



## L'UNION EUROPÉENNE ET LES FORÊTS

Les traités ne mentionnant pas expressément les forêts, l'Union européenne ne dispose pas de politique forestière commune. Si la politique forestière demeure donc avant tout une compétence nationale, l'Union européenne a cependant établi une stratégie européenne pour les forêts et soutient de nombreuses actions qui ont des incidences importantes sur les forêts de l'Union et des pays tiers.

Qu'est-ce qu'une forêt? À cette question, simple en apparence, il n'existe pas de réponse commune à tous les États membres. Cependant, pour la collecte des statistiques forestières internationales, Eurostat utilise une méthode de classement mise au point par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et applique la définition suivante: une forêt est une terre ayant un couvert arboré (ou une densité de peuplement équivalente) supérieur à 10 % et une superficie supérieure à 0,5 hectare. Les arbres doivent pouvoir atteindre une hauteur minimale de cinq mètres à maturité in situ.

### ÉTAT DES LIEUX DES FORÊTS DE L'UNION EUROPÉENNE: DES ÉCOSYSTÈMES PRÉCIEUX AUX MULTIPLES VISAGES ET USAGES

**A.** Le paysage forestier européen, une mosaïque largement façonnée par l'homme. Ainsi définies, les forêts de l'Union s'étendent sur 158 millions d'hectares (5 % des surfaces forestières mondiales). Elles couvrent 37,7 % de la superficie de l'Union et les six États membres disposant des plus grandes surfaces boisées (la Suède, la Finlande, l'Espagne, la France, l'Allemagne et la Pologne) représentent les deux tiers des surfaces forestières de l'Union (3.2.10). Au niveau national, la couverture forestière varie fortement: si la Finlande, la Suède et la Slovaquie sont recouvertes à près de 60 % par les forêts, cette proportion atteint seulement 8,9 % aux Pays-Bas. En outre, contrairement à de nombreuses zones du globe où la déforestation reste un problème majeur, la surface forestière de l'Union progresse: celle-ci a gagné environ 11 millions d'hectares entre 1990 et 2010 sous l'effet, en particulier, de son expansion naturelle et des efforts de boisement.

Les nombreux types de forêts de l'Union reflètent sa diversité géoclimatique (forêts boréales, forêts alpines de conifères, etc.), leur répartition dépendant notamment du climat, du sol, de l'altitude et de la topographie. Seules 4 % des forêts n'ont pas été modifiées par l'homme, 8 % sont des plantations et le reste appartient à la catégorie des forêts «semi-naturelles», c'est-à-dire façonnées par l'homme. Il est à noter que les



forêts européennes sont majoritairement détenues par des propriétaires privés (environ 60 % des surfaces, contre 40 % de forêts publiques).

**B.** La multifonctionnalité des forêts: leur rôle environnemental, économique et social  
Outre leur place dans la culture et l'histoire européenne, les forêts jouent à double titre un rôle important en matière d'environnement et de développement régional.

Du point de vue environnemental, les forêts fournissent de multiples services écosystémiques: elles contribuent à la protection des sols (contre l'érosion), participent au cycle de l'eau et régulent le climat local (notamment via l'évapotranspiration), ainsi que le climat global (en particulier en stockant du carbone). Elles protègent également la biodiversité en servant d'habitat à de nombreuses espèces.

Du point de vue socioéconomique, l'exploitation des forêts génère des ressources, principalement en bois. Sur les 161 millions d'hectares de forêts, 134 millions sont disponibles pour la fourniture de bois (aucune restriction légale, économique ou environnementale ne limite cet usage). Sur ces surfaces, les coupes représentent seulement deux tiers environ de l'accroissement du volume annuel de bois. Le principal usage de ces ressources est énergétique, avec 42 % des volumes, contre 24 % pour les scieries, 17 % pour l'industrie papetière et 12 % pour celle des panneaux. Environ la moitié de la consommation d'énergie renouvelable dans l'Union provient du bois. En outre, les forêts fournissent des produits «non ligneux» (autres que le bois), et notamment des aliments (baies et champignons), du liège, des résines et des huiles. Elles servent également de support à certains services (chasse, tourisme, etc.). Le secteur forestier (sylviculture, industrie du bois et du papier) représente environ 1 % du produit intérieur brut de l'Union — cette valeur pouvant atteindre jusqu'à 5 % en Finlande — et emploie environ 2,6 millions de personnes.

**C.** Les menaces abiotiques et biotiques, des défis exacerbés par les changements climatiques

Parmi les facteurs abiotiques (c'est-à-dire physiques ou chimiques) qui menacent les forêts, on peut citer les incendies (particulièrement dans la zone méditerranéenne), la sécheresse, les tempêtes (en moyenne, au cours des soixante dernières années, deux tempêtes majeures par an) et la pollution atmosphérique (émissions provenant du trafic routier ou des installations industrielles). De plus, la fragmentation des forêts découlant de la construction d'infrastructures de transport représente un risque pour la biodiversité. Ces éléments s'ajoutent aux facteurs biotiques, que sont les animaux, dont les cervidés, ainsi que les insectes et les maladies, qui peuvent aussi détériorer les forêts. Au total, environ 6 % des surfaces sont endommagées par au moins un de ces facteurs.

Les changements climatiques représentent d'ores et déjà des défis pour les forêts européennes. Ils affecteront probablement, et de façon différenciée géographiquement, la vitesse de croissance des forêts, la superficie des surfaces forestières et la diversité des espèces, mais aussi l'aire de répartition des agents biotiques (dont certains parasites), ou encore la fréquence et l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes. L'adaptation des forêts à ces évolutions et leur participation à la lutte contre celles-ci (grâce, par exemple, à la substitution



d'énergies et de matériaux non renouvelables par du bois) représentent deux défis majeurs.

Les forêts de l'Union font ainsi l'objet de multiples attentes, parfois concurrentielles, comme l'illustrent les tensions existant entre leur exploitation et leur protection. L'un des principaux enjeux de la gouvernance forestière consiste par conséquent à tâcher de concilier des objectifs parfois antagonistes.

## **POLITIQUES ET INITIATIVES FORESTIÈRES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE: LE DÉFI DE LA COHÉRENCE**

Les traités ne mentionnant pas expressément les forêts, l'Union ne dispose pas de politique forestière commune. La politique forestière demeure donc avant tout une compétence nationale. Cependant, de nombreuses actions européennes ont des incidences sur les forêts de l'Union et des pays tiers.

### **A. Le cadre de référence européen pour les actions forestières**

En septembre 2013, la communication de la Commission intitulée «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier» [COM(2013)0659] a défini la nouvelle stratégie de l'Union et a proposé un cadre européen de référence pour l'élaboration des politiques sectorielles ayant des répercussions sur les forêts. Cette stratégie a deux objectifs principaux: 1) s'assurer que les forêts européennes sont gérées de façon durable et 2) renforcer la contribution de l'Union à la promotion de la gestion durable des forêts et à la lutte contre la déforestation au niveau mondial. Ce document fournit également des orientations stratégiques pour les actions de la Commission européenne et des États membres. Par exemple, la Commission a prévu d'élaborer des critères de gestion durable des forêts. En septembre 2015, elle a adopté le plan de mise en œuvre pluriannuel accompagnant la stratégie forestière de l'Union [SWD(2013)0343]. Ce plan pluriannuel dresse la liste des mesures dont l'adoption doit permettre de faire face aux défis de la filière bois européenne (pour en savoir plus sur l'historique de cette procédure, consulter également la partie intitulée «Rôle du Parlement européen» ci-dessous).

Ce plan s'achevant à la fin de l'année 2020, le Conseil a invité la Commission à présenter une nouvelle stratégie forestière pour les années à venir. Cette nouvelle stratégie est mentionnée dans la communication de la Commission relative au pacte vert pour l'Europe [COM(2019)0640] de décembre 2019, qui voit dans les forêts un des champs d'action privilégiés de la lutte contre le changement climatique.

### **B. Les actions de l'Union européenne pour la forêt**

#### **1. La politique agricole commune (PAC), principale source de financements européens pour les forêts**

Environ 90 % des fonds de l'Union pour les forêts proviennent du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Au cours de la période de programmation 2007-2013, environ 5,4 milliards d'euros provenant du budget du Feader ont été affectés au cofinancement des mesures spécifiques aux forêts. La dernière réforme de la PAC a donné lieu à la publication, en décembre 2013, du nouveau règlement relatif au soutien au développement rural par le Feader [règlement



(UE) n° 1305/2013, [3.2.6](#)]. Par souci de simplification, pour la période 2015-2020, une seule mesure spécifique inclut tous les types d'aides en faveur des investissements dans les forêts. Cette mesure couvre les investissements dans le développement des zones forestières et l'amélioration de la viabilité des forêts: boisement et création de surfaces boisées, mise en place de systèmes agroforestiers, prévention et réparation des dommages causés aux forêts par des incendies, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques, investissements pour l'amélioration de la résilience et de la valeur environnementale des écosystèmes forestiers et investissements dans les techniques forestières et dans la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers. De plus, une autre mesure vise à rémunérer les services forestiers, environnementaux et climatiques et la conservation des forêts. Enfin, d'autres mesures, non spécifiques aux forêts, sont également prévues (paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau, par exemple). Il appartenait aux États membres de choisir les mesures forestières qu'ils mettraient en œuvre, ainsi que les montants financiers associés, dans le cadre de leur programme de développement rural. Quelque 8,2 milliards d'euros de dépenses publiques ont ainsi été programmés pour la période 2015-2020 (27 % pour le reboisement, 18 % pour l'amélioration de la résilience des forêts et 18 % pour la prévention des dommages).

## 2. Les autres actions de l'Union européenne en faveur des forêts

La commercialisation des matériels forestiers de reproduction est encadrée au niveau européen par la directive 1999/105/CE. Le régime phytosanitaire européen vise quant à lui à lutter contre la propagation d'organismes nuisibles aux forêts (directive 2000/29/CE). L'Union consacre en outre des fonds à la recherche forestière, notamment dans le cadre du programme Horizon 2020. La politique énergétique fixe quant à elle comme objectif, juridiquement contraignant, de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie d'ici à 2020, ce qui devrait accroître la demande de biomasse forestière (directive 2009/28/CE). De plus, le nouveau cadre de l'Union en matière de climat et d'énergie pour 2030 prévoit d'élever cette part à 27 %. Des projets forestiers peuvent par ailleurs être cofinancés dans le cadre de la politique de cohésion, par le Fonds européen de développement régional (prévention des incendies, production d'énergies renouvelables et préparation aux changements climatiques, notamment). Le Fonds de solidarité [règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil] vise pour sa part à aider les États membres face à des catastrophes naturelles majeures, comme les tempêtes et les incendies de forêt. Quant au mécanisme de protection civile de l'Union (décision n° 1313/2013/UE), il peut être activé en cas de crises dépassant les capacités des États membres, notamment pour certains incendies de forêt (Grèce, 2007 et 2012) et certaines tempêtes.

De plus, environ 37,5 millions d'hectares de forêt (soit 23 % des forêts européennes) appartiennent au réseau Natura 2000 de protection de la nature, mis en place dans le cadre de la politique environnementale de l'Union, et représentent 30 % des zones couvertes par le réseau. L'utilisation rationnelle des forêts fait partie des priorités thématiques du nouveau programme de l'Union pour l'environnement et l'action pour le climat [LIFE 2014-2020, règlement (UE) n° 1293/2013]. Faisant suite à la stratégie de l'Union pour la biodiversité [[COM\(2011\)0244](#)] qui prévoyait que des plans de gestion durable des forêts soient mis en place pour les forêts publiques d'ici à 2020, la



communication de la Commission sur la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 [COM(2020)380] prévoit en particulier l'extension des zones protégées (30 % de toutes les surfaces terrestres et maritimes de l'Union, 10 % devant être strictement protégées), ce qui devrait élargir la protection des forêts européennes, ainsi que la plantation de 3 milliards d'arbres.

Le système européen d'information sur les incendies de forêt (EFFIS) surveille quant à lui les feux de forêts. L'Union encourage également les marchés publics écologiques [COM(2008)0400], qui peuvent favoriser la demande de bois produit durablement. Il est à noter également que l'écolabel européen a été octroyé à des parquets, meubles et papiers. En outre, le plan d'action de l'Union relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) prévoit des «accords de partenariat volontaires» avec les pays producteurs de bois et un règlement [règlement (UE) n° 995/2010], en vigueur depuis mars 2013, interdit la mise sur le marché de bois récolté illégalement.

L'Union participe également à de nombreuses activités internationales relatives aux forêts (convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, notamment). Au niveau paneuropéen, Forest Europe reste la principale initiative politique dans le domaine forestier. Des discussions y sont en cours sur un accord juridiquement contraignant concernant la gestion et l'utilisation durables des forêts. Dans le cadre de sa politique climatique, outre sa participation aux négociations globales sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'Union a fait ses premiers pas vers l'intégration de l'agriculture et de la forêt dans sa politique climatique (voir le règlement (UE) 2018/841 du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030). En outre, l'Union a affiché comme objectif de stopper la diminution de la couverture forestière de la planète en 2030 au plus tard et de réduire la déforestation tropicale d'au moins 50 % d'ici à 2020 [COM(2008)0645]. Elle finance également des projets dans le cadre du programme REDD+, qui vise à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Enfin, la politique de voisinage peut être mise à contribution; ainsi le programme FLEG II disposait de 9 millions d'euros pour la période 2012-2016 destinés à favoriser la bonne gouvernance forestière, la gestion durable des forêts et leur protection dans les pays situés à l'est de l'Union.

## RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen légifère sur un pied d'égalité avec le Conseil dans de nombreux domaines ayant une incidence sur les forêts, en particulier en matière d'agriculture ou d'environnement dans le cadre de la procédure législative ordinaire. De plus, le Parlement adopte avec le Conseil le budget de l'Union. Le Parlement a marqué de son empreinte de nombreux dossiers législatifs ayant des répercussions sur les forêts, en matière de politique agricole commune ou encore de politique énergétique [modification de la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables — 2016/0382 (COD)].



Le Parlement plaide depuis longtemps dans ses résolutions pour le renforcement de la coordination et de la cohérence des différents instruments ayant une incidence sur les forêts européennes. Le 30 janvier 1997, à l'occasion de l'adoption de sa [résolution](#) sur la stratégie forestière de l'Union européenne<sup>[1]</sup>, le Parlement a invité la Commission à présenter des propositions en vue d'une stratégie forestière européenne. Cet appel a été entendu par la Commission, qui a publié une communication sur une stratégie forestière pour l'Union européenne [COM(1998)0649], puis par le Conseil, qui a adopté la première stratégie forestière de l'Union européenne le 15 décembre 1998.

À la suite de la publication du rapport relatif à la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne [[COM\(2005\)0084](#)] lors de la période 1999-2004, le Parlement a rappelé l'importance de cette stratégie et a réaffirmé son soutien à celle-ci dans une [résolution](#) du 16 février 2006 sur la mise en œuvre d'une stratégie forestière pour l'Union européenne<sup>[2]</sup>. Dans cette résolution, le Parlement s'est dit favorable à la mise en place d'un «plan d'action de l'UE pour une gestion durable des forêts» que proposait la Commission, en énonçant un ensemble cohérent d'objectifs précis et de mesures concrètes dans les différents domaines d'action touchant aux forêts. Instrument complémentaire ayant vocation à améliorer la coordination de dix-huit «actions clés» [[COM\(2006\)0302](#)], le plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts a été mis en place par la Commission pour une durée initiale de cinq ans (2007-2011).

Dans le prolongement du «livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique» [[COM\(2010\)0066](#)], publié par la Commission le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Parlement, dans sa [résolution](#) du 11 mai 2011<sup>[3]</sup>, s'est montré favorable à une modification de la stratégie forestière destinée à permettre de mieux faire face aux enjeux liés aux changements climatiques et de s'atteler à la gestion durable des forêts et à leur protection.

Le 20 septembre 2013, la Commission a présenté sa communication intitulée «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier» [[COM\(2013\)0659](#)], prenant en compte les attentes croissantes suscitées par les forêts, mais aussi les profondes évolutions sociétales et politiques à l'œuvre. Accueillie favorablement par le Conseil dans ses conclusions du 19 mai 2014, cette stratégie remaniée a également été saluée par le Parlement dans sa [résolution](#) du 28 avril 2015 sur une nouvelle stratégie de l'Union pour les forêts et le secteur forestier<sup>[4]</sup>. Dans cette résolution, le Parlement invite la Commission à compléter la stratégie par un plan d'action contenant des mesures spécifiques et à rendre compte devant lui chaque année des progrès accomplis dans leur mise en œuvre. Il y souligne également que la mise en œuvre de la stratégie de l'Union pour les forêts devrait s'inscrire dans une démarche coordonnée et pluriannuelle. Pour le Parlement, la priorité doit être donnée à la promotion de la compétitivité et de la durabilité du secteur forestier, au soutien aux zones rurales et urbaines, au développement de la base de connaissances, à la protection des forêts

---

[1]JO C 55 du 24.2.1997, p. 22.

[2]JO C 290E du 29.11.2006, p. 413.

[3]JO C 377E du 7.12.2012, p. 23.

[4]JO C 346 du 21.9.2016, p. 17.



et à la préservation de leurs écosystèmes, à l'amélioration de la coordination et de la communication ainsi qu'à l'accroissement de l'utilisation durable du bois et des produits forestiers non ligneux.

Dans la foulée, le 3 septembre 2015, la Commission a publié un plan pluriannuel de mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'Union pour les forêts [SWD(2015)0164]. Elle y énonce une série de mesures destinées à assurer la cohérence et la coordination des différentes dispositions et initiatives à mener à bien dans le secteur forestier, en ménageant une place particulière à la participation des acteurs concernés. Ce plan pluriannuel instaure un cadre de référence permettant d'appréhender toutes les nouvelles mesures appelées à être prises dans les différents domaines intéressant les forêts. Les huit domaines prioritaires suivants s'articulent autour des trois axes, social, économique et environnemental, de la gestion durable des forêts: 1) soutenir nos territoires ruraux et urbains; 2) favoriser la compétitivité et la durabilité de la filière bois, les bioénergies et l'économie verte dans son ensemble; 3) les forêts dans un climat en évolution; 4) protéger les forêts et améliorer les services écosystémiques; 5) information et veille sur les forêts; 6) recherche et innovation; 7) travailler ensemble; 8) les forêts d'un point de vue mondial. Ce plan est assorti d'une annexe énumérant précisément les actions à mener pendant la période 2014-2020, les acteurs concernés et le phasage des différentes activités, ainsi que les résultats à en attendre. La Commission s'y engage également à informer régulièrement le Parlement et le Conseil de l'avancement des opérations engagées dans le cadre de la stratégie de l'Union pour les forêts. Au terme d'une première phase (2015-2017) qui a donné lieu à la mise en œuvre d'une batterie de mesures prioritaires, le rapport d'étape de la Commission de décembre 2018 [COM(2018)0811] sur la stratégie forestière de l'Union fait le point sur les progrès réalisés dans le cadre du plan d'action pluriannuel et doit aider à déterminer les axes prioritaires de la deuxième phase (2018-2020) de sa mise en œuvre. Enfin, dans sa résolution du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe [2019/2956(RSP)], le Parlement «[...] se félicite de l'intention de la Commission de lutter contre la déforestation mondiale[,] lui demande d'intensifier ses actions [et] de présenter une nouvelle stratégie ambitieuse de l'Union sur les forêts pour reconnaître comme il se doit le rôle important, les multiples fonctions et le caractère transversal des forêts européennes, du secteur et de la gestion durable des forêts dans la lutte contre le changement climatique et la perte de biodiversité [...]». Dans cette perspective, le Parlement a décidé d'élaborer deux rapports d'initiative non législative: l'un sur le renforcement de l'action de l'Union pour protéger et restaurer les forêts mondiales [résolution du Parlement européen du 16 septembre 2020 sur le rôle de l'UE dans la protection et la restauration des forêts de la planète (2019/2156(INI))] [5], l'autre sur la nouvelle stratégie européenne pour les forêts [résolution du Parlement européen du 8 octobre 2020 sur la stratégie forestière européenne: la voie à suivre (2019/2157(INI))]. En lien avec le premier de ces rapports, le Parlement a également adopté un rapport d'initiative législative sur la déforestation mondiale [résolution du Parlement européen du 22 octobre 2020 contenant des recommandations à la

---

[5]Faisant suite à la communication de la Commission sur ce sujet intitulée «Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète» [COM(2019)0352].



Commission sur un cadre juridique de l'Union pour enrayer et inverser la déforestation dont l'Union est responsable à l'échelle mondiale ([2020/2006\(INL\)](#)).

François Nègre  
03/2021

