an economic development perspectives*, OCDE, Paris.
- OCDE, 2001, *Multifonctionnalité – Élaboration d'un cadre analytique*, OCDE, Paris.
- ONF, 2005, *Les Français et la forêt*, Office national des Forêts, Paris.
- ORÉADE-BRÈCHE, 2003, Évaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n° 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural – Chapitre VIII : « Aides à la sylviculture et à la forêt », rapport d'évaluation et synthèse, MAAPAR/CNASEA, 249 p. + 15 p.
- PEYRON, J.-L., HAROU, P., NIEDZWIEDZ, A., STENGER, A., 2002, *National survey on demand for recreation in French forests*, Laboratoire d'économie forestière UMR ENGREF/INRA, Nancy, 40 p.
- PICARD, O., 2004, Quelques chiffres clés de la production forestière, *Forêt-entreprise*, n° 156, avril 2004, p. 2-6.
- POMMARET, L., CALMONT, J., MAMDY, J.-F. (eds), 2002, *Tourisme et forêt. Vers un développement commun ? Contexte, enjeux et limites*, Lempdes, Source.
- RIETHMULLER, T., WEISS, S., CHAUVIN, C., 2003, Les chartes forestières de territoires : premier bilan, *Ingénieries-EAT*, n° 36, p. 43-52.
- SAINT-PAUL, C., 2000, *Les Français, le forêt et le bois – analyse du sondage SOFRES réalisé pour la collective du bois et de la forêt*, www.tns-sofres.com/etudes/pol/291100_bois_n.htm, 5 p.
- SÉBASTIEN, L., FERMENT, A., 2002, Forêt cherche propriétaire pour relation durable – Étude sur la propriété forestière en Sologne, *Ingénieries-EAT*, numéro spécial Aménagement forestier, p. 133-136.
- URBAIN, J.-D., 2004, Mais où est donc la nature des vacanciers ?, *Cahiers Espaces*, vol. 81, n° mai 2004, p. 36-42.
- VEUILLE, A., CHAUVIN, C., 2006, *Interventions forestières des collectivités territoriales*, rapport d'études ECOFOR, Cemagref de Grenoble.