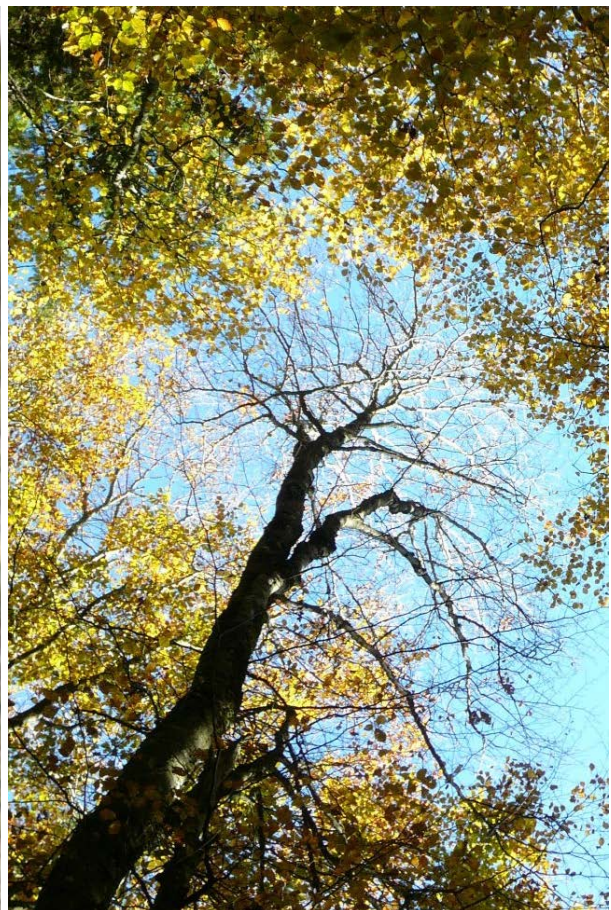


Les soutiens de l'Union européenne dans le domaine de la forêt au regard des programmes helvétiques

Une étude conduite sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)



Impressum

Mandant

Office fédéral de l'environnement (OFEV), division forêt, CH-3003 Berne

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Mandataire

Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), Natural Resource Policy Group (NARP), CH-8092 Zürich

Auteurs

Dr Guillaume de Buren (NARP)

Dr Eva Lieberherr (NARP)

Kathrin Steinmann (NARP)

Accompagnement à l'OFEV

Daniel Landolt

Bruno Rösli

Christoph Dür

Remarque

La présente étude a été réalisée sur mandat de l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu.

Photos de couverture

Guillaume de Buren

Référencement

La citation correcte de ce document est la suivante :

de Buren G., Lieberherr, E., & Steinmann, K. (2015). Les soutiens de l'Union européenne dans le domaine de la forêt au regard des programmes helvétiques. Zurich : Ecole polytechnique fédérale de Zurich

Table des matières

Table des matières	ii
Liste des figures	iv
Liste des tableaux	iv
Liste des encadrés	iv
Liste des annexes	iv
Abréviations	v
Résumé	viii
Zusammenfassung	ix
Executive summary	x
1. Les questionnements de l'étude	1
1.1. Une contextualisation de la recherche	1
1.2. Le cadre d'insertion de la recherche	1
1.3. Présentation du rapport	2
Première partie : l'Europe et la question des forêts	3
2. Les forêts européennes	3
2.1. L'état actuel des forêts européennes	3
2.2. Les politiques européennes en lien avec les forêts	4
2.2.1. Les évolutions politiques en matière forestière	4
Encadré 1 : La forêt, une compétence partagée	5
2.2.2. La fragmentation des politiques en lien avec la forêt dans l'UE	5
Encadré 2 : Vers l'affirmation d'une politique forestière européenne	7
2.3. Synthèse intermédiaire	7
3. Les soutiens de l'Union européenne aux forêts	8
3.1. Le fonctionnement des soutiens européens	8
3.1.1. La coordination stratégique de l'UE	8
3.1.2. Les différents soutiens publics aux forêts	9
3.2. Les soutiens financiers européens en lien avec les forêts	11
3.3. Synthèse intermédiaire	13
4. Les soutiens à la forêt dans le cadre du FEADER	13
4.1. Aperçu des règles au niveau européen	13
4.1.1. Le FEADER	13
4.1.2. Les différents types de mesures en lien avec la forêt	14
4.2. Les mesures mises en œuvre sur la période 2007-2013	15
Encadré 3 : La faible utilisation des mesures pour la forêt dans l'UE	19
4.3. Les mesures prévues pour la période 2014-2020	19
4.3.1. Les évolutions du FEADER 2014-2020 par rapport au FEADER 2007-2013	19
4.3.2. Les soutiens aux forêts du FEADER pour la période 2014-2020	20
4.3.3. Les financements nationaux complémentaires	25
4.4. Comparaison des moyens prévus pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020	26
4.5. Synthèse intermédiaire	26
Deuxième partie : Les soutiens dans les États membres de l'UE et en Suisse	27
5. Les soutiens à la forêt en Allemagne	27
5.1. Le cadrage national des plans de développement rural régionaux	27
5.1.1. LE FEADER 2007-2013	27

5.1.2.	Le FEADER 2014-2020	28
5.2.	Le cas du Bade-Wurtemberg	29
5.2.1.	Plan de développement rural régional 2007-2013 - MEPL II	29
5.2.2.	Plan de développement rural régional 2014-2020 - MEPL III	31
5.3.	Le cas de la Bavière	32
5.3.1.	Plan de développement rural régional 2007-2013 - BayZAL.....	32
5.3.2.	Plan de développement rural régional 2014-2020 - BayZAL.....	34
5.4.	Synthèse intermédiaire	35
6.	Les soutiens à la forêt en Autriche	36
6.1.	Plan de développement rural national 2007-2013 – LE 07-13.....	36
6.2.	Plan de développement rural national 2014-2020 – LE2020.....	38
6.3.	Synthèse intermédiaire	40
7.	Les soutiens à la forêt en Suisse	40
7.1.	Les soutiens de la Confédération	40
7.2.	L'évolution des programmes de la RPT en lien avec la forêt	41
7.3.	Les soutiens cantonaux	42
7.4.	Les soutiens au secteur du bois.....	43
7.5.	Synthèse intermédiaire	44
	Troisième partie : Analyse et discussion	45
8.	Un regard sur les soutiens publics aux forêts en Suisse et dans l'UE.....	45
8.1.	Regard croisé entre nos cas.....	45
8.1.1.	Entre nos cas européens	45
8.1.2.	Entre les pratiques européennes et suisses	46
8.2.	Regard sur les soutiens thématiques	49
8.2.1.	Les mesures européennes au regard des domaines RPT	49
8.2.2.	Les soutiens au secteur du bois.....	52
8.3.	Synthèse intermédiaire	52
9.	Conclusions.....	53
9.1.	Les réponses à nos questions de recherche.....	53
9.2.	Une piste pour dépasser les limites rencontrées.....	54
	Bibliographie.....	56
	Annexes	64
	Annexe 1 : Les statistiques forestières européennes.....	64
	Annexe 2 : Descriptions des mesures destinées exclusivement à la forêt.....	65
	Présentation des mesures de type 1 du FEADER 2007-2013	65
	Présentation des mesures de type 1 du FEADER 2014-2020	66
	Annexe 3 : Les données disponibles pour la période 2014-2020 de nos cas européens.....	69

Liste des figures

Figure 1 : La périodisation des soutiens en Suisse et dans l'UE	1
Figure 2 : La répartition des forêts dans l'UE-28 et en Suisse avec la part des forêts privées.....	3
Figure 3 : La fragmentation actuelle des politiques en lien avec la forêt	6
Figure 4 : Le cadrage stratégique des contributions européennes.....	9
Figure 5 : Les différents soutiens publics à la forêt dans l'UE.....	12
Figure 6 : Les mécanismes prévus par le FEADER	15
Figure 7 : L'évolution des contributions financières fédérales pour la forêt de 2008 à 2013	42
Figure 8 : Les dépenses de la Confédération et des cantons pendant la première période de la RPT .	43

Liste des tableaux

Tableau 1 : Typologie des trois types de mesures en lien avec la forêt.....	14
Tableau 2 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 dans l'UE.....	17
Tableau 3 : Les mesures en lien avec la forêt, cofinancées par le FEADER sur la période 2014-2020 .	24
Tableau 4 : Les financements nationaux complémentaires, sans soutien du FEADER	25
Tableau 5 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 au Bade-Wurtemberg.....	30
Tableau 6 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 en Bavière.....	33
Tableau 7 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 en Autriche	37
Tableau 8: Aperçu des mécanismes de soutien aux forêts en Suisse et dans l'UE	48
Tableau 9 : Liste des institutions contactées.....	63
Tableau 10 : statistiques forestières	64
Tableau 11 : Les budgets des mesures de type 1 pour 2014-2020 dans nos cas européens.....	69

Liste des encadrés

Encadré 1 : La forêt, une compétence partagée	5
Encadré 2 : Vers l'affirmation d'une politique forestière européenne.....	7
Encadré 3 : La faible utilisation des mesures pour la forêt dans l'UE	19

Liste des annexes

Annexe 1 : Les statistiques forestières européennes.....	64
Annexe 2 : Descriptions des mesures destinées exclusivement à la forêt.....	65
Annexe 3 : Les données disponibles pour la période 2014-2020 de nos cas européens.....	69

Abréviations

BayZAL	Plan de développement rural bavarois (<i>Bayerisches Zukunftsprogramm für Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum</i>)
BFW	Centre fédéral autrichien de recherche pour la forêt (<i>Bundesforschungszentrum für Wald</i>)
BMEL	Ministère fédéral allemand pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft</i>)
BMELV	Ancienne appellation du BMEL (<i>Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz</i>)
BMLFUW	Ministère fédéral autrichien de l'agriculture, de la foresterie, de l'environnement et de la gestion des eaux (<i>Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft</i>)
BOKU	Université d'agronomie de Vienne (<i>Universität für Bodenkultur</i>)
CEE	Commission économique pour l'Europe des Nations unies (voir UNECE)
CP	Convention-programme (PV : <i>Programmvereinbarungen</i>)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101 (BV : <i>Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i>)
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich (ETHZ : <i>Eidgenössische Technische Hochschule Zürich</i>)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FC	Fonds de cohésion (<i>Kohäsionsfonds</i>)
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural (ELER : <i>Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums</i>)
FEDER	Fonds européen de développement régional (EFRE : <i>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</i>)
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement (ESIF : <i>Europäische Struktur und Investitionsfonds</i>)
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (EMFF : <i>Europäischer Meeres- und Fischereifonds</i>)
FEOGA	Fonds européen d'Orientation et de Garantie Agricole (EAGFL : <i>Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft</i>)
FLEGT	Plan d'action européen de lutte contre la déforestation (<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>)
FSE	Fonds social européen (ESF : <i>Europäischer Sozialfonds</i>)
GAK	Programme national pour l'amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral (<i>Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes</i>)

GG	Constitution fédérale allemande du 23 mai 1949 (<i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>)
LE 07-13	Plan de développement rural autrichien pour la période 2007-2013 (<i>Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2007-2013</i>)
LE 2020	Plan de développement rural autrichien pour la période 2014-2020 (<i>Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014-2020</i>)
LEADER	Liaison entre action de développement de l'économie rurale
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (loi sur les forêts), RS 921.0 (WaG : <i>Bundesgesetz über den Wald</i>)
LIFE	Instrument Financier pour l'Environnement
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions), RS 616.1 (SuG : <i>Subventionsgesetz</i>)
MCPFE	Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (<i>Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe</i>), aussi appelée <i>Forest Europe</i>
MEPL II	Plan de développement rural du Bade-Wurtemberg pour la période 2007-2013 (<i>Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2007-2013</i>)
MEPL III	Plan de développement rural du Bade-Wurtemberg pour la période 2014-2020 (<i>Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2014-2020</i>)
MLR	Ministère du Bade-Wurtemberg pour l'espace rural et de la protection des consommateurs (<i>Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg</i>)
NARP	Groupe de recherche sur la gestion des ressources naturelles à l'EPFZ (Natural Resource Policy Group)
n/a	Donnée non disponible (<i>data not available</i>)
OFEFP	Office fédéral de l'environnement des forêts et des paysages (aujourd'hui: OFEV) (BUWAL : <i>Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft</i> ; heute BAFU)
OFEV	Office fédéral de l'environnement (BAFU : <i>Bundesamt für Umwelt</i>)
OFo	Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts, RS 921.01 (WaV : <i>Verordnung über den Wald</i>)
PAC	Politique agricole commune (GAP : <i>Gemeinsame Agrarpolitik</i>)
PME	Petites et moyennes entreprises
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (NFA : <i>Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen</i>)
REDR	Réseau européen de développement rural (ENRD : <i>Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung</i>)
RS	Recueil systématique du droit fédéral (SR : <i>Systematische Sammlung des Bundesrechts</i>)

ss.	Et suivants (articles, pages, etc.) (ff. : <i>folgende</i>)
StMELF	Ministère bavarois pour l'alimentation, l'agriculture et les forêts (<i>Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</i>)
StMUV	Ministère bavarois pour l'environnement et la protection des consommateurs (<i>Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz</i>)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (EUV : <i>Vertrag über die Europäische Union</i>)
UE	Union européenne (EU : <i>Europäische Union</i>)
UNECE	Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)

Résumé

Cette étude, mandatée par l'Office Fédéral de l'Environnement (OFEV), vise à présenter l'évolution récente des soutiens financiers de l'Union européenne (UE) aux activités forestières dans les États membres. Le rapport constitue une version actualisée et étoffée de précédents rapports similaires (Basler & Hofmann, 2004; Keel & Ottitsch, 2008). Il s'agit d'une perspective suisse sur les pratiques de nos voisins.

Le rapport répond aux questions de recherche suivantes concernant les soutiens de l'UE en lien avec la forêt : quels sont les programmes européens les plus influents ? Quels sont les principaux changements depuis 2008 dans l'UE et en Suisse ? Quels sont les moyens financiers (1) mis à disposition et utilisés au cours des dernières années et (2) quels sont ceux prévus pour les années à venir ?

Le rapport est structuré en trois parties : l'Europe et la question des forêts (sections 2 à 4) ; les soutiens dans les États membres de l'UE et en Suisse (sections 5 à 7) ; analyse et discussion (sections 8 à 11).

Par principe, les soutiens publics aux activités économiques sont interdits dans l'UE afin de garantir la saine concurrence sur le marché intérieur européen. Cependant, certaines exemptions existent pour le secteur forestier. D'autre part, l'UE accorde également un soutien structurel au secteur forestier, principalement par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui couvre environ 90% des soutiens européens à la forêt. Notre rapport se concentre donc sur ses mécanismes.

Le cadrage stratégique du FEADER et le contenu de ses mesures ont été revus en 2014, au début de sa nouvelle période 2014-2020. Par ces réformes, la Commission européenne voulait simplifier les procédures et les rendre plus cohérentes. Notre étude montre pourtant que cela a conduit à complexifier l'instrument et accroître le nombre de sous-mesures en lien avec la forêt par rapport à la période précédente (2007-2013).

Suite à cette réforme, des réorientations de la mise en œuvre des soutiens aux forêts dans les États membres peuvent être attendues. Pour comparer le nouveau programme avec la période précédente et identifier les changements, une typologie des mesures forestières disponibles pour les administrations forestières a été élaborée. Nous l'avons appliquée (1) aux mécanismes prédéfinis du FEADER et (2) aux soutiens financiers effectivement fournis dans les États membres, pour identifier et expliquer les changements de mise en œuvre.

Le rapport se concentre sur les cas de l'Autriche et des Länder allemands du Bade-Wurtemberg et de Bavière. Au moyen d'interviews et d'analyses documentaires, cette étude présente la mise en œuvre effective dans la période précédente (2007-2013) et prévue pour la nouvelle période (2014-2020).

Finalement, le rapport présente plusieurs analyses transversales entre les cas européens, entre les cas européens et suisses, ainsi qu'entre les objets soutenus. Les variables contextuelles empêchent une comparaison systématique des soutiens aux forêts en Suisse et dans l'UE. A la place, ce rapport discute des soutiens de l'UE, au regard des domaines de la politique suisse de soutien aux forêts : forêts protectrices, biodiversité en forêt, gestion des forêts et ouvrages de protection. Une section spécifique décrit le soutien financier pour le secteur du bois en Suisse et dans l'Union européenne.

Zusammenfassung

Das Ziel dieser vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) in Auftrag gegebenen Studie ist, die jüngsten Entwicklungen der finanziellen Unterstützung der Europäischen Union (EU) an walddrelevante Massnahmen der EU-Mitgliedstaaten aufzuzeigen. Dieser Bericht ist eine Aktualisierung und Ausweitung von früheren Untersuchungen (Basler & Hofmann, 2004; Keel & Ottitsch, 2008).

Mit der Studie sollen folgende Leitfragen bezüglich walddrelevanter Subventionen beantwortet werden: Welches sind die einflussreichsten Programme in der EU? Was hat sich seit 2008 in der EU und in der Schweiz verändert? Welche finanziellen Mittel (1) wurden in den letzten Jahren zur Verfügung gestellt und auch genutzt und (2) welche sind für die kommenden Jahre vorgesehen?

Der Bericht umfasst drei Teile: Die EU und walddrelevante Fragen (Kapitel 2 bis 4); die finanzielle Unterstützung in den EU-Mitgliedstaaten und in der Schweiz (Kapitel 5 bis 7); Analyse und Diskussion (Kapitel 8 bis 11).

Grundsätzlich sind in der EU öffentliche Subventionen an wirtschaftliche Tätigkeiten verboten, damit ein fairer Wettbewerb im EU-Markt aufrechterhalten werden kann. Jedoch existieren im Waldbereich einige Ausnahmen. Dem Waldsektor kommt strukturelle Unterstützung hauptsächlich über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) zu, welcher etwa 90% der EU-Zahlungen an den Wald ausmacht.

2014 trat der ELER in eine neue Programmperiode (2014-2020), wobei dessen strategischer Rahmen und konkrete Massnahmen überarbeitet wurden. Dabei war das Ziel der EU-Kommission, die Verfahren zu vereinfachen und kohärenter zu gestalten. Der vorliegende Bericht zeigt jedoch, dass das Instrument des ELER im Vergleich zur vorherigen Periode noch komplexer wurde und dass die Zahl der Massnahmen im Zusammenhang mit dem Wald zugenommen hat.

In Folge dieser Reform können Veränderungen bei der Umsetzung der walddrelevanten Förderung in den EU-Mitgliedstaaten erwartet werden. Um die neue Programmperiode mit der Vorherigen zu vergleichen, wurde eine Typologie der walddrelevanten Massnahmen erstellt. Diese wurde (1) auf die im ELER definierten Massnahmen und (2) auf die tatsächlich an die Mitgliedstaaten ausbezahlten Mittel angewendet, um Veränderungen in der Umsetzung zu identifizieren und zu erklären.

Die vorliegende Studie untersucht die Fälle von Österreich und der Deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern. Mittels Interviews und Dokumentenanalysen wurden deren Umsetzung der vorherigen ELER-Programmperiode (2007-2013) sowie die geplante Umsetzung der kommenden Periode (2014-2020) erhoben.

Schliesslich enthält dieser Bericht einige gegenüberstellende Analysen der europäischen Fälle, der Mechanismen in der EU und der Schweiz sowie einzelner geförderter Massnahmen. Eine Vielzahl unterschiedlicher Rahmenbedingungen hat zur Folge, dass ein systematischer Vergleich zwischen der EU und der Schweiz nicht möglich ist. Anstelle dessen werden die Beiträge der EU in Hinblick auf die in der Schweiz unterstützten Bereiche Schutzwald, Biodiversität im Wald, Waldwirtschaft und Schutzbauten und Gefahrengrundlagen diskutiert. In einem weiteren Abschnitt wird die finanzielle Unterstützung an den Holzsektor in der Schweiz und in der EU beschrieben.

Executive summary

This study, mandated by the Swiss Federal Office for the Environment (FOEN), aims at presenting the recent development of the financial support provided by the European Union (EU) to forest-related activities in member states. The report serves as an updated and expanded version of previous similar reports (Basler & Hofmann, 2004; Keel & Ottitsch, 2008). It presents a Swiss perspective on the practices of our neighbours concerning forest-related EU support.

The report answers the following research questions: Which are the most influential European programmes? What are the main changes in the EU and in Switzerland since 2008? What financial means are (1) available and used in recent years and (2) foreseen for the forthcoming years?

The report consists of three parts: The EU and the forest question (sections 2 to 4); forest-related support in EU member states and in Switzerland (sections 5 to 7); analysis and discussion (sections 8 to 11).

In principle, state aid is prohibited within the EU to ensure fair competition in the common market. However, various exemptions are possible in the forest sector. The EU also provides structural support to the forest sector mainly through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), which comprises ca. 90% of the EU's funding for forests. Due to the EAFRD's key role, our report presents its mechanisms in detail.

In 2014, the EAFRD entered a new programme period (2014-2020). At this time, the strategic framing of the EU and the content of the EAFRD measures were adapted. The EU Commission's aim behind these reforms was to simplify the procedures and make them more consistent. Our study shows, however, that the changes result in a more complex instrument with a larger number of sub-measures in comparison to the previous period (2007-2013).

Following this reform, changes in the implementation of the forest-related incentives in the member states can be expected. To compare the current programme with the previous period and identify the changes, we developed a typology of forest-related measures available to forest administrations. We applied this typology (1) on the predefined mechanisms of the EAFRD and (2) on the actual financial support provided in member states to identify and explain the changes in implementation.

The report focuses on the cases of Austria and two German constituent states - Baden-Württemberg and Bayern. Through expert interviews and document analysis the study presents the actual implementation in the previous period (2007-2013) and planned implementation for the new period (2014-2020).

Finally, the report presents several transversal analyses between the European cases, between the European and Swiss mechanisms, as well as between forest-related incentives. Multiple contextual variables hinder a systematic comparison of Swiss and EU incentives. Instead, the report discusses various orientations in the EU forest-related support system from the perspective of the following Swiss incentive domains: protective forests, biodiversity in forests, forest management and protection infrastructures. A specific section discusses the financial support for the wood sector in Switzerland and in the EU.

1. Les questionnements de l'étude

1.1. Une contextualisation de la recherche

En Suisse, nous arrivons à la fin de la deuxième période (2012-2015) de soutien mis en place lors de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons seront prochainement renégociées pour une nouvelle période de la RPT 2016-2019 (voir figure 1).

La Suisse, et le marché du bois en particulier, n'est pas imperméable aux évolutions dans les pays voisins. Or, d'importantes évolutions s'observent dans l'Union européenne (UE). D'une part, le cadre stratégique a été modifié avec la publication en 2013 de la nouvelle stratégie forestière européenne et, d'autre part, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui attribue la vaste majorité des soutiens européens à la forêt, entame sa nouvelle période 2014-2020. Pour cette nouvelle programmation, les contributions financières européennes pour la forêt ont été entièrement revues. Il s'agit dans cette étude de les expliquer.

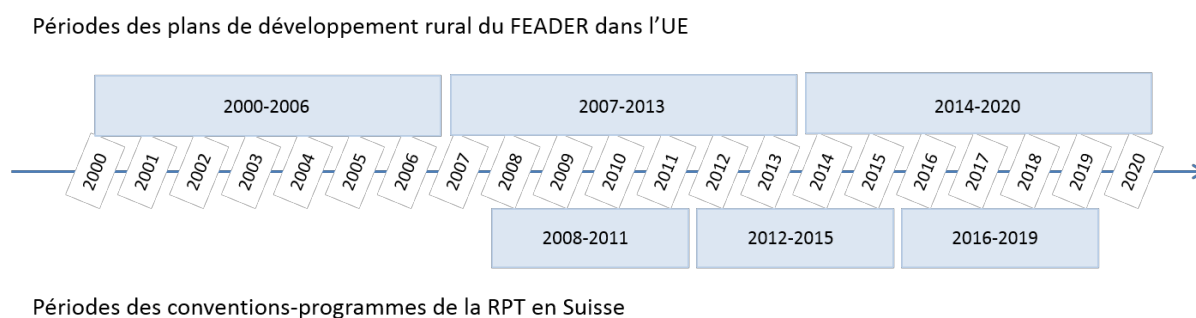


Figure 1 : La périodisation des soutiens en Suisse et dans l'UE

Source : notre représentation

1.2. Le cadre d'insertion de la recherche

La précédente étude de référence sur laquelle s'appuyait l'OFEV date de 2008 :

Keel & Ottitsch. (2008). Waldrelevante Förderungsprogramme in der EU-27 sowie Vergleich EU-Schweiz. Zurich : Basler & Hofmann.

Cette publication s'appuyait elle-même sur une précédente étude commandée par l'OFEFP :

Basler & Hofmann. (2004). Forstliche Förderung in der Europäischen Union. Zurich : Basler & Hofmann.

Au vu des évolutions récentes dans l'UE et celles à venir en Suisse, une mise à jour a semblé utile à la division Forêt de l'OFEV. Il est en effet nécessaire pour la Confédération de bien cerner les changements d'orientations à l'externe pour répondre au mieux à l'interne. Dans ce but, un mandat de recherche a été confié au groupe Natural Resource Policy de l'EPFZ.

Les questionnements généraux de cette étude, concernant les soutiens aux forêts, sont les suivants :

- quels sont les programmes européens les plus influents ?
- quels sont les principaux changements depuis 2008 dans l'Union européenne et en Suisse ?
- quels sont les moyens financiers (1) mis à disposition et utilisés au cours des dernières années et (2) quels sont ceux prévus pour les années à venir ?

1.3. Présentation du rapport

Ce rapport est construit sur une structure similaire aux précédents (de 2004 et de 2008), afin de faciliter la lecture comparative pour bien comprendre les évolutions. Toutefois, certains réarrangements sont apparus nécessaires aux auteurs, tant pour des questions de logique interne au texte que pour contextualiser des évolutions observées.

L'architecture de ce rapport est constituée de trois parties :

- Première partie : L'Europe et la question des forêts (sections 2 à 4)
- Deuxième partie : Les soutiens dans les États membres de l'UE et en Suisse (sections 5 à 7)
- Troisième partie : Analyse et discussion (sections 8 à 11)

Au début de chacune des parties, un petit paragraphe présente les différentes sections, leur enchaînement et l'objectif de leur présentation.

Première partie : l'Europe et la question des forêts

La première partie de ce rapport présente le contexte et les mécanismes européens en lien avec les forêts. Le propos concerne les contributions financières de l'UE disponibles pour les États membres.

2. Les forêts européennes

Cette section 2 contextualise les problématiques forestières européennes et suisses, tant en lien avec l'état des forêts (section 2.1) qu'avec les politiques européennes en lien avec les forêts (section 2.2).

2.1. L'état actuel des forêts européennes

Les forêts de l'UE constituent approximativement 5% des forêts mondiales (Eurostat, 2013, p. 189). Cette couverture est bien supérieure si l'on inclut les non-membres de l'UE, tels que la Norvège, la Russie, la Turquie, etc. En comparaison internationale, la part des forêts européennes s'accroît, car la couverture forestière mondiale a tendance à reculer.

L'Europe compte approximativement 160 millions d'hectares de forêt (Eurostat, 2013, p. 190), soit 37.5% de sa surface émergée. En prenant en compte l'ensemble de la surface boisée¹, l'étendue dépasse celle des terres agricoles (Eurostat, 2013, p. 190). La répartition entre les pays est cependant inégale (voir la figure 2) : Six États membres (Allemagne, Espagne, Finlande, France, Pologne et Suède) possèdent les deux tiers des surfaces forestières européennes. L'importance nationale des forêts varie aussi fortement. Dans certains pays, elles couvrent plus de 60% du territoire (Finlande, Suède et Slovaquie) et ailleurs, elles n'atteignent pas 15% (Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Danemark et Malte)². Il est aussi intéressant de noter la grande proportion de forêts privées dans les pays qui ont les plus grandes étendues de forêts.

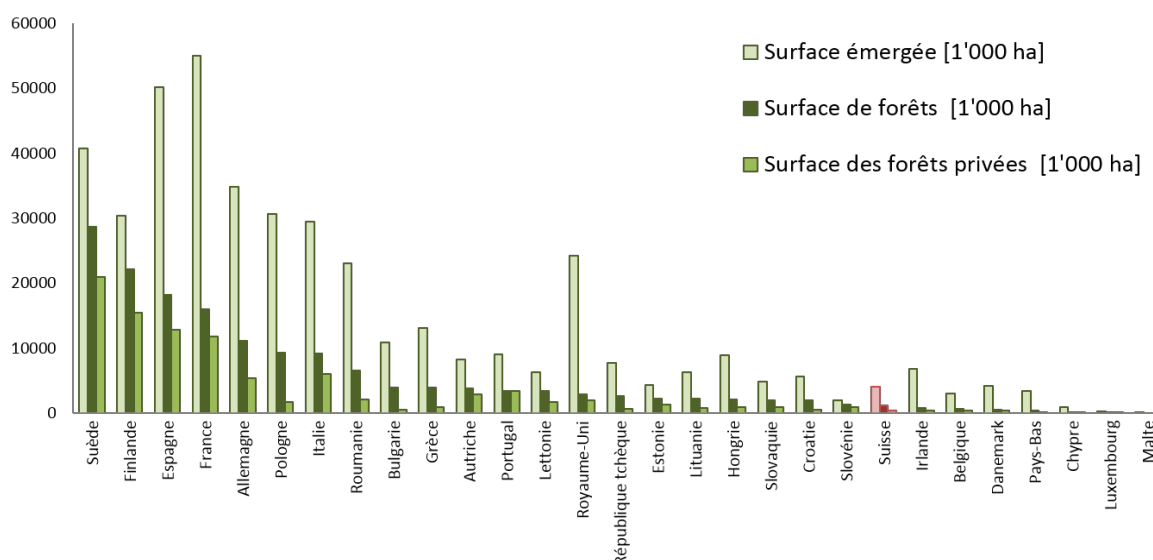


Figure 2 : La répartition des forêts dans l'UE-28 et en Suisse avec la part des forêts privées

Source : Eurostat (2013, 2014)

¹ Près de 180 millions d'hectares.

² En annexe 1, se trouve le tableau 10 des données statistiques complètes qui ont été utilisées pour ce rapport.

Derrière ce regard statistique qui compare un objet identique, se cache une grande hétérogénéité. Ces forêts constituent des écosystèmes diversifiés (forêts steppiques, humides, alpines, arides, etc.). Elles renvoient à des droits différents (propriété privée exclusive ou en libre accès, propriété publique, voire commune, etc.) et elles remplissent des fonctions socioéconomiques très variables (patrimoines familiaux, monoculture intensive, réserve de biodiversité, parcs périurbains, etc.).

La forêt apparaît dans plusieurs agendas politiques européens, car elle participe à différents objectifs stratégiques. Historiquement, la question forestière est liée à la question du développement rural, traitée dans la politique agricole commune (PAC). Son rôle pour l'emploi dans les régions retirées est essentiel et son poids économique est substantiel³. D'autre part, la biomasse forestière fournit près de la moitié des énergies renouvelables consommées dans l'UE⁴. En matière de protection de l'environnement, retenons que la moitié du réseau européen de protection de la biodiversité (Natura 2000) est composée de surfaces boisées (Commission européenne, 2013a, p. 55).

Cette forêt, aussi diversifiée et importante soit-elle, fait face à de nouveaux défis. En Europe, une augmentation des demandes des différents biens et services forestiers est attendue, avec comme conséquence l'apparition de nouvelles rivalités autour de cette ressource. Ses usages sont multiples et potentiellement contradictoires, notamment entre la production d'énergie renouvelable et la protection de la biodiversité (Commission européenne, 2013a, pp. 58-60; Söderberg & Eckerberg, 2013). De plus, les changements climatiques vont aussi modifier les conditions de production des biens et services forestiers, ajoutant de l'incertitude. Telles sont les bases sur lesquelles s'élaborent les questions forestières au sein de l'UE.

2.2. Les politiques européennes en lien avec les forêts

2.2.1. Les évolutions politiques en matière forestière

Le traité de l'Union ne prévoit aucune politique forestière communautaire, laissant la question aux États membres. Toutefois, cela n'empêche pas l'Union de traiter de multiples questions en lien avec la forêt, telles que par exemple, la production de bois-énergie, la biodiversité en forêt, la qualité de l'air, le stockage de CO₂, la lutte contre le commerce illégal, etc. (voir encadré 1).

Par le passé, l'UE a édicté plusieurs documents qui encadrent les différentes activités en lien avec la forêt. En 1998, le Conseil adopte la première *stratégie forestière européenne*. L'idée est, dès le début, de coordonner les différentes actions qui influencent la gestion des forêts en Europe. En 2005, un rapport suggère de définir un nouveau cadre plus adapté au nouveau contexte européen (élargissement de l'UE, révision de la PAC, évolution du contexte international, etc.). La stratégie forestière de 1998 est donc complétée en 2006 par le *Plan d'action forestier (2007-2011)* qui vise la mise en œuvre concrète d'une gestion durable des forêts en Europe. En 2012, l'évaluation *ex post* de sa mise en œuvre identifie de grands écarts entre les États membres et dénonce le manque de cohérence entre les trois dimensions du développement durable. Les incohérences entre la stratégie forestière de 1998 et le plan d'action de 2006 sont aussi relevées par d'autres études et rapports (Arsenis, 2007; Commission européenne, 2010b; Pülzl et al., 2013). Les auteurs reconnaissent cependant que le *Plan d'action* a accru la présence et la visibilité des acteurs forestiers sur la scène

³ Le secteur forestier représente notamment 5% du PIB de la Finlande (Ragonnaud, 2014, p. 2).

⁴ 47.8% selon les statistiques européennes (Eurostat, 2013, p. 197)

européenne (EFI et al., 2012). C'est sur ces constats que la Commission élabore en 2013 une *nouvelle stratégie forestière européenne* qui est adoptée par le Conseil le 19 mai 2014.

Encadré 1 : La forêt, une compétence partagée

Nous avons vu que les traités fondateurs de l'Union ne prévoient aucun transfert de compétence concernant les forêts. Une question importante est de déterminer dans quelle mesure l'UE peut légiférer en matière forestière. La répartition des compétences entre l'UE et les États membres est régie par les articles 2 à 6 du traité de l'Union. Ce traité précise que l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribué (principe d'attribution, art. 5 al. 2). Sans attribution, la compétence des États membres n'est pas pour autant exclusive. En effet, l'Union peut traiter de domaines qui ne relèvent pas de sa compétence si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints par les États membres (principe de subsidiarité, art. 5 al. 3). On parle alors de compétences partagées.

Les compétences exclusives⁵ de l'Union sont précisées à l'art. 3 et les compétences partagées à l'article 4. Ces dernières concernent notamment l'agriculture, l'environnement et l'énergie qui influencent directement le secteur forestier (Kingston 2010, cité par Wydra, 2013, p. 33). L'UE peut donc se saisir des questions forestières au travers d'autres politiques (développement rural, production d'énergie renouvelable, biodiversité, etc.) même si aucune compétence sectorielle ne lui est explicitement attribuée en matière forestière.

Une limite pour l'UE concerne la politique forestière internationale. Sans compétence exclusive, tous les accords qu'elle signe doivent être ratifiés par les États membres, ce qui réduit les engagements au plus petit dénominateur commun (Wydra, 2013, pp. 34-35).

2.2.2. La fragmentation des politiques en lien avec la forêt dans l'UE

Les effets de la nouvelle stratégie forestière de l'UE seront observés à l'avenir, mais le constat de base est celui d'une fragmentation entre les politiques qui influencent la forêt (*forest-related*). Suite aux évolutions récentes, plusieurs auteurs décrivent l'apparition d'une politique forestière (*forest-focused*) en devenir (voir l'encadré 2). Pour l'instant, la situation peut être décrite comme une « *mosaïque* » (Winkel, Aggestam, Sotirov, & Weiss, 2013, p. 62) de politiques distinctes couvrant un « *éventail très large* » (Ragonnaud, 2014, p. 3).

Notre étude distingue les influences prépondérantes et les influences secondaires, sans parvenir à les pondérer de manière quantitative. Nous établissons ainsi deux catégories. Nos observations montrent que les influences prépondérantes sont :

- La politique agricole et la question du développement rural,
- Les politiques environnementales et la question de la biodiversité,
- La politique économie et la question de l'emploi (aussi en lien avec le développement rural),
- La politique énergétique et la question du changement climatique.

Les influences secondaires sont :

- La politique de la recherche et de l'innovation,
- Le commerce intérieur (la concurrence sur le marché communautaire),

⁵ Les compétences exclusives sont : l'union douanière ; marché intérieur (saine concurrence) ; politique monétaire (monnaie unique) ; conservation des ressources biologiques marines (politique commune de la pêche) ; politique commerciale commune ; accords internationaux touchant à ses compétences exclusives.

- Les questions de sécurité et de protection civile (crues, catastrophes naturelles, etc.),
- La gestion des cours d'eau,
- La politique sanitaire et la question de la lutte contre les espèces invasives et les maladies,
- La politique extérieure et de coopération au développement, y compris la politique forestière internationale de l'UE en matière de lutte contre la commercialisation de bois exploité illégalement.

Ces différentes politiques et questions, qui sont présentes dans l'agenda politique européen, sont interdépendantes et dynamiques. Leur influence évolue, invalidant toute classification rigide. Notre figure 3 en présente un instantané. Les flèches représentent les influences des politiques prépondérantes et secondaires sur la forêt, identifiées par des grands disques foncés ou des petits plus clairs. Le cercle pointillé illustre leurs interdépendances. C'est ici que s'exprime la volonté de la *nouvelle stratégie forestière* de fournir un cadre de référence cohérent (Ragonnaud, 2014), en réponse à la dénonciation de leur fragmentation (Winkel et al., 2013).

La nouveauté est l'affirmation des questions énergétiques et climatiques parmi les influences prépondérantes. Cela n'éclipse pas la politique agricole des questions forestières, mais implique néanmoins une perte d'influence relative (Pülzl & Dominguez, 2013; Söderberg & Eckerberg, 2013).

Ces différentes thématiques sont traitées dans des arènes politiques qui sont parfois différentes, à d'autres niveaux que celui des institutions bruxelloises (Pülzl & Dominguez, 2013). Par exemple, les critères de gestion durable des forêts se sont affirmés au niveau pan-européen de la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (MCPFE ou *Forest Europe*), alors que la lutte contre la déforestation et les questions climatiques sont discutées au niveau international. Nous nous trouvons donc dans une situation classique de gouvernance multiniveaux. Relevons par exemple c'est au niveau pan-européen de *Forest Europe* que se déroule les négociations pour la mise en place de démarches contraignantes concernant la gestion forestière, et non au niveau de l'UE.

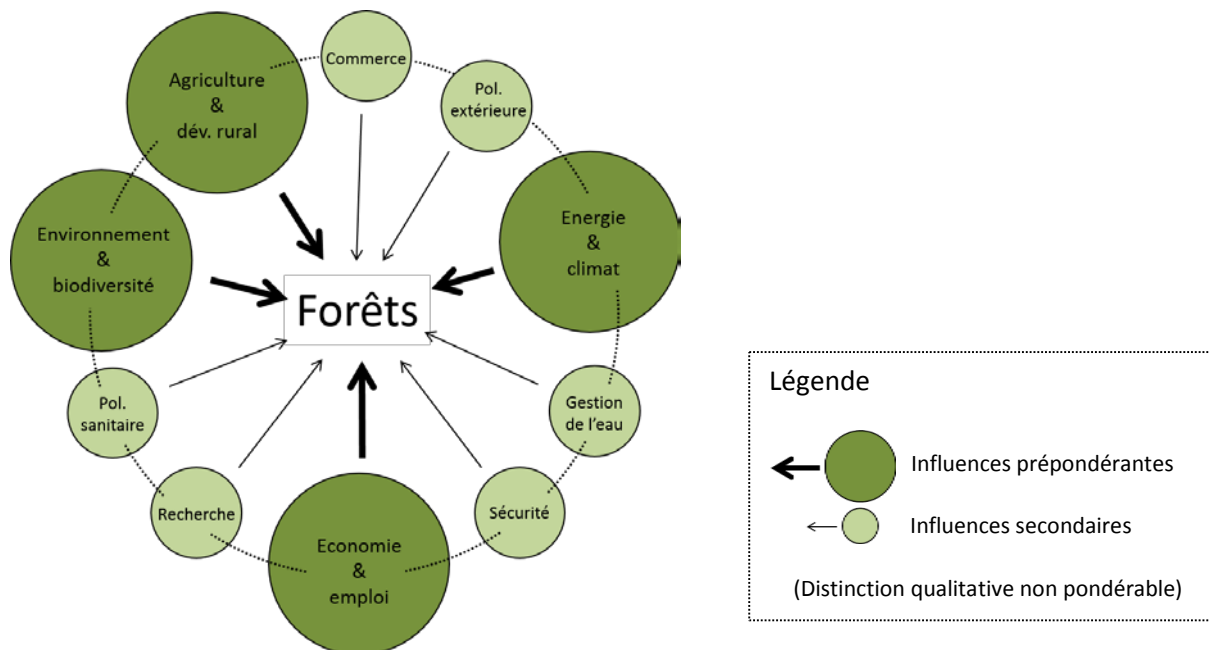


Figure 3 : La fragmentation actuelle des politiques en lien avec la forêt

Source : notre représentation, adaptée de Pülzl et al. (2013, p. 13)

Encadré 2 : Vers l'affirmation d'une politique forestière européenne

Actuellement, la fragmentation des politiques en lien avec la forêt ne permet pas de parler d'une politique forestière européenne (Winkel et al., 2013). Cependant, certains voient dans l'intensification récente de la coordination, l'émergence d'une politique forestière (Wydra, 2013). Il s'agit d'une démarche constamment réaffirmée depuis la fin des années 1990 et la publication de la nouvelle stratégie forestière européenne peut être vue comme une étape d'un processus. Son importance particulière est due au fait qu'elle émane du Conseil européen et qu'elle traduit une volonté de cadrer les actions communautaires qui affectent un domaine (Pülzl & Dominguez, 2013, p. 71). Ceci revient, en effet, à établir les bases d'une politique publique. Ainsi, même sans attribution formelle de compétences à l'UE par les États membres, une volonté de mise en cohérence de la fragmentation politique peut être décrite et pourrait constituer une étape vers l'affirmation d'une politique forestière européenne.

Par ailleurs, cette affirmation d'une politique coordonnée n'est pas due au hasard, mais à la visibilité croissante des acteurs forestiers (depuis le Plan d'action forestier) et environnementaux sur la scène européenne (EFI et al., 2012). Leurs dénonciations récurrentes des déficits de coordination intersectorielle, auxquels la gestion des forêts est confrontée, ont problématisé la question. Ceci constitue la première étape de la construction d'une politique publique. Par ailleurs, l'écologisation progressive de la PAC, l'affirmation des politiques environnementales et les réorientations de la politique énergétique touchent de manière récurrente à la gestion des forêts européennes par les États membres (Winkel et al., 2013). Désormais, la thématique forestière est bel et bien présente à l'agenda politique européen et les acteurs de cette politique se reconnaissent dans le réseau d'acteurs qui forme l'arène de cette politique (Pülzl & Dominguez, 2013). En outre, l'accroissement de la densité normative en lien avec les questions forestières permet aussi de décrire l'émergence d'une politique forestière européenne (Wydra, 2013, p. 33) autour d'une « *boîte à outils commune* » (Pülzl & Dominguez, 2013, p. 62). L'affirmation de cette politique serait donc matérielle, dans une orientation pragmatique, mais pas (encore) formelle.

2.3. Synthèse intermédiaire

La question forestière joue un rôle important pour différents axes stratégiques européens centraux, tels que l'emploi en zone rurale et la production de biomasse destinée à la production énergétique, les questions climatique et environnementale (en particulier la biodiversité), etc.

L'évolution des attentes et des usages des biens et services forestiers renforce les interdépendances et fait apparaître de nouvelles rivalités autour de la forêt. Or, il n'y a pas de politique forestière européenne cohérente, mais une mosaïque d'influences fragmentées (Winkel et al., 2013). Cela s'explique d'abord par le fait que l'UE n'a pas de compétence formelle qui lui soit attribuée en matière forestière. Elle dispose cependant des compétences partagées en lien avec les questions forestières (Wydra, 2013).

On observe une mise en cohérence de ces influences, la multiplication des normes en lien avec les forêts et l'apparition d'une arène européenne. Ce sont autant d'éléments qui participent à l'émergence d'une politique forestière européenne, au moins matériellement, alors que sur le plan formel il n'y a guère d'évolution significative. La forêt reste dans les mains des États membres.

3. Les soutiens de l'Union européenne aux forêts

3.1. Le fonctionnement des soutiens européens

3.1.1. La coordination stratégique de l'UE

L'UE soutient ses membres par une série de fonds européens structurels et d'investissement (FESI)⁶. Afin de renforcer leur cohérence pour la période 2014-2020, de nouvelles règles communes sont entrées en vigueur à la fin de l'année 2013 (Règlement (UE) no 1303/2013 du 17 décembre 2013). L'objectif de ce cadre stratégique commun est « *de garantir une utilisation plus stratégique et complémentaire des différentes sources de financement de l'Union, ainsi que de combiner et de simplifier leur utilisation pour en renforcer les effets sur la croissance et l'emploi* » (Commission européenne, 2014h). Désormais, chaque État membre élabore un *accord de partenariat* (AP) où il fixe ses priorités stratégiques d'investissement pour l'ensemble des FESI sur son territoire (1303/2013, art. 14 et ss.). Cet accord doit ensuite être négocié et accepté par la Commission, avant d'être traduit en actions concrètes dans un programme opérationnel. C'est sur cette base que se décident les soutiens européens que nous allons présenter ci-après (voir figure 4 ci-dessous).

Par ce processus de coordination et de concertation la Commission entend garantir que les États membres contribuent à la mise en œuvre de la *stratégie Europe 2020* (1303/2013, art. 4). Ce texte (Commission européenne, 2010a) constitue le cadre stratégique de l'UE pour relever les défis du développement économique, compte tenu de la crise budgétaire actuelle. Les trois priorités sont d'aboutir à une croissance intelligente⁷, durable⁸ et inclusive⁹ en 2020. Pour y parvenir, cinq grands objectifs¹⁰ ont été fixés, dont certains concernent les activités forestières, notamment en matière d'emploi, de lutte contre la pauvreté, de réduction des émissions de CO₂ et de production d'énergie renouvelables.

Tous les FESI ne concernent pas notre étude. Dans la sous-section suivante, nous présentons ceux qui influencent les activités forestières, avant de nous limiter dans les sections suivantes au plus important : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

⁶ Le Fonds européen de développement régional (FEDER), Le Fonds social européen (FSE), Le Fonds de cohésion (FC), Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

⁷ fondée sur la connaissance et l'innovation.

⁸ plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive.

⁹ à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

¹⁰ (1) 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi; (2) 3 % du PIB de l'UE devrait être investi dans la R&D; (3) réduction de 20% (voire 30%) des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 (objectif 20-20-20); (4) le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % et au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur; (5) il conviendrait de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté (Commission européenne, 2010a, p. 12).

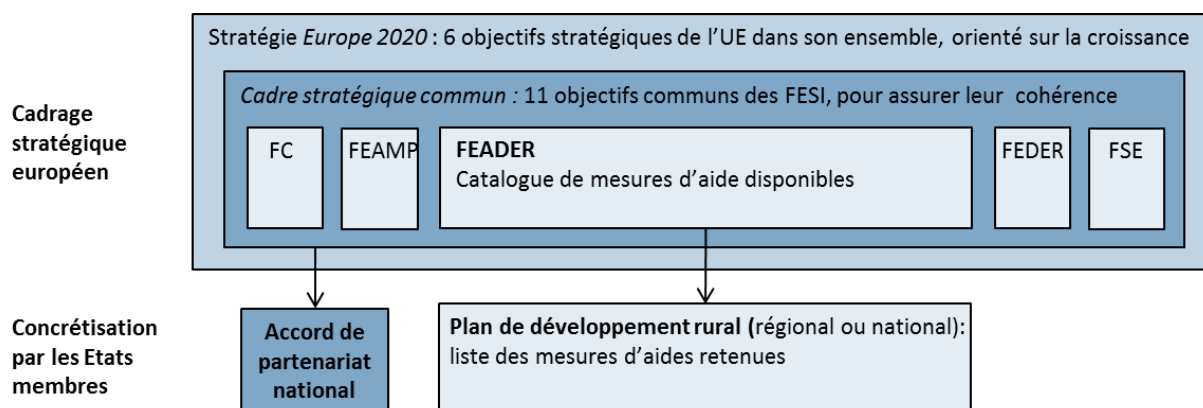


Figure 4 : Le cadrage stratégique des contributions européennes

Source : notre représentation

3.1.2. Les différents soutiens publics aux forêts

Il convient de distinguer trois types de soutiens financiers : Les aides d'Etat, les cofinancements et les financements nationaux complémentaires. Seuls les cofinancements bénéficient d'une contribution des fonds de l'UE. Les aides d'Etat et les financements nationaux complémentaires ne concernent que des financements nationaux, auxquels les règles de l'UE s'appliquent. Nous présentons, ci-dessous (et plus loin dans la figure 5), ces différentes aides qui se retrouvent dans les cas que nous présentons en deuxième partie.

Les aides d'Etat

De manière générale, l'article 107§1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit les aides d'Etat. Toutes aides accordées par les États, ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit sont jugées incompatibles avec le marché intérieur, car elles faussent la concurrence et ainsi affectent les échanges entre États membres.

Toutefois certaines aides au caractère extraordinaire restent possibles et dans certains cas, la Commission peut autoriser des soutiens (TFUE, art. 107§1 et §2). Afin de clarifier ce qui peut être soutenu ou non, les exemptions sont précisées par la Commission dans ses lignes directrices.

Lorsqu'un État membre (ou son administration) désire soutenir, avec des fonds publics, des acteurs ciblés, alors il doit en faire la demande en avance à la Commission : c'est la procédure de la *notification* (TFUE, art. 108§3). Dans le domaine agricole, les articles 42 et 43 du traité exemptent un certain nombre d'activités listées (TFUE, annexe I). Cependant, la jurisprudence exclut de cette liste les soutiens aux activités forestières qui devaient donc procéder à une notification pour chaque soutien public (Commission européenne, 2013a, p. 82).

Les réformes de la PAC menées entre 2012 et 2014 ont ouvert de nouvelles possibilités de dérogations et d'exemptions. Sans entrer dans les détails, relevons que dorénavant des « *exemptions par catégorie* » permettent d'octroyer des aides au secteur forestier sans notification préalable de la Commission (Règlement (UE) no 651/2014). A cela s'ajoute une élévation du plafond en dessous

duquel les aides sont exemptées de notification (règle dite *de minimis*) à 15'000 euros sur trois ans¹¹ (Règlement (UE) no 1408/2013). D'autre part, les aides d'État au secteur forestier peuvent désormais être validées en bloc par la Commission, sans avoir à suivre toute la procédure de notification préalable (lire ci-après les explications concernant les financements nationaux complémentaires).

Les soutiens de l'UE, cofinancés par les États membres

Au moyen des différents FESI, la politique de cohésion européenne soutient différents programmes destinés à réduire les inégalités entre les États membres et à renforcer leur compétitivité dans l'économie mondiale. Ces aides structurelles sont cofinancées par des fonds nationaux, régionaux ou locaux des États membres. Ces soutiens publics des pays membres répondent donc à une démarche européenne et sont par conséquent autorisés. Tous ces cofinancements ne sont pas pour autant libres. Ils doivent être prévus dans les planifications nationales (ou régionales) qui sont soumises à la Commission¹². Celle-ci s'assure de la conformité des soutiens prévus avec les objectifs communautaires.

Ces cofinancements impliquent une contribution de l'UE et une contribution des États membres (voir figure 5). Pourtant, dans les faits, Bruxelles n'effectue aucun versement à destination des membres de l'UE. Celui-ci est remplacé par une déduction des contributions nationales au budget général de l'UE. En conséquence, un des enjeux des cofinancements requis par les États membres est de réduire leurs charges européennes.

Les financements nationaux complémentaires

Jusqu'en 2013, les aides publiques pour des activités forestières, hors cofinancement, devaient être notifiées à la Commission, puisque les exemptions agricoles ne s'y appliquaient pas. La Commission interprétait chaque demande en distinguant les activités forestières industrielles (prohibées) des aides non-commerciales, par exemple pour l'environnement (autorisées). Cette situation a généré une importante charge administrative et une insatisfaction de part et d'autre.

Dorénavant, les États membres ont la possibilité de présenter dans leur *plan(s) de développement rural* (Règlement 1305/2013, art. 82), qu'ils soumettent à la Commission, des aides pour le maintien ou la restauration de fonctions environnementales, protectives ou récréatives (Commission européenne, 2013a, p. 83). Ces aides, qui sont jugées compatibles avec le marché intérieur (tel que prévu au §589 et aux §620 à 630 des lignes directrices du FEADER), se trouvent ainsi autorisées en bloc, sans autre procédure de *notification*. Ceci allège la charge administrative des administrations forestières nationales et accroît leur marge de manœuvre.

Puisque ces aides contribuent à l'atteinte des objectifs du FEADER (lire plus loin, section 4.3.3) pour une gestion durable multifonctionnelle des forêts, elles sont dites complémentaires (1305/2013, art. 82). Nous les présentons dans le tableau 4 (section 4.3.2).

¹¹ Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des mesures forestières indique que l'exemption *de minimis* étaient fréquemment utilisées dans le domaine forestier au début de la période 2007-2013 (Commission européenne, 2009d, p. 63), avec un plafond alors à 7'500 euros sur trois ans.

¹² C'est le cas des *plans de développement rural* que nous examinons dans nos cas (section 5 et 6)

3.2. Les soutiens financiers européens en lien avec les forêts

La question forestière est abordée de manière fragmentée par une multitude de politiques communautaires, dont les compétences sont partagées entre l'UE et les États membres. Etablir un panorama des soutiens européens est donc problématique en soi. D'ailleurs, à ce jour, aucun panorama exhaustif n'existe, ni dans la littérature, ni auprès de la Commission européenne. Nous présentons une liste succincte, non-exhaustive, en nous limitant aux instruments les plus importants. Nous les présentons de manière successive en commençant par les plus importants :

Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Parmi les différents soutiens financiers qui touchent à la forêt, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est le plus important. Cet instrument de la politique agricole commune (PAC) fournissait 90% des soutiens européens pour la forêt sur la période 2007-2013 (Commission européenne, 2013a, p. 43; Ragonnaud, 2014). Pour la période 2014-2020, les mesures destinées exclusivement aux activités forestières ont été regroupées. Nous les détaillons dans la section 4 de ce rapport. Le montant total du soutien de l'Union dans le cadre du FEADER pour la période 2014-2020 est de 95 milliards d'euros.

Horizon 2020

Horizon 2020 est le principal soutien financier européen à la recherche. Le programme 2014-2020 est structuré en sections, dont la troisième - « défis de société » - contient deux sous-sections relatives aux questions forestières : (1) La sous-section « *sécurité alimentaire, agriculture durable, recherche marine et maritime et bioéconomie* » traite de la production agricole, de la gestion durable des forêts et des sols ainsi que du changement climatique. (2) La sous-section « *Lutte contre le changement climatique, utilisation efficace des ressources et matières premières* » traite des questions relatives aux écosystèmes, à la biodiversité et à la biomasse. L'importance du soutien d'Horizon 2020 à la forêt est estimée à quelques pourcents. Il n'est guère possible de mieux la quantifier *ex ante*, car cela dépend des requêtes déposées.

LIFE

A côté de la politique agricole, les questions environnementales disposent d'un instrument spécifique : le programme LIFE. LIFE a été lancé pour la première fois en 1992 et depuis les programmes LIFE se succèdent¹³. Le nouveau programme LIFE 2014-2020 (Règlement (UE) no 1293/2013) comporte deux sous-programmes consacrés à l'environnement et à l'action pour le climat. Les forêts sont concernées par tous les deux (1293/2013, considérant 16). Cependant, une des priorités thématiques du sous-programme environnement, visées à l'article 9, concerne explicitement la forêt (1293/2013, annexe III, A, c). Des projets relatifs à la gestion des forêts européennes peuvent donc être déposés lors des appels à projets annuels.

Fonds européen de développement régional (FEDER)

Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est, avec le Fonds social européen (FSE) (*lire infra*), un des deux fonds structurels de l'UE qui visent à réduire les écarts de développement entre les régions et les États membres. Le règlement du FEDER (Règlement (UE) no 1301/2013¹⁴) ne prévoit aucune mesure destinée aux activités forestières. Toutefois, parmi les priorités listées à l'article 5,

¹³ LIFE I: 1992-1995, LIFE II: 1996-1999, LIFE III: 2000-2006, LIFE+: 2007-2013 et dorénavant LIFE 2014-2020.

¹⁴ Auparavant, pour la période 2007-2013, c'est le règlement (CE) no 1698/2005 qui faisait foi.

certaines peuvent concerner des soutiens aux entreprises forestières ou à des entreprises clientes : l'amélioration de la compétitivité (1301/2013, art. 5.3) ; la transition vers une économie à faible émission de carbone (1301/2013, art. 5.4) ; l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques (1301/2013, art. 5.5) ; la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources et la restauration de la biodiversité (1301/2013, art. 5.6) ; etc.

Fonds social européen (FSE)

Le Fonds social européen est le principal dispositif européen de soutien à l'emploi. Ce fonds structurel vise à optimiser les compétences techniques des entreprises et à améliorer les prestations des administrations publiques. Son nouveau règlement (Règlement (UE) no 1304/2013) ne contient aucune mesure destinée aux activités forestières. Toutefois, le FSE peut soutenir des entreprises du secteur forestier au même titre que d'autres entreprises. Cela peut, par exemple, se faire par des cofinancements de formations.

Fonds de cohésion

Le fonds de cohésion vise à aplanir les écarts économiques, sociaux et territoriaux entre les États membres. Il est donc destiné aux pays les plus faibles (dont le revenu national brut est inférieur à 90% de la moyenne communautaire). Il accorde des financements en faveur de projets d'infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports. Aucune mesure destinée à la forêt n'est prévue par son règlement (Règlement (UE) no 1300/2013), mais certaines pourraient parfaitement y être intégrées.

Les autres instruments financiers

D'autres instruments financiers communautaires peuvent encore être considérés dans la mesure où ils pourraient contribuer aux activités en forêt. Leur importance est cependant extrêmement faible en comparaison des instruments mentionnés plus haut. Il s'agit notamment des Programmes de promotion de la coopération transfrontalière et transnationale (Interreg), des Aides à la transition et à la pré-accession, du Fonds européen d'aide pour les plus démunis (FEAD), du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) ; du Programme pour la compétitivité des entreprises et des PME (COSME), du Programme statistique européen, d'autres programmes de recherche, etc.

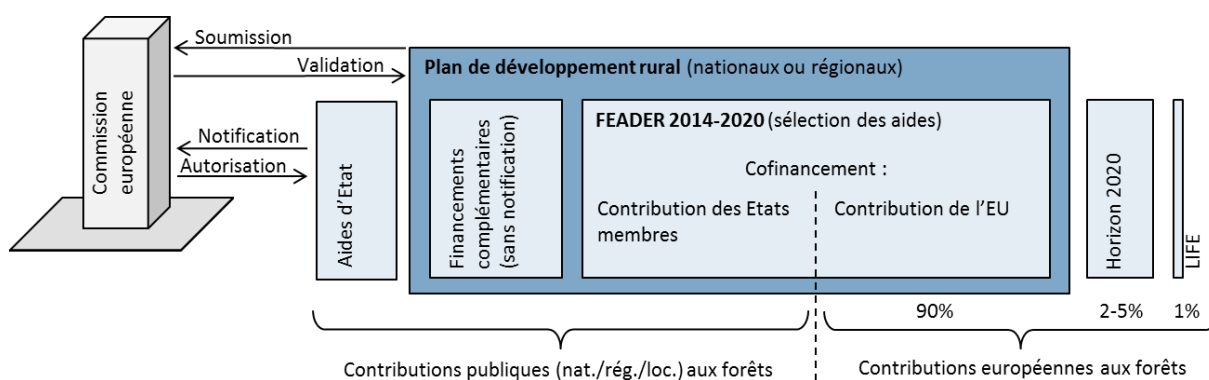


Figure 5 : Les différents soutiens publics à la forêt dans l'UE

Source : notre représentation

3.3. Synthèse intermédiaire

Les soutiens de l'UE et de ses membres aux activités forestières ne sont pas libres. Par principe, les soutiens publics (« aides d'État ») sont même interdits dans les pays membres de l'UE, pour éviter de biaiser la concurrence sur le marché intérieur. Cependant, depuis 2014, certaines dérogations et exemptions concernent les soutiens financiers au secteur forestier.

A côté de cela, l'UE dispose aussi de fonds structurels et d'investissements (FESI), dont le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui, à lui seul, représente près de 90% des montants européens pour la forêt. D'autres instruments européens fournissent des soutiens financiers aux forêts, mais dans une moindre mesure¹⁵. Cette répartition explique pourquoi, après une présentation succincte des différents instruments (section 3.1.2), la section 4 ci-après s'arrête longuement sur le FEADER.

En 2014, la programmation européenne est entrée dans une nouvelle période 2014-2020. A cette occasion, l'encadrement des fonds, leur cohérence et leurs procédures ont été largement adaptés. La modification de ces règles va à l'avenir modifier la mise en œuvre des instruments tels que le FEADER pour la période 2014-2020 par rapport à la période précédente (2006-2013).

4. Les soutiens à la forêt dans le cadre du FEADER

4.1. Aperçu des règles au niveau européen

4.1.1. Le FEADER

La politique agricole commune (PAC) s'appuie sur deux piliers : le premier concerne le soutien au marché et, le second, le développement rural. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est l'instrument de financement de ce second pilier, auquel le secteur forestier est lié du fait de son importance en termes de surface et d'emplois dans les régions rurales.

Depuis la première période de programmation 2000-2006, la politique de développement rural s'articule autour d'un fonds¹⁶ que les États membres peuvent solliciter. Le fonctionnement général est le suivant : l'UE définit les objectifs de la politique de développement rural sur des périodes de 7 ans (2000-2006 ; 2007-2013 et désormais 2014-2020). Dans ce cadre programmatique, les États membres élaborent des *plans de développement rural* dans lesquels ils listent les mesures concrètes à mettre en œuvre sur leur territoire pour atteindre les objectifs fixés par l'UE. Ce sont des documents très détaillés (souvent plus de 800 pages¹⁷) qui sont étudiés, négociés, puis validés par la Commission avant d'être

¹⁵ C'est le cas du programme LIFE qui, selon les informations reçues de la Commission européenne, fournit approximativement 1% des soutiens européens à la forêt. Ensuite, le programme de recherche Horizon 2020 pèse pour quelques pourcents.

¹⁶ Le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) en 2000-2006, puis le FEADER depuis 2007-2013.

¹⁷ Ce rapport traite de ceux du Bade-Wurtemberg (779 pages pour 2007-2013 et 761 pages 2014-2020), de ceux de la Bavière (849 pages pour 2007-2013 et 591 pages 2014-2020) et de ceux de l'Autriche (556 pages pour 2007-2013 et 843 pages 2014-2020).

mis en œuvre dans les États membres. Les États membres peuvent déposer un plan national et/ou des plans régionaux (Règlement (UE) no 1698/2005, art. 15, al. 2 et 3 et 1305/2013. art. 6)¹⁸.

4.1.2. Les différents types de mesures en lien avec la forêt

Avant le FEADER, au cours de la période 2000-2006, les mesures en lien avec la forêt existaient dans son prédécesseur : le Fonds européen d’Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA). Il ne contenait aucune mesure spécifique à la forêt, mais certaines mesures pouvaient être utilisées par le secteur forestier. Les premières mesures réellement forestières sont apparues sur la période 2007-2013 (nous les présentons en section 4.2). Avec la nouvelle période 2014-2020, les aides en lien avec la forêt ont été encore davantage affirmées dans le FEADER.

Pour traiter de cette évolution et de cette diversification, nous proposons de distinguer trois types de mesures, selon la manière dont la forêt est abordée. Le tableau 1 ci-après présente la typologie que nous avons retenue. Elle se base sur une distinction présentée dans le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre des mesures forestière (2009d). Nous en avons fait une typologie pour permettre la comparaison.

	Descriptifs des types de mesures	Exemples
Type 1 : <i>Les mesures exclusivement forestières</i>	Ce sont des mesures dédiées au secteur forestier et aux activités en lien direct avec la forêt. Elles traitent exclusivement des soutiens en lien à la forêt. Toutes les mesures de ce type disposent d’un budget et d’indicateurs qui permettent de suivre la mise en œuvre du soutien aux forêts dans le cadre du FEADER (niveau de dépenses, indicateurs de mise en œuvre, etc.).	Période 2007-2013 : mesure 122 destinée à l’amélioration de la valeur économique des forêts. Période 2014-2020 : mesure 8 concernant les investissements dans le développement des zones forestières et l’amélioration de leur viabilité.
Type 2 : <i>Les mesures incluant le soutien aux forêts</i>	Ces mesures ne visent pas exclusivement le secteur forestier, mais peuvent s’y appliquer. Toutes mentionnent le secteur forestier ou la forêt comme bénéficiaires potentiels. Leurs indicateurs de mise en œuvre ne permettent pas de détailler les soutiens destinés aux secteurs agricoles ou forestiers et peuvent donc créer une confusion.	Période 2007-2013 : mesure 123 destinées à accroître la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles. Période 2014-2020 : mesure 4.3 concernant l’adaptation et la modernisation du secteur agricole et de la foresterie.
Type 3 : <i>Les mesures susceptibles de bénéficier aux forêts</i>	Ces mesures peuvent toucher les activités en lien avec la forêt sans pour autant les viser de manière exclusive (type 1) ou conjointe (type 2). Ce sont principalement des mesures transversales destinées au développement rural sans qu’un secteur ne soit visé. Comme pour le type 2, leurs indicateurs ne permettent pas de distinguer clairement les soutiens qui concernent les activités en lien avec la forêt.	Période 2007-2013 : mesure 311 destinée à la diversification vers des activités non agricoles. Période 2014-2020 : mesure 6.2 concernant l’aide au démarrage d’entreprises pour des activités non agricoles dans les zones rurales.

Tableau 1 : Typologie des trois types de mesures en lien avec la forêt

Source : Notre typologie, inspirée de la Commission européenne (2009d, pp. 4-6 et 8).

¹⁸ Nous verrons dans nos cas qu’en Allemagne des plans régionaux sont présentés (section 5), alors qu’en Autriche, il s’agit d’un plan national (section 6).

Cette typologie nous semble indispensable pour classer et comparer les différentes mesures prévues et mises en œuvre, compte tenu de l'absence d'une distinction entre les bénéficiaires (ou même les secteurs) auxquels s'adressent de nombreuses mesures.

La figure 6 ci-dessous donne une image d'ensemble des mécanismes décrits sur la base des figures 4 et 5 qu'elle reprend et complète.

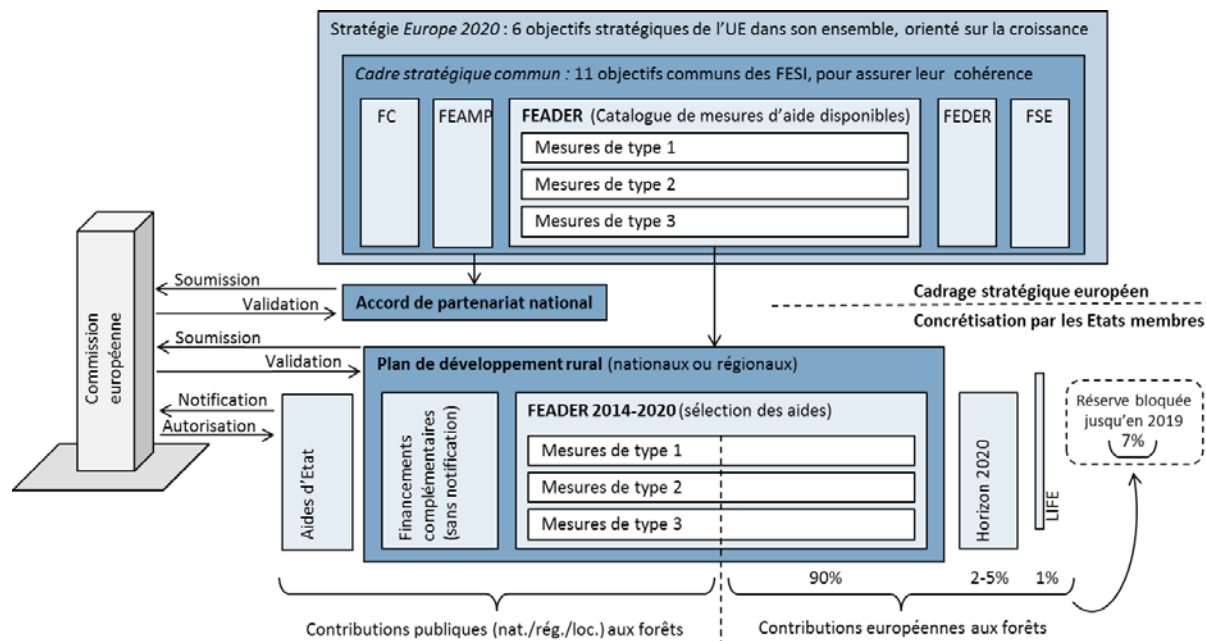


Figure 6 : Les mécanismes prévus par le FEADER

Source : notre représentation

4.2. Les mesures mises en œuvre sur la période 2007-2013

Le règlement 1698/2005 établit les bases du FEADER 2007-2013. Ce document a été largement décrit dans la précédente étude (Keel & Ottitsch, 2008). Rappelons qu'il était construit autour de 4 axes¹⁹, et que chacun contenait une série de mesures. Au total, 44 mesures étaient prévues. Dans le tableau 2 ci-après, nous les avons classées selon la typologie présentées au tableau 1.

Retenons d'emblée que dans la période 2007-2013, le soutien aux activités liées à la forêt est prévu explicitement dans le règlement du FEADER, contrairement à la première période 2000-2006. Ceci est justifié dans les considérants du règlement 1698/2005 qui affirment 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. [En conséquence,] il convient d'adopter des mesures en faveur de la sylviculture* » (1698/2005, § 32).

Cette reconnaissance explicite légitime une série de mesures en faveur de la forêt qui sont énoncées dans le règlement et détaillées dans les lignes directrices publiées par la Commission européenne

¹⁹ Axe 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (mesures 111 à 144) ; axe 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural (mesures 211 à 227) ; axe 3 : qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale (mesures 311 à 341) ; et axe 4 : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER) (mesures 411 à 431).

(2006c). Les mesures d'aide à la forêt s'articulent autour de deux articles du règlement 1698/2005 : les mesures pour « *l'amélioration de la valeur économique des forêts* » (1698/2005, art. 20b, al. ii) et les mesures « *axées sur l'utilisation durable des terres forestières* » (1698/2005, art. 36b). De ces ancrage juridique découlent les 8 *mesures exclusivement forestières* (type 1)²⁰ et des 6 mesures qui s'adressent tant au secteur agricole qu'au secteur forestier (type 2). A ces 14 aides en lien direct avec la forêt s'ajoute encore une série de 13 mesures transversales qui peuvent aussi offrir des soutiens à la forêt sans pour autant le prévoir.

Concernant les mesures transversales, quelques précisions sont nécessaires au sujet du programme LEADER (Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale). Il offre un soutien pour la mise en œuvre de stratégies locales de développement au moyen de partenariats public-privé, appelés *groupes d'action locale*. Ces réseaux locaux d'acteurs intersectoriels visent un objectif sur un territoire déterminé. Ce programme a vu le jour en 1991²¹ avec comme but d'impliquer davantage les acteurs locaux dans le développement futur de leur région. Il s'agit d'une approche méthodologique qui encourage la coopération (*bottom-up*) entre les acteurs ruraux afin de réaliser des activités génératrices de revenus en zone rurale. Les mesures LEADER du FEADER 2007-2013 (mesures 411 à 431) ne contiennent aucune mesure explicitement forestière, mais le FEADER s'adresse de manière générale à tous les propriétaires et exploitants en milieu rural, notamment les micro-entrepreneurs. Une aide du LEADER peut, par exemple, s'adresser à la coordination locale autour d'une problématique en lien avec l'exploitation forestière sur un territoire intercommunal.

Le tableau 2 ci-après présente la liste des mesures considérées pour la période 2007-2013, selon la typologie présentée (tableau 1). Chaque mesure est désignée par son numéro, sa base juridique dans le règlement du FEADER (1698/2005) et son appellation. Nous y ajoutons les montants mis à disposition par l'UE et les montants dépensés par l'ensemble des membres sur la période. Afin de faciliter la comparaison, les cofinancements nationaux ne sont pas présentés ici²². Par rapport à l'étude de 2008, ceci permet de prendre en compte l'ensemble des montants budgétés au cours de la période ainsi que l'ensemble des montants dépensés. Plus loin dans nos cas (sections 5 et 6), ceci nous permettra de discuter des montants mis à disposition pour soutenir les acteurs forestiers.

²⁰ Elles sont décrites en annexe 2.

²¹ Le programme LEADER s'est développé à partir de projets-pilotes (LEADER en 1991-1993, LEADER II en 1994-1999, LEADER+ en 2000-2006) et a intégré le FEADER en 2007-2013 (4^{ème} axe transversal). Il est reconduit dans le FEADER 2014-2020, avec des conditions plus strictes et devient une priorité.

²² Nous les prendrons en compte uniquement dans les cas présentés en sections 5 et 6.

Type	No	Réf. dans le règl. 1698/2005	Appellation de la mesure	Montants budgétés [mio d'euros]	Montants dépensés [mio d'euros]	% non dépensés
Mesures exclusivement forestières (type 1)	122	Art. 27	Amélioration de la valeur économique des forêts	369.36	224.82	39.1%
	221	Art. 43	Premier boisement de terres agricoles	1'710.94	1'311.97	23.3%
	222	Art. 44	Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles	10.70	0.73	93.2%
	223	Art. 45	Premier boisement de terres non agricoles	256.56	121.84	52.5%
	224	Art. 46	Paielements Natura 2000	74.93	37.40	50.1%
	225	Art. 47	Paielements sylvoenvironnementaux	134.42	46.72	65.2%
	226	Art. 48	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention	1'622.13	1'040.37	35.9%
	227	Art. 49	Investissements non productifs	772.58	426.30	44.8%
	Total (et % par rapport à l'ensemble du FEADER)			4'951.62 (5.1%)	3'210.14 (4.5%)	35.2%
Mesures incluant le soutien aux forêts (type 2)	111	Art. 21	Formation professionnelle et actions d'information	947.01	556.56	41.2%
	114	Art. 24	Utilisation des services de conseil	197.96	98.32	50.3%
	115	Art. 25	Mise en place de service de gestion, de remplacement et de conseil	50.31	26.54	47.2%
	123	Art. 28	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	5'539.96	3'192.68	42.4%
	124	Art. 29	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole, alimentaire et sylvicole	295.44	128.17	56.6%
	125	Art. 30	Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	4'786.72	2'648.17	44.7%
	Total (et % par rapport à l'ensemble du FEADER)			11'817.41 (12.3%)	6'650.45 (9.4%)	43.7%
Mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)	121	Art. 26	Modernisation des exploitations agricoles	11'635.99	8'711.52	25.1%
	311	Art. 53	Diversification vers des activités non agricoles	1'236.75	763.56	38.3%
	312	Art. 54	Aide à la création et au développement des entreprises	2'046.01	927.74	54.7%
	313	Art. 55	Promotion des activités touristiques	1'226.97	534.57	56.4%
	321	Art. 56	Services de base pour l'économie et la population rurale	3'660.74	2'190.23	40.2%
	323	Art. 57	Conservation et mise en valeur du patrimoine rural	1'209.63	753.51	37.7%
	331	Art. 52c	Formation et information	115.52	62.50	45.9%
	341	Art. 59	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	131.03	76.64	41.5%
	411	Art. 63.a et 64	LEADER : Compétitivité	535.24	166.11	69.0%
	412	Art. 63.a et 64	LEADER : Environnement/gestion des terres	153.65	24.87	83.8%
	413	Art. 63.a et 64	LEADER : Qualité de vie/diversification	4'160.96	1'941.34	53.3%
	421	Art. 63.b et 65	LEADER : Coopération	235.03	53.66	77.2%
	431	Art. 63.c et 59	LEADER : Coûts de fonctionnement, acquisition des compétences, animation	979.03	589.22	39.8%
	Total (et % par rapport à l'ensemble du FEADER)			21'016.09 (21.8%)	16'795.48 (23.6%)	20.1%
	Total du FEADER			96'208.94 (100%)	71'026.51 (100%)	26.2%

Tableau 2 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 dans l'UE

Sources : Données financières du Réseau européen de développement rural (ENRD, 2014e)

Les données financières présentées dans le tableau 2 ne concernent que les montants européens (et ne tiennent donc pas compte des cofinancements et des montants complémentaires ajoutés par les États membres, leurs régions, les municipalités et les tiers). Nous voyons sur ce tableau que les 8 *mesures exclusivement forestières* ne représentent que 5.1% de l'ensemble des aides budgétées dans le FEADER et guère plus de 4.5% de ce qui a été effectivement dépensé.

Comparativement à l'ensemble des montants mis à disposition, la part destinée à la forêt est donc relativement modeste. Notons toutefois que le total additionné des *mesures exclusivement forestières* atteint malgré tout près de 5 milliards d'euros de budget. A cela s'ajoute une partie des presque 12 milliards d'euros destinés aux *mesures incluant le soutien aux forêts* et des 21 milliards d'euros pour les *mesures susceptibles de bénéficier aux forêts*. Comme indiqué précédemment, il n'est pas possible de distinguer, sur la base des données disponibles, ce qui revient aux activités en lien avec la forêt. Il est toutefois certains que les mesures du FEADER constituent la principale source de financement en faveur des forêts au niveau européen (Eurostat, 2013, p. 190). La Commission européenne l'estime à 90% des contributions européennes destinées à la forêt (Commission européenne, 2013a, p. 43).

Notons cependant que parmi les huit *mesures exclusivement forestières*, les trois mesures 221, 222 et 223 ne s'adressent pas en premier lieu aux acteurs forestiers, mais à des agriculteurs désirant boiser leur terre (Commission européenne, 2009d). Sans ces trois mesures, alors les contributions européennes à la forêt de type 1 se limitent à 3.1% du budget du FEADER et à 2.5% des dépenses effectives. Nous verrons dans nos cas que les requêtes des États membres sont encore plus faibles (entre 1 et 2%²³). Nous pouvons dès lors constater la modestie des requêtes pour ce type de mesure.

Les soutiens se contractent encore lorsque l'on s'intéresse à la mise en œuvre de ces mesures. Au niveau de l'UE, nos données indiquent que plus d'un tiers (35.2%) des montants européens prévus n'ont pas été dépensés. Les indicateurs de mise en œuvre confirment cette image (ENRD, 2014a). La mesure « phare » no 122 (Amélioration de la valeur économique des forêts) n'a été mise en œuvre que 16'538 fois en sept ans dans toute l'UE, ce qui représente moins du quart (24.9%) des objectifs que s'était fixés la Commission européenne (ENRD, 2014a). Les deux mesures 224 (Paiements Natura 2000) et 225 (Paiements sylvoenvironnementaux) n'ont pas non plus trouvé leur public, puisque l'objectif de la 224, en terme de nombre de mises en œuvre, n'a été atteint qu'à 24.4% et celui de la 225 à seulement 9.7% (ENRD, 2014a). Par ailleurs, les dépenses de la mesure 224 ne dépassent pas la moitié des fonds disponibles (49.6%) et un peu plus du tiers (36%) pour la mesure 225. Le regard détaillé sur ces trois mesures destinées au secteur forestier semble indiquer une inadéquation entre les instruments de soutien et les attentes des bénéficiaires. Les faibles taux de mise en œuvre se retrouvent aussi pour les mesures qui s'adressent au secteur agricole²⁴, ce qui permet d'écarter l'idée d'une plus grande réceptivité des acteurs agricoles.

Ces constats illustrent un faible engouement pour les mesures du FEADER en lien avec la forêt dans les zones rurales européennes. La sous-absorption des fonds disponibles a influencé la redéfinition des mesures pour la période programmatique 2014-2020. Nous nous y arrêtons dans l'encadré 3, ci-après, pour donner quelques éclairages sur cet aspect.

²³ 1.7% pour l'Autriche, 2.2% pour le Bade-Wurtemberg et 1.5% pour la Bavière.

²⁴ Lire notre remarque ci-avant concernant les mesures 221, 222 et 223.

Encadré 3 : La faible utilisation des mesures pour la forêt dans l'UE

Comme le relève le rapport 2013 sur le développement rural européen, une mise en œuvre parfaite des mesures prévues par le FEADER n'est pas envisageable (Commission européenne, 2013c). En effet, la qualité de la programmation, les délais courts, l'imprévisibilité politique, le partage des compétences entre la Commission et les administrations nationales, la délégation aux niveaux infra-étatiques, etc. font du FEADER une démarche davantage qu'un mécanisme (Commission européenne, 2013c, pp. 310-311).

Concernant les mesures en lien avec la forêt, l'écart entre les budgets prévus et les montants dépensés au cours de la période 2007-2013 est un point qui est reconnu. Selon la Commission européenne ceci s'explique par : le caractère pluriannuel des activités forestières qui ne permet pas une mise en œuvre rapide et récurrente, ainsi que les exigences, tant techniques qu'administratives, qui ont réduit l'attractivité des mesures (Commission européenne, 2013a, pp. 45-46).

Pourtant, plus généralement, il paraît que les mesures prévues ne correspondaient pas aux attentes et besoins des acteurs forestiers. Les montants alloués pour certaines mesures, notamment pour la biodiversité (Natura 2000), sont jugés insuffisants. Notons aussi que les plans de développement rural sont l'objet d'une négociation politique interne avant leur transmission à la Commission pour validation. Ici, la faiblesse des lobbies forestiers limite en amont le recours aux instruments prévus.

La Commission européenne a tenu compte des remarques et a revu en profondeur le catalogue de mesures pour la période 2014-2020.

4.3. Les mesures prévues pour la période 2014-2020

4.3.1. Les évolutions du FEADER 2014-2020 par rapport au FEADER 2007-2013

Alors que le FEADER 2007-2013 était construit autour de quatre axes, le FEADER 2014-2020 s'articule autour de six priorités²⁵. Cela répond à une importante réforme de la PAC qui a abouti en 2013, modifiant l'orientation du FEADER pour la période 2014-2020.

Ces priorités sont à leur tour liées aux onze objectifs définis dans le cadre stratégique commun au FESI et aux objectifs de la stratégie Europe 2020, comme nous l'avons expliqué plus haut (en section 3.1.1). Ce nouveau cadrage stratégique va profondément modifier les plans de développement rural et, par là, la portée du nouveau FEADER. En effet, les États membres sont tenus de respecter davantage de contraintes stratégiques, telle que d'affecter au moins 30% de la contribution totale du FEADER à l'atténuation des changements climatiques, à l'adaptation à ces changements, ainsi qu'aux questions environnementales (Commission européenne, 2014g, §22).

A part le cadrage, le catalogue des mesures disponibles a aussi été profondément bouleversé. Nous présentons dans la sous-section suivante les évolutions concernant les forêts. Pour les bénéficiaires,

²⁵ (1) Favoriser le transfert de connaissance et l'innovation ; (2) améliorer la viabilité, la compétitivité et la gestion durable des forêts ; (3) promouvoir l'organisation de la production agricole ; (4) préserver et renforcer les écosystèmes ; (5) promouvoir l'utilisation efficace des ressources, la transition vers une économie à faible émission de CO₂ et résiliente au changement climatique ; (6) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique (1305/2013, art. 5).

les mécanismes sont toutefois restés similaires à ceux de la précédente période : le FEADER continue à être mis en œuvre au moyen de programmes de développement rural (PDR) nationaux ou régionaux d'une durée de sept ans.

Au niveau des procédures, davantage d'importance est donnée au suivi de la mise en œuvre. Dans ce but, 7% des fonds budgétés sont conservés comme « réserve de performance » (1303/2013, art. 20 à 22) et ne seront débloqués par la Commission qu'en 2019, selon les résultats de la mise en œuvre. D'autres simplifications procédurales ont aussi été intégrées pour réduire les charges administratives. Cela ne concerne pas seulement les mesures cofinancées du FEADER, mais aussi les aides d'État et les financements complémentaires (voir section 3.1.2).

4.3.2. Les soutiens aux forêts du FEADER pour la période 2014-2020

Le règlement no 1305/2013 du 17 décembre 2013 institue le FEADER 2014-2020. Il fixe les six priorités stratégiques communes, mentionnées ci-avant, parmi lesquelles les États membres doivent en retenir au moins quatre (1305/2013, art. 5). Or, quatre de ces six priorités²⁶ font justement référence à la forêt ou au secteur forestier. De plus, sa partie introductive affirme que « *la foresterie²⁷ fait partie intégrante du développement rural, et l'aide en faveur d'une utilisation des terres durable et sans incidence sur le climat devrait comprendre le développement des zones forestières et la gestion durable des forêts* » (1305/2013, §20).

Un changement important concerne le nombre de mesures visant la forêt. Il était prévu de réduire drastiquement le nombre de mesures afin de simplifier et de flexibiliser la mise en œuvre (Commission européenne, 2013a, p. 48). Le règlement affirme même qu'« *une seule mesure devrait s'étendre à tous les types d'aides en faveur des investissements dans la foresterie et sa gestion* » (1305/2013, §20). Cette mesure unique est prévue à l'article 21 concernant « *les investissements dans le développement des zones forestières et l'amélioration de la viabilité des forêts* ». Pourtant, l'examen systématique des règlements, des lignes directrices et des différentes aides à la planification présente une situation bien plus complexe. Il nous paraît que la mesure unique est divisée en sous-mesures et que d'autres (sous-) mesures en lien avec la forêt existent.

Le tableau 3 ci-après compile l'ensemble des informations que nous avons collectées pour la nouvelle période. Il est structuré, comme le tableau 2, autour des trois types de mesures présentées au tableau 1.

Ce tableau présente une liste aussi exhaustive que possible des soutiens européens en lien avec la forêt. C'est le cas pour les *mesures exclusivement forestières* (type 1)²⁸. Nous pensons être très proches de l'exhaustivité pour les *mesures incluant le soutien aux forêts* (type 2). Par contre, pour le type 3 - les *mesures susceptibles de bénéficier aux forêts* - l'exercice est incomplet. Par ailleurs, ce n'est que lors de la mise en œuvre par les États membres que la pertinence de cette liste pourra s'observer pleinement.

²⁶ La priorité 1, la 2, la 4 et la 5.

²⁷ Remarque : le terme sylviculture a disparu du texte et s'est vu remplacé par celui de foresterie.

²⁸ Elles sont décrites en annexe 2.

Informations utiles pour la lecture du tableau 3 (ci-après)

Les codes en lettres et en chiffres (deuxième et troisième colonnes) sont ceux des documents d'aide à la planification (Commission européenne, 2013b, annexe V), qui sont souvent repris par les États membres dans leur plan de développement rural. Contrairement à la période 2007-2013, les mesures n'ont pas une numérotation systématique.

Les références juridiques (quatrième et cinquième colonnes) renvoient au règlement 1305/2013 et à la table des matières des lignes directrices 2014-2020 (Commission européenne, 2014g)²⁹.

Afin d'illustrer l'évolution des mesures, nous avons tenté de relier les mesures du nouveau FEADER avec les numéros des mesures du FEADER précédent (septième colonne). Du fait du remaniement complet des mesures, ce lien est très variable. Il s'agit d'une simple information qui, par ailleurs, illustre les bouleversements mentionnés.

Nous aurions souhaité présenter les montants prévus pour chaque mesure (et sous-mesure). Or, ils sont encore inconnus au moment de notre rédaction (décembre 2014). La Commission est en train d'étudier les programmes de développement rural et n'a pas établi de cible budgétaire par mesure et sous-mesure. En conséquence, une mention « *n/a* » apparaît dans les cases de la dernière colonne. Dans un avenir proche, des chiffres pourraient venir remplacer cette mention (au printemps 2015).

²⁹ Notons ici que les lignes directrices qui présentent le catalogue des mesures possibles, ont été publiées en juillet 2014, soit après que les États membres ont présenté leur(s) plan(s) de développement rural. Il leur était dès lors impossible de s'appuyer sur ces références. Ceci explique pourquoi il est utile de présenter plusieurs codes et références.

Type	Code	Réf. dans 1305/2013	Réf. dans les lignes directrices	Appellation de la mesure et ses sous-mesures	Mesures similaires en 2007-2013	Montant budgété
Mesures exclusivement forestières (type 1)	FOR_AREA	8	Art. 21	Chap. 2.1	Les investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts, par :	
		8.1	Art. 21.1a, art 22	Chap. 2.1.1	le boisement et création de surfaces boisées	221, 223
		8.2	Art. 21.1a, art 22	Chap. 2.1.1	l'entretien des surfaces boisées créées et perte de revenu	n/a
		8.3	Art. 21.1b, art 23	Chap. 2.1.2	la mise en place de systèmes agroforestiers	222
		8.4	Art. 21.1b, art 23	Chap. 2.1.2	l'entretien des systèmes agroforestiers	n/a
		8.5	Art. 21.1c, art 24	Chap. 2.1.3	la prévention et réparation des dommages causés aux forêts par des incendies, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques	226
		8.6	Art. 21.1d, art 25	Chap. 2.1.4	l'investissement améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers	227
		8.7	Art. 21.1e, art. 26	Chap. 2.1.5	l'investissement dans les techniques forestières et dans la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers	122, 123
	NAT_WFD	12	Art. 30	Chap. 2.2	Les paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau, par :	
		12.2	Art. 30.1	Chap. 2.2	des aides destinées à compenser les désavantages liés aux zones forestières Natura 2000	224
	FOR_ENV	15	Art. 34	Chap. 2.3	Les aides en faveur des services forestiers, environnementaux et climatiques et de la conservation des forêts, par :	225
		15.1	Art. 34	Chap. 2.3	le paiement pour les engagements forestiers environnementaux	n/a
		15.2	Art. 34	Chap. 2.3	le soutien à la conservation des ressources forestières génétiques	n/a
	COOP	16	Art. 35	Chap. 2.6	La coopération, par :	
		16.8	Art. 35.2.j	Chap. 2.6	des aides à la coopération dans le secteur forestier	124, 341

KNOW	1	Art. 14	Chap. 3.6	Le transfert de connaissances et actions d'information, par :		
	1.3	Art. 14.1	Chap. 3.6	les échanges de courte durée centrés sur la gestion de l'exploitation agricole et forestière, ainsi que les visites d'exploitations agricoles et forestières	111, 331, 341	n/a
ADVI	2	Art. 15	Chap. 3.7	Le service de conseil, service d'aides à la gestion agricole et service de remplacement sur l'exploitation, par :	114, 115	
	2.1	Art. 15.1	Chap. 3.7	l'utilisation d'un service de conseil	121	n/a
	2.1	Art. 15.2	Chap. 3.7	la mise en place d'un service de conseil		n/a
INV_PHY	4	Art.17		Les investissements physiques, par :		
	4.3	Art.17.1.c	Chap. 2.1.6	l'adaptation et la modernisation du secteur agricole et de la foresterie	121, 123A, 125, 216, 227	n/a
PROD_GOUP	9	Art. 27		La mise en place de groupements et d'organisation de producteurs, par :		
	9.1	Art. 27.1	Chap. 2.7	une aide au démarrage de groupements et d'organisations de producteurs dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.	142	n/a
COOP	16	Art. 35	Chap. 3.10	La coopération, par :		
	16.2	Art. 35.2.a		des projets-pilotes	124, 341	n/a
	16.2	Art. 35.2.b		la mise au point de nouveaux produits, pratiques, procédés et technologies dans les secteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la foresterie	124	n/a
	16.3	Art. 35.2.c		la coopération entre petits opérateurs pour l'organisation de processus de travail commun et le partage d'installations et de ressources, ainsi que pour le développement et/ou la commercialisation de services touristiques liés au tourisme rural	124, 341	n/a
	16.4	Art. 35.2.d		la coopération horizontale et verticale entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement en vue de la mise en place et du développement de circuits d'approvisionnement courts et de marchés locaux	124, 341	n/a
	16.4	Art. 35.2.e		les activités de promotion dans un contexte local relatives au développement des circuits d'approvisionnement courts et des marchés locaux		n/a
	16.5	Art. 35.2.f		les actions conjointes entreprises à des fins d'adaptation aux changements climatiques ou d'atténuation de ceux-ci		n/a
	16.5	Art. 35.2.g		les approches communes à l'égard des projets environnementaux et des pratiques environnementales en vigueur, l'utilisation d'énergies renouvelables et la préservation des paysages agricoles		n/a
	16.6	Art. 35.2.h	Chap. 2.6 (§577)	la coopération horizontale et verticale entre acteurs de la chaîne d'approvisionnement pour la fourniture durable de biomasse utilisée dans la production alimentaire et énergétique et dans les processus industriels		n/a
	16.7	Art. 35.2.i		la mise en œuvre de stratégies locales de développement répondant à une ou plusieurs priorités de l'Union par des groupements de partenaires publics et privés		n/a

Mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)	BUS_DEV	6	Art. 19	Chap. 3.3	Développement des exploitations agricoles et des entreprises, par :		
		6.2	Art. 19.1.a.ii		L'aide au démarrage d'entreprises aux activités non agricoles dans les zones rurales	312	n/a
		6.4	Art. 19.1.b		L'aide à la diversification vers une activité non agricole	311	n/a
	BAS_SERV	7	Art. 20	Chap. 3.2	Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales, par :	321	
		7.1	Art. 20.1 a		L'établissement et la mise à jour des plans de protection et de gestion liés aux sites Natura 2000 et à d'autres zones à haute valeur naturelle		n/a
		7.2	Art. 20.1 b		L'investissement dans la création, l'amélioration ou le développement d'infrastructures de production d'énergie renouvelable et les économies d'énergie à petite échelle		n/a
		7.5	Art. 20.1.e		L'investissement à l'usage du public dans les infrastructures récréatives, les informations touristiques et les infrastructures touristiques à petite échelle	313	n/a
		7.6	Art. 20.1.f		L'étude et l'investissement liés à l'entretien, à la restauration et à la réhabilitation du patrimoine culturel et naturel des villages, du paysage rural et des sites à haute valeur naturelle, y compris les actions de sensibilisation environnementale	323	n/a

Tableau 3 : Les mesures en lien avec la forêt, cofinancées par le FEADER sur la période 2014-2020

Certaines mesures présentées dans ce tableau méritent d'être commentées :

- *A priori* les bénéficiaires des mesures 8.1 et 8.3 ne sont pas des acteurs forestiers, mais agricoles. Ces mesures sont malgré tout classées parmi les mesures de type 1 (mesures exclusivement forestières), par analogie avec les mesures 222 et 223 du précédent FEADER.
- Les lignes directrices de la Commission présentent parmi les « *aides au secteur forestier* » (chapitre 2, §493-630) des mesures qui incluent de manière non exclusive un soutien aux forêts. Nous les regroupons donc dans le type 2 (contrairement à ce que laissent penser les lignes directrices). Il s'agit de :
 - la mesure 4.3 (adaptation et modernisation), présentée au chapitre 2.1.6 des lignes directrices,
 - la mesure 9.1 (aide au démarrage de groupements de producteurs), présentée au chapitre 2.6 (§ 575) des lignes directrices,
 - la mesure 16.6 (coopération pour la fourniture durable de biomasse utilisée dans la production énergétique), présentée au chapitre 2.6 (§ 577).
- Par rapport au tableau 2 (mesures du FEADER 2007-2013), certaines mesures ont changé de type. La foresterie n'était pas mentionnée dans la mesure 121 (type 3), mais l'est désormais dans la mesure 4.3 (1305/2013, art. 17.1, let. c), ce qui en fait une mesure de type 2.

4.3.3. Les financements nationaux complémentaires

Dans ses lignes directrices, la Commission distingue clairement les aides cofinancées par le FEADER (tableau 3 ci-avant) et les aides exclusivement financées à partir de ressources nationales (tableau 4 ci-après) (Commission européenne, 2014g, §23.b). Parmi ces dernières, on retrouve plusieurs catégories d'aides : (1) certaines sont identiques aux mesures listées au tableau 3, mais financées à 100% par des fonds publics de l'Etat-membre (donc sans cofinancement du FEADER). D'autres ne sont pas des mesures FEADER, mais apparaissent néanmoins dans les lignes directrices de la Commission. Ce sont : (2) celles qui poursuivent des objectifs écologiques et liés à la fonction protectrice et récréative des forêts (chapitre 2.8 des lignes directrices) et (3) des aides couplées à des mesures de soutien agricole (chapitre 2.9 des lignes directrices). Il s'agit de financements complémentaires qui ne donnent lieu à aucune contribution financière du FEADER (lire section 3.1.2 « les différents types d'aides »). Nous les présentons dans le tableau 4 ci-dessous.

La nouveauté est que, dorénavant, la Commission demande aux États membres d'inclure ces financements complémentaires dans leur(s) plan(s) de développement rural, afin de les valider en bloc. Ceci évite à l'État membre de passer par une procédure de notification pour chaque aide, sans pour autant donner lieu à aucune contribution du FEADER. Pour cette raison, la colonne de droite ne contient que des montants nuls.

Type	Code	Réf. dans 1305/2013	Réf. dans les lignes directrices	Appellation de la mesure et ses sous-mesures	Montant budgété
Mesures exclusivement forestières	-	-	Chap. 2.8	Les autres aides au secteur forestier ayant des objectifs écologiques et étant liés à la fonction protectrice et récréative des forêts, par :	
	-		Chap. 2.8.1	Des aides à des actions et des interventions forestières spécifiques, dont l'objectif principal est de contribuer au maintien ou à la restauration de l'écosystème forestier et de la biodiversité ou du paysage traditionnel	0 €
	-		Chap. 2.8.2	Des aides destinées à préserver et à améliorer la qualité des sols et à garantir une croissance saine et équilibrée des arbres dans le secteur forestier	0 €
	-		Chap. 2.8.3	Des aides en faveur de la restauration et de l'entretien des sentiers naturels, d'éléments et de caractéristiques du paysage, et de l'habitat naturel des animaux dans le secteur forestier	0 €
	-		Chap. 2.8.4	Des aides en faveur de l'entretien des routes afin de prévenir les incendies de forêt	0 €
	-		Chap. 2.8.5	Des aides destinées à compenser les dommages causés aux forêts par des animaux régis par la loi	0 €
	-		Chap. 2.8.6	Des aides à la mise en place de plans de gestion forestière	0 €
	-		Chap. 2.9	Aides au secteur forestier couplées aux mesures de soutien agricole :	
	-		Chap. 2.9.1	Des aides à la recherche et au développement dans le secteur forestier	0 €
	-		Chap. 2.9.2	Des aides au remembrement des terres forestières	0 €

Tableau 4 : Les financements nationaux complémentaires, sans soutien du FEADER

4.4. Comparaison des moyens prévus pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020

La comparaison entre les périodes 2007-2013 et 2014-2020 est périlleuse car le catalogue des mesures a connu un chamboulement profond. Puisqu'il n'y a guère de continuité entre les mesures, nous avons tenté de comparer l'évolution des montants disponibles par types de mesures. Cependant, même cette comparaison est rendue caduque par l'absence de budget disponible pour les mesures 2014-2020. Ainsi, malgré des données complètes pour la période 2007-2013, nous ne pouvons à ce stade rien dire de précis concernant le montant des contributions européennes pour les activités en lien avec la forêt sur la période 2014-2020.

D'autre part, la Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'Union le 1^{er} janvier 2007, suivi de la Croatie le 1^{er} juillet 2013. Cet élargissement a modifié le nombre de bénéficiaires au cours de la période, ce qui incite à se limiter à une comparaison diachronique à l'échelle nationale. Or, comme nous le verrons dans nos cas, en deuxième partie de ce document (section 5 et 6), les instruments utilisés par les États membres ont eux aussi évolué.

La comparaison au niveau européen est donc problématique. A ce stade, il est essentiel de retenir que le fait de comprendre et d'expliquer cette impossible comparaison constitue déjà un résultat important de l'étude, même si nos ambitions initiales étaient différentes. Plus loin, nous y reviendrons lorsque nous commenterons les évolutions européennes au regard des instruments helvétiques (section 8). Là aussi, les limites d'une approche comparative seront relevées.

4.5. Synthèse intermédiaire

Les soutiens européens pour la forêt ont été totalement révisés entre 2007-2013 et 2014-2020 suite à la modification de la PAC et des règles communes aux FESI (influence interne) et à l'affirmation de nouveaux objectifs stratégiques de l'UE (influence externe). Il est nécessaire de comprendre cette double influence pour saisir l'évolution des mesures décrites par notre étude.

Parmi les adaptations, la modification des règles procédurales a cherché à réduire les incohérences et les charges administratives. Bien qu'il s'agisse de changements marginaux, quant au fonds, ils sont néanmoins essentiels quand on s'intéresse aux difficultés de la mise en œuvre des mesures prévues. Ceci explique en partie notre observation d'un manque d'absorption des fonds à disposition pour les forêts européennes sur la période 2007-2013 et la volonté de simplification de la Commission pour la nouvelle période.

Bien que la Commission ait cherché à regrouper les contributions du FEADER pour la période 2014-2020, notre étude montre, au contraire, qu'au final c'est l'inverse qui s'est réalisé : derrière l'annonce d'une mesure forestière unique, on trouve une grande complexité et une multitude de sous-mesures. Nos tableaux 2 (pour la période 2007-2013) et 3 et 4 (pour la période 2014-2020) tentent de synthétiser le catalogue des mesures en lien avec la forêt. Leur présentation dans une typologie a aussi pour but de faciliter leur comparaison entre les pratiques des États membres. La deuxième partie présente nos résultats.

Deuxième partie : Les soutiens dans les États membres de l'UE et en Suisse

Cette deuxième partie se concentre sur l'utilisation des instruments du FEADER par les États membres, soit au niveau régional (Allemagne), soit au niveau national (Autriche). Comme nous nous intéressons aux similitudes et différences entre l'UE et la Suisse, nous ajoutons le cas des soutiens pour la forêt en Suisse.

5. Les soutiens à la forêt en Allemagne

Les compétences sur les forêts en Allemagne sont partagées entre l'État fédéral et les Länder. Elles sont dites « concurrentes » (Constitution fédérale allemande (GG), art 74, §1, ch. 17). Au niveau fédéral, l'administration des forêts appartient au ministère pour l'alimentation et l'agriculture (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, BMEL). Les administrations forestières régionales dépendent de l'organisation administrative des Länder.

Selon la stratégie forestière 2020 du BMELV (2011b), actuel BMEL, 1.2 millions d'emplois dépendent des forêts allemandes. La demande de bois s'accroît régulièrement, en particulier pour la construction et pour la production énergétique. Cette croissance est encouragée par la politique de conversion énergétique du gouvernement allemand. Simultanément, cette stratégie forestière reconnaît aussi la diversification des usages (loisirs, environnement, etc.) et cherche à coordonner leurs évolutions afin d'éviter les rivalités. La forêt y est ainsi reconnue comme un espace naturel et économique. Un enjeu institutionnel de cette stratégie est de mettre en cohérence les démarches du gouvernement fédéral et des Länder allemands.

Le plan de développement rural du Bade-Wurtemberg nous apprend que le gouvernement fédéral entend adapter sa stratégie forestière à la nouvelle stratégie forestière européenne de 2013. Il s'agirait notamment de renforcer la gestion forestière multifonctionnelle (MLR, 2014b, p. 728).

5.1. Le cadrage national des plans de développement rural régionaux

5.1.1. LE FEADER 2007-2013

L'Allemagne a présenté un plan national pour le développement rural 2007-2013 (*Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013*) (BMELV, 2011a), selon les exigences du règlement européen (1698/2005, art. 11). Ce document prévoit de soumettre à la Commission 14 plans de développement rural régionaux plutôt qu'un unique plan national. Le but est de mieux tenir compte des spécificités régionales et de respecter les compétences des Länder allemands en la matière.

De plus, l'Allemagne a également décidé de soumettre à la Commission sa stratégie nationale de soutien à l'agriculture : le programme national pour l'« amélioration des structures agricoles et de la protection du littoral » (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*) ou GAK. Ce GAK est l'instrument fédéral de planification et de soutien central depuis 1973. Il cadre politiquement et financièrement l'action des Länder, aussi dans le domaine forestier (BMELV, 2011a, p. 39). Le soumettre à la Commission européenne est le moyen pour le BMEL de s'assurer de la cohérence entre cet instrument national et les instruments du FEADER 2007-2013

(composés de son plan national de développement rural et des plans de développement rural régionaux), selon ce qui est prévu par l'article 15 du règlement européen 1698/2005. Le GAK vient donc s'ajouter et concrétiser le plan national pour le développement rural 2007-2013 (BMELV, 2011a, p. 39). Il vise aussi à harmoniser et simplifier les procédures administratives, tant pour l'État fédéral que pour la Commission et pour les Länder. La Commission le traite comme une aide d'État soumise à notification.

Globalement, dans le cadre du FEADER 2007-2013, l'Allemagne a dépensé, 7.4 milliards d'euros du budget européen auxquels s'ajoutent 4.6 milliards de cofinancement issus de l'État fédéral, des Länder et des communes, soit un total de 12 milliards d'euros (ENRD, 2014e).

Concernant la forêt, le plan national pour le développement rural 2007-2013 insiste sur la nécessité d'un soutien au secteur forestier (BMELV, 2011a, p. 11). Il dépeint une situation extrêmement tendue pour les entreprises forestières qui peinent à couvrir leurs charges (BMELV, 2011a, annexe III, paragraphe 7) avec une tendance à la concentration. Cela conduit à une perte d'emplois dans les zones rurales, alors qu'un potentiel pour davantage d'exploitation existe. La taille et l'organisation des petites entreprises forestières et le morcellement des forêts privées (1.9 à 2.5 ha en moyenne selon les Länder) sont aussi présentés comme des obstacles qui justifient un soutien (BMELV, 2011a).

A côté des mesures du FEADER, il existe toute une série d'aides d'État pour les forêts qui sont incluses dans le GAK. Pour être autorisées par la Commission, les aides d'État dans le domaine forestier poursuivent des objectifs non productifs : écologiques et liés aux fonctions protectrice et récréative des forêts, ainsi que le boisement et la protection des services écosystémiques des forêts. Leur validation s'est faite successivement par une série de décisions de la Commission européennes et leur montant s'élèvent à plus de 70 millions d'euros par année (sans aucune contribution européenne) (Commission européenne, 2005a, 2007a, 2011b, 2011c). A ces mesures forestières s'ajoutent le fonds forestier allemand pour le climat (*Waldklimafonds*) (Commission européenne, 2012) et différentes aides plus modestes qui concernent également le domaine forestier³⁰.

5.1.2. Le FEADER 2014-2020

Pour la période actuelle (2014-2020), le cadrage est similaire à ce que nous avons décrit pour la précédente période : des plans de développement rural régionaux et un plan national soumis à la Commission européenne, accompagnés de la planification nationale (GAK)³¹.

Globalement, le soutien disponible du FEADER 2014-2020 pour l'Allemagne dans son ensemble (1305/2013, annexe I) est de 8.2 milliards d'euros (8'217'815'050 €). Les montants disponibles pour les différentes mesures (ou les différents types de mesures) en lien avec la forêt ne sont pas prédéfinis par l'UE. La ventilation de l'enveloppe nationale du FEADER est proposée par les États membres dans leur(s) plan(s) de développement rural. Pour l'Allemagne, cette information se trouve dans les plans

³⁰ Il s'agit notamment d'un programme de soutien aux PME (y compris forestières) (voir les décisions X34/2008 et X36/2008 de la Commission) ; de mesures pour l'adaptation des zones protégées (y compris forestières) (voir la décision N277/2003 de la Commission) et un service d'appui et de conseil (voir la décision 551/2005).

³¹ Concernant le GAK, il peut être utile de relever qu'il couvre trois années, mais est ajusté annuellement. La référence actuelle couvre les périodes 2014-2017 (et non 2020). Il y a donc un décalage permanent avec la programmation européenne. Un autre point est qu'il s'appuie encore sur le règlement européen 1698/2005 (du FEADER 2007-2013), car le nouveau règlement 1305/2013 (du FEADER 2014-2020) a été promulgué tardivement, le 17 décembre 2013 et les lignes directrices qui le précisent, le 1^{er} juillet 2014 seulement.

de développement rural régionaux. Nous en présentons ceux du Bade-Wurtemberg et de la Bavière aux sous-sections 5.2 et 5.3.

Notons qu'au niveau national, le cinquième domaine du GAK traite des questions forestières selon quatre orientations : la gestion des forêts naturelles (5.a), les infrastructures forestières (5.b), les associations forestières (5.c), le reboisement (5.d) (BMEL, 2014, pp. 72-79).

Les aides d'État pour la période 2014-2020 ne peuvent pas être déterminées *ex ante*. Nos recherches nous ont seulement permis d'identifier une prolongation de l'autorisation des aides pour le domaine forestier prévues par le GAK, à hauteur de 70 millions par année (Commission européenne, 2014b), ainsi qu'une extension des aides liées au fonds forestier allemand pour le climat (*Waldklimafonds*) dans le domaine de la recherche (Commission européenne, 2014a). Assurément, une série de notifications de l'Allemagne à la Commission viendront allonger cette liste à l'avenir.

5.2. Le cas du Bade-Wurtemberg

L'administration forestière du Bade-Wurtemberg (*Forst BW*) appartient au Ministère pour l'espace rural et de la protection des consommateurs (*Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg*, MLR).

5.2.1. Plan de développement rural régional 2007-2013 - MEPL II

Le plan de développement rural du Bade-Wurtemberg pour la période 2007-2013 est le MEPL II : *Maßnahmen-und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2007- 2013* (MLR, 2007).

Seules trois des huit *mesures exclusivement forestières* ont été mises en œuvre dans le Bade-Wurtemberg avec le soutien du FEADER au cours de la période 2007-2013. Il s'agit des mesures 224 (paiements Natura 2000 en forêt), 225 (paiements sylvoenvironnementaux) et 227 (investissements non productifs). Sur la base du tableau 2, le tableau 5 présente le panorama des contributions dans le cadre du FEADER 2007-2013 pour les forêts au Bade-Wurtemberg. On y voit qu'ensemble ces trois mesures ne représentent qu'un petit 1.8% du total des fonds dépensés.

Au cours de cette période et à côté du FEADER, la Commission européenne a autorisé une aide d'État du Bade-Wurtemberg pour le maintien ou la restauration de fonctions environnementales, protectives ou récréatives des forêts. Cette aide s'élève à 6 millions d'euros par an à partir de 2007 (Commission européenne, 2008b). Elle a été amendée en 2009 afin d'accroître les contributions pour l'environnement, notamment dans les zones Natura 2000 (Commission européenne, 2009b).

A côté de cela nous avons identifié deux autres aides (140'000 et 300'000 euros) destinées à renforcer les petites entreprises agricoles, mais incluant le secteur forestier (Commission européenne, 2008c, 2009c).

Notons encore que pour compléter le tableau, il nous faudrait connaître dans quelle mesure le Bade-Wurtemberg a bénéficié de contribution du GAK fédéral (lire section 5.1).

Type	No	Appellation de la mesure	Financement européen (FEADER) [mio d'euros]	Financement national, régional et local [mio d'euros]	Total dépensé [mio d'euros]	% du total des fonds dépensés
Mesures exclusivement forestières (type 1)	122	Amélioration de la valeur économique des forêts				
	221	Premier boisement de terres agricoles				
	222	Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles				
	223	Premier boisement de terres non agricoles				
	224	Paielements Natura 2000	1.18	1.33	2.52	
	225	Paielements sylvoenvironnementaux	4.55	5.13	9.67	
	226	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention				
	227	Investissements non productifs	5.23	5.90	11.13	
		Total	10.96	12.36	23.32	1.8%
Mesures incluant le soutien aux forêts (type 2)	111	Formation professionnelle et actions d'information				
	114	Utilisation des services de conseil	0.16	0.16	0.31	
	115	Mise en place de service de gestion, de remplacement et de conseil				
	123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	17.58	17.58	35.16	
	124	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole, alimentaire et sylvicole				
	125	Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	23.08	23.08	46.16	
		Total	40.82	40.82	81.64	6.3%
Mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)	121	Modernisation des exploitations agricoles	79.67	79.67	159.34	
	311	Diversification vers des activités non agricoles	11.15	11.15	22.31	
	312	Aide à la création et au développement des entreprises	0.27	0.27	0.54	
	313	Promotion des activités touristiques	2.06	2.06	4.12	
	321	Services de base pour l'économie et la population rurale				
	323	Conservation et mise en valeur du patrimoine rural	34.88	34.88	69.76	
	331	Formation et information	0.83	0.83	1.67	
	341	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	5.09	5.09	10.17	
	411	LEADER : Compétitivité				
	412	LEADER : Environnement/gestion des terres				
	413	LEADER : Qualité de vie/diversification	12.20	9.98	22.18	
	421	LEADER : Coopération	0.94	0.77	1.71	
	431	LEADER : Coûts de fonctionnement, acquisition des compétences, animation	1.51	1.23	2.74	
		Total	148.59	145.93	294.52	22.8%
		TOTAL du MEPL II	621.05	672.28	1293.33	100%

Tableau 5 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 au Bade-Wurtemberg

Sources : Données financières du Réseau européen de développement rural (ENRD, 2014c)

5.2.2. Plan de développement rural régional 2014-2020 - MEPL III

Le plan de développement rural du Bade-Wurtemberg pour la période 2014-2020 est le MEPL III : *Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2014-2020* (MLR, 2014b). Il a été présenté à la Commission européenne le 18 juillet 2014³². Son contenu a été élaboré par un long processus mis en consultation lancé en 2012 déjà. Il est structuré en 16 sous-programmes qui présentent les mesures proposées pour un financement du FEADER. Le douzième (indemnités sylvo-environnementales) et le treizième (gestion durable des forêts) sont dédiés aux forêts.

Le volume global des contributions demandées atteint 1.87 milliards d'euros³³. Ce montant comprend la demande au FEADER (618 millions d'euros) (MLR, 2014b, p. 668), le cofinancement national prévu (540 millions d'euros) (MLR, 2014b, pp. 716-717), auxquels s'ajoutent un financement complémentaire (516 millions d'euros) (MLR, 2014b, pp. 716-717) et un transfert interne à la PAC (91 millions d'euros)³⁴.

Concernant les mesures du FEADER en lien avec la forêt, le MEPL III ne fournit qu'une planification financière par mesure sans détailler les sous-mesures³⁵. Dès lors, il nous est impossible de connaître l'ensemble des budgets prévus pour les mesures des différents types. Parmi les *mesures exclusivement forestières*, seules les mesures 8 et 15, qui sont entièrement destinées à la forêt, peuvent être présentées :

Mesure 8 - *Nachhaltige Waldwirtschaft* (NWW) (MLR, 2014b, p. 720)

Contribution du FEADER (MLR, 2014b, p. 675)	4'725'000 € (0.76% de la demande)
Cofinancement allemand (MLR, 2014b, p. 675)	4'725'000 € (taux de 50%)
Financement complémentaire (MLR, 2014b, p. 713)	2'450'000 € (20% du total)
Total (MLR, 2014b, p. 716)	11'900'000 €

Mesure 15 - *Umweltzulage Wald* (UZW) (MLR, 2014b, p. 722)

Contribution du FEADER (MLR, 2014b, p. 681)	3'850'000 € (0.62% de la demande)
Cofinancement allemand (MLR, 2014b, p. 681)	3'850'000 € (taux de 50%)
Financement complémentaire (MLR, 2014b, p. 713)	0 €
Total (MLR, 2014b, p. 717)	7'700'000 €

Concernant les aides d'État et les financements complémentaires, nous pouvons relever que la principale aide autorisée par la Commission européenne (voir en 5.2.1) se poursuit jusqu'en 2015 (Commission européenne, 2008b, 2009b). Cela représente une aide du Bade-Wurtemberg d'environ 6 millions d'euros par an pour le maintien ou la restauration de fonctions environnementales, protectives ou récréatives des forêts. Nous n'avons identifié aucune autre aide d'État en lien avec les

³² Sa validation était attendue pour la fin de l'année 2014 (MLR, 2014a). A notre connaissance, la Commission européenne ne l'a pas encore validé (début 2015).

³³ Le chiffre global n'apparaît pas dans le MEPL III, mais est annoncé sur le site Internet du MLR : <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unsere-themen/landwirtschaft/zukunftsfaehige-landwirtschaft/landesagrarpolitik/mepl/> (consulté le 12.12.2014)

³⁴ Il s'agit d'un transfert du premier au second pilier de la politique agricole mentionné par MLR sur son site Internet (voir note de bas de page précédente).

³⁵ Par exemple, on apprend que les mesures 12 (paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau) sont évaluées à 2.77 millions d'euros, sans qu'il ne soit possible de savoir ce qui est prévu pour la mesure 12.2 pour les zones forestières Natura 2000.

forêts. Toutefois, il nous faut rappeler qu'il est possible que le Bade-Wurtemberg bénéficie d'une contribution du GAK fédéral (lire section 5.1).

D'autres soutiens européens viennent s'ajouter au FEADER pour la même période. Il s'agit des financements pour la forêt qui sont issus du programme LIFE et de Horizon 2020 :

- Le Bade-Wurtemberg envisage de déposer des demandes de financements dans le cadre du programme LIFE 2014-2020, notamment concernant la protection de la biodiversité par la restauration des habitats (MLR, 2014b, p. 728). De tels projets pourraient, en partie au moins, être mis en œuvre en forêt.
- Un complément des mesures FEADER prévues dans le MEPL III par des projets de recherche dans le cadre du programme Horizon 2020 est envisagé (MLR, 2014b, p. 728).

5.3. Le cas de la Bavière

En Bavière, l'administration forestière (*Bayerische Forstverwaltung*) appartient au Ministère bavarois pour l'alimentation, l'agriculture et les forêts (*Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, StMELF). C'est à ce ministère qu'est rattaché l'institut d'État bavarois de recherche sur la forêt et l'économie forestière (*Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft*, LWF).

La préparation des plans de développement rural se fait conjointement entre le StMELF et le Ministère bavarois pour l'environnement et la protection des consommateurs (*Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz*, StMUV).

5.3.1. Plan de développement rural régional 2007-2013 - BayZAL

Le plan de développement rural bavarois pour la période 2007-2013 est le BayZAL : *Bayerisches Zukunftsprogramm für Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum* (StMELF, 2007). Il a été validé par la Commission européenne le 5 septembre 2007.

En Bavière aussi, seules trois des huit *mesures exclusivement forestières* ont été mises en œuvre. Contrairement au Bade-Wurtemberg, la mesure 221 (boisements de terres agricoles) a été retenue, mais pas les paiements Natura 2000 en forêt³⁶ (mesure 221).

Un point commun avec le Bade-Wurtemberg est la faible importance relative des mesures du FEADER 2007-2013 pour les forêts. En effet, moins de 1% (0.9%, voir le tableau 6 ci-après) des fonds dépensés dans ce cadre correspond à des *mesures exclusivement forestières*. Le tableau 6 ci-après présente le panorama des dépenses en lien avec les forêts dans le cadre du FEADER 2007-2013.

³⁶ Renvoi à la discussion (section 8.2)

Type	No	Appellation de la mesure	Financement européen (FEADER) [mio d'euros]	Financement national, régional et local [mio d'euros]	Total dépensé [mio d'euros]	% du total des fonds dépensés
Mesures exclusivement forestières (type 1)	122	Amélioration de la valeur économique des forêts				
	221	Premier boisement de terres agricoles	0.72	0.72	1.43	
	222	Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles				
	223	Premier boisement de terres non agricoles				
	224	Paielements Natura 2000				
	225	Paielements sylvoenvironnementaux	1.68	1.68	3.37	
	226	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention				
	227	Investissements non productifs	9.81	9.81	19.61	
	Total		12.21	12.21	24.41	0.9%
Mesures incluant le soutien aux forêts (type 2)	111	Formation professionnelle et actions d'information				
	114	Utilisation des services de conseil				
	115	Mise en place de service de gestion, de remplacement et de conseil				
	123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	38.42	38.42	76.84	
	124	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole, alimentaire et sylvicole				
	125	Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	58.86	58.86	117.71	
	Total		97.27	97.27	194.55	7.4%
Mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)	121	Modernisation des exploitations agricoles	60.22	60.22	120.45	
	311	Diversification vers des activités non agricoles	1.37	1.37	2.74	
	312	Aide à la création et au développement des entreprises				
	313	Promotion des activités touristiques				
	321	Services de base pour l'économie et la population rurale				
	323	Conservation et mise en valeur du patrimoine rural	38.29	38.29	76.58	
	331	Formation et information				
	341	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre				
	411	LEADER : Compétitivité				
	412	LEADER : Environnement/gestion des terres				
	413	LEADER : Qualité de vie/diversification	20.57	20.57	41.14	
	421	LEADER : Coopération	3.75	3.75	7.50	
	431	LEADER : Coûts de fonctionnement, acquisition des compétences, animation	2.56	2.56	5.12	
	Total		126.76	126.77	253.53	9.6%
	TOTAL du BayZAL 2007-2013		1314.78	1314.78	2629.55	100%

Tableau 6 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 en Bavière

Sources : Données financières du Réseau européen de développement rural (ENRD, 2014d)

La faible utilisation des fonds européens disponibles pour la forêt en Bavière s'explique par une stratégie régionale : depuis 2010, la Bavière renonce à utiliser le FEADER comme cofinancement de ses soutiens aux activités en lien avec les forêts. Cette stratégie *a priori* surprenante vise en fait à échapper aux lourdeurs administratives européennes. Désormais, la totalité des soutiens publics pour les activités en lien avec la forêt proviennent de fonds régionaux bavarois et de l'État fédéral (principalement du GAK). La question se pose alors de savoir si la Bavière ne perd pas des contributions précieuses. En fait, la Bavière renonce certes aux soutiens pour la forêt, mais exploite malgré tout ce potentiel européen pour des mesures non-forestières, principalement pour soutenir le secteur agricole. Ensuite, la Bavière effectue une compensation interne pour que le secteur forestier ne soit pas lésé. Cela implique toutefois que les aides publiques pour les activités en lien avec la forêt soient notifiées et validées par la Commission européenne.

Nos recherches nous ont, en effet, permis d'identifier depuis 2010 une série de notifications de la Bavière à la Commission européenne pour des aides d'État en lien avec la forêt. Les trois principales représentent ensemble plus de 19 millions d'euros entre 2010 et fin 2013. Elles concernent trois programmes :

- VNPWaldR 2007: *Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm Wald* (8 millions d'euros) (Commission européenne, 2007c, 2009a)
- WALDFÖPR 2007: *Waldbauliche Maßnahmen im Rahmen eines forstlichen Förderprogramms* (5 millions d'euros) (Commission européenne, 2008a)
- VNPWaldR 2012: *Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm Wald* (6 millions d'euros à partir de mi-2011) (Commission européenne, 2011d).

A cela s'ajoutent les contributions que la Bavière obtient du GAK. Il est à noter que l'obtention des soutiens (nationaux) du GAK par la Bavière n'est pas aisée. Selon nos interlocuteurs, le Ministère fédéral (BMEL) aurait rejeté la moitié des mesures proposées par la Bavière.

5.3.2. Plan de développement rural régional 2014-2020 - BayZAL

Le plan de développement rural national 2014-2020 pour la Bavière a été déposé à la Commission européenne le 11 juillet 2014 (StMELF, 2014)³⁷. Le volume total (sur sept années de 2014 à 2020) des contributions demandées est de près de 1.3 milliards d'euros (1'292'421'451€) (StMELF, 2014, p. 514). A cela s'ajoutent les cofinancements et les financements additionnels allemands (national, régional et local) qui se montent à 459 millions (459'851'292€) (StMELF, 2014, p. 550).

Concernant les forêts, nous voyons que la Bavière poursuit sa pratique d'autofinancement et a donc renoncé à requérir dans le BayZAL des cofinancements du FEADER pour des mesures forestières. En conséquence, le BayZAL 2014-2020 fournit très peu d'information pour dresser un panorama des soutiens financiers aux forêts. De plus, tous les fonds relatifs aux forêts n'ont pas été complètement épuisés. La Bavière renonce donc à se fixer des priorités trop limitatives sur la base du calendrier imposé par la Commission européenne. La seule certitude est qu'en procédant ainsi, la Bavière renonce aux contributions du FEADER pour financer les activités dans ses forêts.

³⁷ A notre connaissance, la Commission européenne ne l'a pas encore validé (début 2015).

Concernant l'annonce de financements complémentaires dans le BayZAL, la Bavière présente seulement les quatre axes de ses soutiens aux forêts, sans en préciser les montants : (1) la sylviculture et les soins aux forêts ; (2) la desserte forestière ; (3) les groupements forestiers (et les soutiens aux propriétaires) et (4) la protection contractuelle de la nature et les forêts naturelles.

En ce qui concerne les aides d'État en lien avec la forêt qui sont d'ores et déjà autorisées par la Commission pour la période en cours, nous avons identifié les suivantes : la prolongation pour un an du programme VNPWaldR2012 (*Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm Wald*) (1.1 millions d'euros) (Commission européenne, 2014c) ; la prolongation du programme WALDFÖPR 2007 jusqu'à fin 2014 (1.1 millions d'euros) (Commission européenne, 2014d), et les aides pour faire face aux dommages causés à l'économie forestière par des crues en mai et juin 2013 (10 millions d'euros) (Commission européenne, 2014e).

A cela s'ajoutent encore les financements pour la forêt qui sont issus du programme LIFE et de Horizon 2020 :

- La Bavière annonce dans son BayZAL son intention de créer des synergies entre les mesures du FEADER et les projets de protection de l'environnement dans le cadre du programme LIFE. La priorité est la préservation de la biodiversité, notamment dans le cadre du réseau Natura 2000. En Bavière, l'autorité de gestion du programme LIFE est le StMUV, alors le FEADER dépend du StMELF. Ces synergies imposent donc une bonne coordination entre les deux ministères (StMELF, 2014, p. 564).
- Le programme d'encouragement de la recherche Horizon 2020 dépend du Ministère bavarois pour la formation, les cultes, la science et les arts (*Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultur, Wissenschaft und Kunst*). Ce ministère collabore avec le StMUV afin d'obtenir un financement d'Horizon 2020 pour la conduite de recherche sur la forêt bavaroise (StMELF, 2014, p. 565).

5.4. Synthèse intermédiaire

Ce qui ressort de manière très nette de cette présentation des soutiens à la forêt en Allemagne est la diversité des pratiques. Il apparaît que nos deux cas exploitent les soutiens du FEADER de manière opposée. Le Bade-Wurtemberg applique les mécanismes du FEADER, alors que la Bavière y renonce. Pour cette dernière, il ne s'agit pas d'un simple abandon, mais bien d'une stratégie qui vise à éviter les difficultés imposées par l'administration européenne. Selon nos interlocuteurs, cette stratégie bavaroise n'est pas un cas isolé en Allemagne.

Un autre élément à relever est la faiblesse relative des contributions pour les *mesures exclusivement forestières*, au cours de la période 2007-2013. Nos deux cas allemands illustrent le phénomène que nous avons décrit, au niveau communautaire, dans notre encadré 3.

Finalement, relevons que les données financières sont disponibles, en quantité et en qualité, pour la période 2007-2013. Or, ce n'est pas le cas pour la période 2014-2020 où les lacunes nous empêchent de présenter une évolution des soutiens européens pour les forêts allemandes.

6. Les soutiens à la forêt en Autriche

En Autriche, le Ministère fédéral de l'agriculture, de la foresterie, de l'environnement et de la gestion des eaux (*Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*, BMLFUW) est en charge des questions forestières et du développement rural.

Près de la moitié du territoire autrichien est couvert de forêt (46.8%) (Eurostat, 2014), ce qui fait de l'Autriche le sixième pays le plus boisé d'Europe (voir tableau 10 en annexe 1). L'inventaire forestier du Centre fédéral de recherche pour la forêt (*Bundesforschungszentrum für Wald*, BFW) indique un accroissement de l'étendue et du volume de la ressource (BFW, 2012; BMLFUW, 2014, p. 62). Par ailleurs plus de trois-quarts³⁸ de ces forêts sont privées. Le secteur forestiers est bien développé et occupe près de 20'000 employés (19'900) (Eurostat, 2013, p. 205) et la filière autrichienne de transformation du bois est largement exportatrice.

La stratégie forestière nationale (*Waldstrategie 2020*) est en cours de reformulation. Il s'agit de coordonner les multiples attentes, afin de limiter les rivalités d'usages. Comme ailleurs en Europe, il s'agit de concilier la gestion durable des forêts et leur exploitation

Les priorités de la stratégie nationale de développement rural sont définies dans le Plan national stratégique autrichien pour le développement rural (*Masterplan für den ländlichen Raum*) et sont reprises dans le plan national de développement rural que l'Autriche soumet à la Commission pour bénéficier des contributions du FEADER. Contrairement à l'Allemagne, l'Autriche ne produit qu'un seul plan de développement rural, le *Programm für ländliche Entwicklung in Österreich*, dit LE.

6.1. Plan de développement rural national 2007-2013 – LE 07-13

Le plan de développement rural autrichien pour la période 2007-2013 (*Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2007-2013*), dit LE 07-13, a été validé par la Commission européenne le 25 octobre 2007. Ce plan a été révisé en 2009 pour prendre en compte la réforme de la PAC³⁹.

Contrairement aux cas du Bade-Wurtemberg et de la Bavière, l'Autriche a inclus dans sa requête davantage de mesures de type 1. Pourtant, leur part dans l'ensemble des fonds dépensés dans le cadre du FEADER 2007-2013 n'est comparativement pas plus importante (1.7% en Autriche contre 1.8% au Bade-Wurtemberg). Ici aussi, la faiblesse des contributions pour la forêt nous paraît étonnante, alors qu'elles sont disponibles.

Le tableau 7 ci-après présente le panorama des dépenses en lien avec les forêts dans le cadre du FEADER 2007-2013.

³⁸ Les données d'Eurostat (annexe 1) indique 74.3%, alors que l'inventaire national autrichien (BFW, 2012) et le plan de développement rural 2014-2020 (BMLFUW, 2014, p. 62) mentionnent 80% de forêts privées.

³⁹ La principale adaptation concerne le secteur laitier, mais davantage de ressources ont aussi été attribuées pour la question climatique, l'environnement, etc.

Type	No	Appellation de la mesure	Financement européen (FEADER) [mio d'euros]	Financement national, régional et local [mio d'euros]	Total dépensé [mio d'euros]	% du total des fonds dépensés
Mesures exclusivement forestières (type 1)	122	Amélioration de la valeur économique des forêts	16.75	16.49	33.24	
	221	Premier boisement de terres agricoles	0.94	0.41	1.36	
	222	Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles				
	223	Premier boisement de terres non agricoles				
	224	Paielements Natura 2000	0.09	0.03	0.12	
	225	Paielements sylvoenvironnementaux	0.05	0.05	0.10	
	226	Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention	43.74	44.45	88.20	
	227	Investissements non productifs				
		Total	61.58	61.43	123.01	1.7%
Mesures incluant le soutien aux forêts (type 2)	111	Formation professionnelle et actions d'information	27.92	28.49	56.41	
	114	Utilisation des services de conseil				
	115	Mise en place de service de gestion, de remplacement et de conseil				
	123	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	52.04	49.63	101.67	
	124	Coopération en vue de la mise au point de nouveaux produits, procédés et technologies dans les secteurs agricole, alimentaire et sylvicole	6.05	5.50	11.55	
	125	Infrastructures liées à l'évolution et à l'adaptation des secteurs agricole et forestier	30.50	31.76	62.26	
		Total	116.50	115.39	231.89	3.2%
Mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)	121	Modernisation des exploitations agricoles	246.39	249.80	496.19	
	311	Diversification vers des activités non agricoles	13.52	11.38	24.90	
	312	Aide à la création et au développement des entreprises	3.11	3.28	6.39	
	313	Promotion des activités touristiques	15.21	15.11	30.31	
	321	Services de base pour l'économie et la population rurale	56.64	58.02	114.66	
	323	Conservation et mise en valeur du patrimoine rural	52.25	52.44	104.69	
	331	Formation et information	16.60	16.50	33.11	
	341	Acquisition de compétences, animation et mise en œuvre	1.85	1.86	3.71	
	411	LEADER : Compétitivité	31.54	33.07	64.61	
	412	LEADER : Environnement/gestion des terres	3.65	3.85	7.50	
	413	LEADER : Qualité de vie/diversification	125.38	123.48	248.85	
	421	LEADER : Coopération	2.47	2.32	4.79	
	431	LEADER : Coûts de fonctionnement, acquisition des compétences, animation	11.98	11.80	23.78	
		Total	580.60	582.89	1'163.48	16.1%
TOTAL du LE 07-13			3660.07	3556.88	7216.95	100%

Tableau 7 : Les mesures en lien avec la forêt du FEADER 2007-2013 en Autriche

Sources : Données financières du Réseau européen de développement rural (ENRD, 2014b)

Parmi les mesures de type 1, l'absence des mesures de boisements (mesures 222 et 223) s'explique aisément compte tenu de la rareté des terres agricoles en Autriche et de l'étendue déjà très importante des forêts. Plus étonnant est l'absence de requête pour des investissements forestiers non productifs (mesure 227).

Une étude récente fait le point sur les soutiens au domaine forestier en Autriche dans le cadre du FEADER 2007-2013. On y apprend que l'ensemble des contributions (européennes, nationales, régionales et tiers) en lien avec la forêt se montent à 250 millions d'euros⁴⁰, ce qui représente seulement 3.2% de l'ensemble des soutiens financiers liés au FEADER 2007-2013 en Autriche, soit la moitié de ce qui était disponible (Proschek-Hauptmann & Heilingbrunner, 2013, p. 9). Ainsi, alors que dans nos cas allemands, le renoncement à certaines mesures destinées à la forêt était surprenant, c'est dans le cas autrichien surtout la faiblesse des requêtes qui ressort.

Cette « modestie » autrichienne s'observe en particulier dans les mesures environnementales, telles que les paiements Natura 2000 (mesure 224) et les paiements sylvoenvironnementaux (mesure 225) qui sont extrêmement faibles. Sur la base du même constat, Proschek-Hauptmann et Heilingbrunner appellent pour la période 2014-2020 à une augmentation substantielle de l'enveloppe totale des fonds du FEADER destinés au domaine forestier et en particulier aux mesures environnementales (2013, pp. 5 et 11-12).

Concernant les aides d'Etat, hors cofinancement du FEADER, nous pouvons relever l'existence pour cette période d'un budget annuel de 3 millions d'euros pour une large gamme de soutiens aux forêts⁴¹ (Commission européenne, 2007b). Relevons à ce propos qu'entre la notification par l'Autriche et la décision de la Commission, l'examen de cette aide d'État no N247/2005 aura nécessité 18 mois.

6.2. Plan de développement rural national 2014-2020 – LE2020

Le plan de développement rural autrichien pour la période 2014-2020, dit LE 2020 (pour *Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020*) a été soumis à la Commission européenne en avril 2014 et validé en août (BMLFUW, 2014). Parmi les mesures prévues, le LE 2020 liste celles que l'Autriche compte mettre en œuvre pour les forêts⁴². Chaque mesure retenue est détaillée. Parmi les *mesures exclusivement forestières* (de type 1), ce sont :

- La mesure 8 et ses sous-mesures : investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts (BMLFUW, 2014, pp. 399-438).

⁴⁰ Attention, notre étude s'appuie sur les données financières européennes pour permettre la comparaison, alors que Proschek-Hauptmann et Heilingbrunner utilisent des données plus anciennes du ministère autrichien (2010) et de la Commission européenne (2009) (Proschek-Hauptmann & Heilingbrunner, 2013, p. 7).

⁴¹ Sont mentionnés les thèmes suivants : réparation de dommages, prévention des catastrophes, forêts protectrices, rôle social des forêts, stabilité écologique, information sur la multifonctionnalité forestière, projets-pilotes, planification, forêt jardinée, desserte forestière, lutte contre les incendies, production de biomasse, marketing, etc. (Commission européenne, 2007b).

⁴² Ce sont les suivantes : mesure 1 (transfert de connaissance et action d'information) ; mesure 2 (service de conseil) ; mesure 4 (investissement physique) ; mesure 7 (services de base) ; mesure 8 (investissement dans le développement de la zone forestière et amélioration de la viabilité des forêts) ; mesure 15 (aides en faveur des services forestiers, environnementaux et climatiques de la conservation des forêts) et mesure 16 (coopération) (BMLFUW, 2014, pp. 161-166)

- La mesure 15 et ses sous-mesures : aides en faveur des services forestiers environnementaux et climatiques et la conservation des forêts (BMLFUW, 2014, pp. 629-637).
- La sous-mesure 16.8 : aides à la coopération dans le secteur forestier (BMLFUW, 2014, pp. 673-675).

Dans la mesure 12 (paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau), la sous-mesure 12.2 qui se limite aux seuls paiements Natura 2000 en zone forestière n'est pas prévue. Ainsi, bien que le rôle des forêts pour la biodiversité soit traité comme un objectif, ni l'exposé des mesures, ni les tableaux financiers ne lui donne une teneur précise.

En Autriche, le processus de planification du LE 2020 n'est pas issu de l'administration, mais d'un processus participatif très large (plus de 100 institutions), appelé *Walddialog*, duquel a émergé le *Waldökologie-Programm* (ÖWÖP). Ce processus national a influencé la rédaction du plan de développement rural autrichien. Les forums du *Walddialog* sont désormais définis comme des espaces de coopération nécessaires à la mise en œuvre du LE 2020 (BMLFUW, 2014, p. 826). D'autre part, les paiements Natura 2000, qui n'apparaissent pas comme une sous-mesure 12.2 (voir ci-dessus), sont intégrés dans l'ÖWÖP qui apparaît dans le LE 2020 dans la sous-mesure forestière 8.6⁴³ (BMLFUW, 2014, pp. 420-423).

Concernant les aspects purement financiers, les soutiens du FEADER disponibles pour l'Autriche pour la période 2014-2020 sont de 3'937'551'997 €, soit près de 4 milliards d'euros (1305/2013, annexe I ; BMLFUW, 2014, pp. 733)⁴⁴. Les données financières disponibles au sujet des forêts sont très lacunaires. Elles sont présentées de manière agrégée, ce qui nous empêche de connaître les budgets des sous-mesures. En conséquence, il nous est impossible de distinguer ce qui concerne la forêt, notamment pour la sous mesure 16.8 (BMLFUW, 2014, pp. 751-752). Nous savons néanmoins que les soutiens suivants seront destinés aux forêts :

Mesure 8 - investissement dans le développement de la zone forestière et amélioration de la viabilité des forêts (BMLFUW, 2014, p. 744).

Contribution du FEADER (BMLFUW, 2014, p. 797)	61'069'772 €
Cofinancement autrichien (BMLFUW, 2014, p. 797)	65'980'228 €
Financement complémentaire (BMLFUW, 2014, p. 797)	0 €
Total	127'050'000 €

Mesure 15 - aides en faveur des services forestiers, environnementaux et climatiques de la conservation des forêts (BMLFUW, 2014, p. 750).

Contribution du FEADER (BMLFUW, 2014, p. 798)	3'512'292 €
Cofinancement autrichien (BMLFUW, 2014, p. 798)	3'487'708 €
Financement complémentaire (BMLFUW, 2014, p. 798)	0 €
Total	7'000'000 €

Concernant les financements complémentaires, aucune précision n'est donnée quant à leur utilité pour le domaine forestier (BMLFUW, 2014, pp. 793-796).

⁴³ Attention, le LE 2020 fait référence au code 8.5, alors que nous utilisons la notification européenne 8.6.

⁴⁴ Nous ne sommes pas parvenus à connaître le montant de la contribution globale demandée par l'Autriche au FEADER pour la période 2014-2020. Étrangement, ce montant n'apparaît pas dans la requête (LE 2020) et nos interlocuteurs n'ont pas non plus cette information.

L'Autriche ne dispose pas (plus) d'un mécanisme de financement interne tel que le GAK allemand. Sa pratique des aides d'État et des financements complémentaires est très restrictive. Elle privilégie la voie des cofinancements avec la contribution du FEADER.

Nos recherches dans les bases de données des aides d'État de la Commission européenne nous a permis d'en identifier une seule qui soit pertinente : une aide pour les services de conseil aux PME forestières autrichiennes pour un montant maximum de 900'000 euros fournis par la chambre d'agriculture (*Landwirtschaftskammer*) (Commission européenne, 2014f).

6.3. Synthèse intermédiaire

Cette partie présente de manière synthétique les données disponibles concernant les soutiens européens pour la forêt en Autriche. La documentation foisonnante illustre la vitalité du secteur forestier autrichien. Au travers du *Walddialog*, une réflexion profonde est engagée, dont le programme de développement rural autrichien (LE 2020) est un des résultats. Davantage que l'incitation du FEADER, c'est une dynamique propre qui en est le moteur.

Relevons aussi la pratique restrictive de l'Autriche en matière de financements complémentaires et d'aides d'Etat. Pour le secteur forestier, l'importance du FEADER est donc d'autant plus grande qu'il n'y a guère d'alternatives pour obtenir des soutiens financiers. Or, nous observons une relative faiblesse des contributions demandées à l'UE pour les *mesures exclusivement forestières*. Cela s'observe en particulier pour les mesures environnementales. Dans la période 2007-2013, la dimension économique des forêts semble avoir primé dans les contributions européennes, alors qu'une adaptation s'observe pour la période 2014-2020. Pourtant les montants demandés pour les mesures environnementales en forêt restent faibles par rapport aux autres mesures.

7. Les soutiens à la forêt en Suisse

7.1. Les soutiens de la Confédération

En 2008, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur. La RPT introduit un nouveau mécanisme de soutien financier par la Confédération basé sur les préceptes de la nouvelle gestion publique (OFEV, 2008, p. 8; Schedler, 2007, p. 265) : les contributions fédérales sont accordées aux cantons sous forme de montants globaux et non plus pour des mesures et projets individuels. Désormais, pour obtenir un soutien, les cantons négocient des accords avec la Confédération (dits « conventions-programmes »), dans lesquels des objectifs et des prestations à fournir sont définis pour une durée de quatre ans (Conseil fédéral, 2005, p. 5865). Par contre, les mesures pour atteindre les objectifs ne sont pas définies. C'est aux cantons, plus proches du terrain, de décider des moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Pour cadrer et harmoniser les démarches cantonales, l'OFEV publie un « manuel RPT pour les conventions-programmes dans le domaine de l'environnement ». Ce document de référence est mis à jour tous les quatre ans pour les nouvelles périodes de programme (OFEV, 2008, 2011, 2014c). On y trouve quatre domaines de conventions-programmes qui sont en rapport avec les forêts : (1) Forêts

protectrices, (2) Biodiversité en forêt, (3) Gestion des forêts et (4) Ouvrages de protection et données de base sur les dangers.

En plus de cela, la Confédération fournit des contributions financières (pour la formation, les crédits d'investissement et d'autres contributions) qui ne sont pas réglées par des conventions-programmes RPT, mais approuvées au cas par cas. Dans ce rapport, nous nous limitons aux quatre domaines réglés par les conventions-programmes RPT et aux soutiens à l'économie du bois.

7.2. L'évolution des programmes de la RPT en lien avec la forêt

Depuis la première mise en œuvre de la RPT, jusqu'au projet pour la nouvelle période 2016-2019, les domaines et objectifs évoluent peu, comme le montre notre analyse systématique des quatre domaines dans les trois périodes 2008-2011, 2012-2015 et 2014-2020. Nous avons comparé les objectifs publiés dans les manuels RPT (OFEV, 2008, 2011) et dans le projet de manuel pour la période à venir (OFEV, 2014c)⁴⁵. Nous avons également comparé les montants de contributions fédérales qui sont issus des annuaires « La forêt et le bois » (OFEV, 2012b, 2013, 2014a). Pour la période de la RPT à venir nous avons utilisé les montants prévus par l'OFEV.

Les évolutions des programmes de la RPT peuvent être synthétisées ainsi :

Pour la première période de mise en œuvre de la RPT (2008-2011), le manuel RPT définit les objectifs à atteindre par les conventions-programmes dans chaque domaine (OFEV, 2008, pp. 136-258, parties 5 à 8). Pour chaque objectif, on trouve des règles d'après lesquelles les contributions fédérales sont octroyées. Seuls deux des quatre domaines disposent d'indicateurs de prestations.

Avec le passage à la deuxième période de la RPT (2012-2015), plusieurs changements ont pris place. Les quatre domaines sont restés les mêmes (OFEV, 2011, parties 6 à 9), mais on constate des reformulations des objectifs et des indicateurs de prestations s'observent. Il ne s'agit que de précisions et d'adaptions. Les montants des contributions fédérales ont également été adaptés dans plusieurs domaines.

La nouvelle période de la RPT à venir (2016-2019) se prépare. Pour cela, un nouveau manuel RPT a été mis en consultation par l'OFEV (de juillet à octobre 2014) (OFEV, 2014c). Les négociations avec les cantons pour l'élaboration de nouvelles conventions-programmes auront lieu au cours de l'année 2015. Des changements dans les domaines des forêts protectrices et de la gestion des forêts sont prévus. Cela implique des modifications de la loi sur les forêts (LFo) qui sont motivées dans un récent message du Conseil fédéral (2014b). Les principaux changements à noter se trouvent dans le domaine de la gestion des forêts et dans l'introduction d'un nouvel objectif au domaine des forêts protectrices. On y observe aussi l'introduction de mesures d'adaptation aux changements climatiques et de la protection contre les organismes nuisibles (Conseil fédéral, 2014b, p. 10).

Les contributions financières fédérales entre 2008 et 2013 sont stables (voir figure 7). En moyenne près de la moitié (46.4%) des 130 millions de francs annuels sont assignés aux forêts protectrices ; plus d'un quart (27%) aux ouvrages de protection et aux données de base sur les dangers ; et il reste moins

⁴⁵ Certaines évolutions proposées nécessitent des changements législatifs qui restent encore à accepter par le parlement pour que les changements prennent effet. Il y a donc ici une incertitude.

de 10% pour chacun des deux autres domaines de la RPT (gestion des forêts et biodiversité en forêt) et pour les autres contributions.

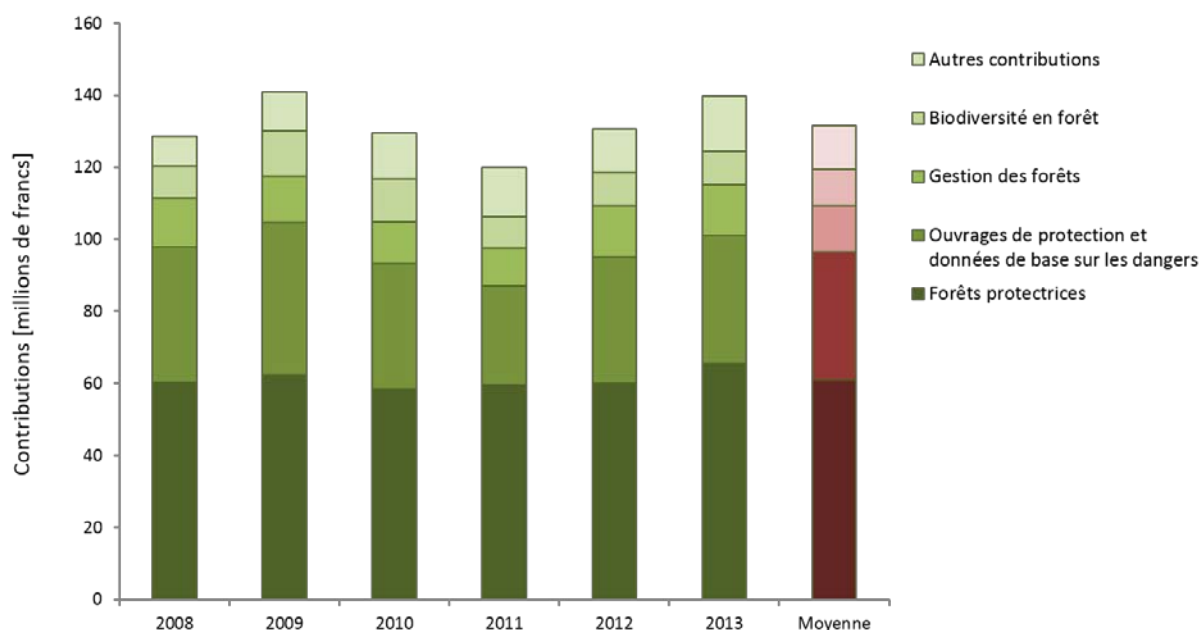


Figure 7 : L'évolution des contributions financières fédérales pour la forêt de 2008 à 2013

Source : Notre représentation, basée sur des données de l'OFEV (2012b, 2013, 2014a)

Pour la troisième période (2016 à 2019), quelques changements substantiels sont prévus : le Conseil fédéral prévoit d'attribuer des montants annuels supplémentaires de 10 millions de francs pour les forêts protectrices et de 10 millions de francs pour les soins aux jeunes peuplements (Conseil fédéral, 2014b, p. 37 et ss.). Cela signifie une augmentation d'environ un sixième (+16%) pour les forêts protectrices, alors que les contributions pour la gestion des forêts feraient plus que doubler (+78%). Cet accent sur la gestion des forêts correspond à la prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques, visée par le plan d'action du Conseil fédéral (Conseil fédéral, 2014a) auquel répond la modification de la LFo proposée au parlement. Dans le domaine de la biodiversité en forêt, une augmentation des contributions fédérales est aussi attendue, dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action de la « Stratégie Biodiversité Suisse », qui était initialement attendue pour 2015 (Conseil fédéral, 2014b, p. 38)⁴⁶.

7.3. Les soutiens cantonaux

Comme la politique forestière est une tâche commune de la Confédération et des cantons, on attend de ces derniers qu'ils contribuent aussi financièrement. Les mécanismes et montants alloués diffèrent selon les cantons (Marbach, 2012). Pour son annuaire annuel, l'OFEV recueille les données des dépenses des cantons dans le domaine de la forêt (OFEV, 2012b, 2013, 2014a). Sur la figure 8, ci-après,

⁴⁶ Les mesures liées à ce plan d'action sont en préparation. S'en suivra une consultation (prévue en 2016). Sa mise en œuvre (prévue pour 2017) et la décision de débloquent des financements spécifiques restent incertaines au moment de la rédaction de ce rapport.

nous voyons qu’au début de la RPT (en 2008 et 2009), les cantons ont moins dépensé que la Confédération. Par la suite (en 2010 et 2011), les montants se sont ajustés. On constate aussi que les contributions cantonales ne s’appliquent qu’aux quatre domaines de la RPT et qu’aucune donnée n’est fournie pour d’autres contributions (OFEV, 2012b, p. 63). En conséquence, sur la figure 8, l’histogramme 2010 de la Confédération est plus haut que celui des cantons alors que les contributions fédérales pour les quatre domaines de la RPT sont moindres.

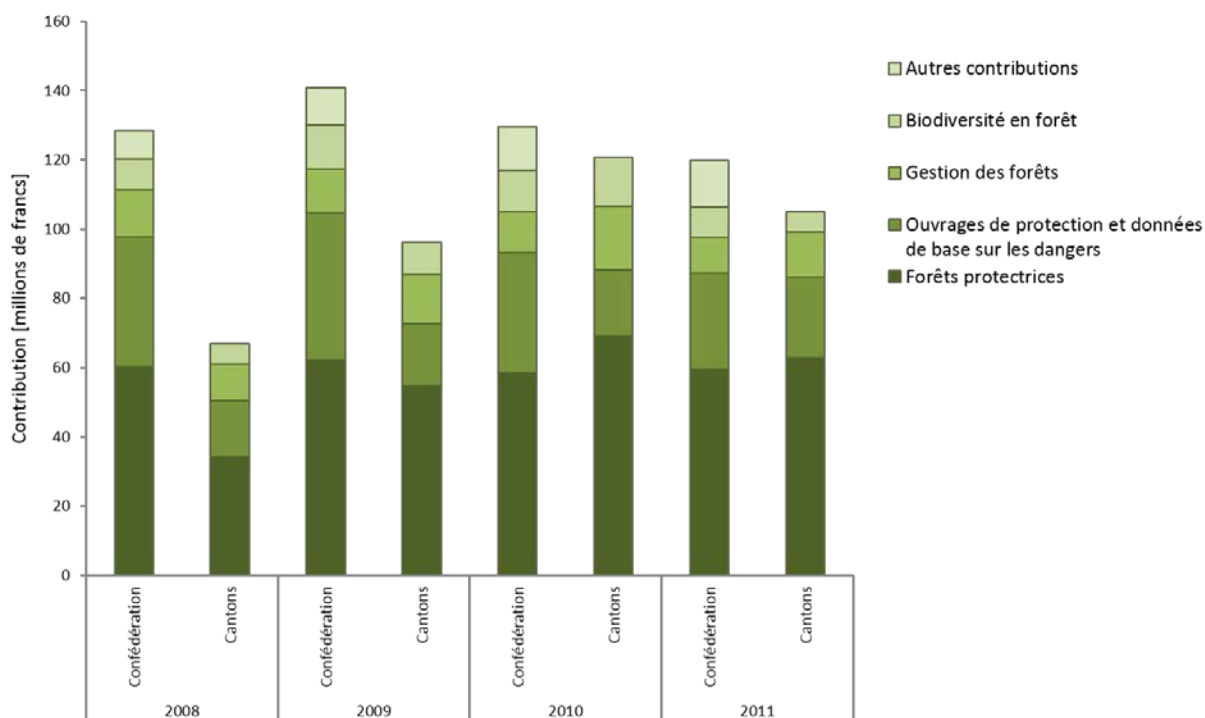


Figure 8 : Les dépenses de la Confédération et des cantons pendant la première période de la RPT

Source : Notre représentation, basée sur des données de l’OFEV (2012b, p. 63)

7.4. Les soutiens au secteur du bois

Depuis 2008⁴⁷, la Confédération dispose d’une politique de la ressource bois. L’enjeu principal de ce programme est de « *façonner le bois des forêts suisses de manière durable et le valoriser de manière efficace en termes d’utilisation des ressources, le sens d’une utilisation en cascade optimisée* » (OFEV, OFEN, & SECO, 2014, p. 11). Dans ce but l’OFEV cherche à optimiser l’exploitation du bois, à désamorcer les tensions et à développer des synergies entre les secteurs forestiers et du bois (OFEV et al., 2014, p. 10).

La politique de la ressource bois est coordonnée à la Politique forestière 2020 et ancrée dans la loi sur les forêts (LFo, art. 1, let. c et art. 20). Son périmètre porte sur l’ensemble des maillons de la filière du bois : des forêts jusqu’à la revalorisation et l’élimination du bois usagé (OFEV et al., 2014, p. 7).

Pour garantir la mise en œuvre de la politique de la ressource bois, un « Plan d’action bois » a été élaboré. Il définit les mesures prioritaires et les soutiens de l’OFEV pour l’atteintes des objectifs formulés dans la politique de la ressource bois (OFEV et al., 2014, p. 19).

⁴⁷ Auparavant, de 2001 à 2008, l’OFEV conduisait un autre programme d’encouragement : Bois 21.

Au cours de la première période (2009 à 2012), plus de cent projets ont été soutenus, pour un total de 13 millions de francs (sur un total de 16 millions de budget), dont la moitié concerne le « *développement de systèmes de construction en bois* » (OFEV, 2012a, p. 5).

Les soutiens financiers sont octroyés pour des projets en lien avec les mesures prioritaires définies dans le plan d'action et qui servent l'intérêt général (OFEV, 2014b, p. 4). Il existe deux types de projets : certains sont initiés par l'OFEV qui commande une prestation à un mandataire externe et d'autres qui émergent de demandes d'aides financières externes pour des projets en ligne avec les objectifs du plan d'action bois. Pour les projets externes, la contribution de la Confédération est limitée à 50% des coûts du projet (OFEV, 2014b, p. 6).

En 2011, une évaluation a relevé que les objectifs de la politique de la ressource bois ont été correctement définis pour la première période⁴⁸. La deuxième période (2013-2016) a été lancée avec seulement de légères adaptations⁴⁹, avant d'être actualisée en 2014 (OFEV et al., 2014, p. 6). Le budget à disposition reste de 4 millions de francs par an (OFEV et al., 2014, p. 25). Ces contributions n'apparaissent pas dans la RPT, mais sont enregistrées comme des « autres contributions » (figure 7), dont elles représentent entre 25 et 50% par an.

7.5. Synthèse intermédiaire

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme de soutiens financiers de la Confédération (RPT) en 2008, les contributions fédérales pour la forêt sont relativement stables alors que celles des cantons se sont progressivement accrues. Près de la moitié de ces contributions concernent les forêts protectrices, auxquelles s'ajoute plus d'un quart pour les ouvrages de protection.

Le mécanisme de la RPT repose sur une démarche négociée où les cantons disposent de toute leur marge de manœuvre pour établir des mesures efficaces pour atteindre les objectifs retenus.

Une augmentation de certaines contributions est prévue pour la prochaine période de la RPT. La plus importante concerne la prise en compte de l'adaptation aux changements climatiques dans le domaine de la gestion des forêts.

⁴⁸ Les objectifs prioritaires définies dans le plan d'action bois 2009-2012 (OFEV, 2012a, p. 21) sont : L'information sur les données de base ; l'information et la sensibilisation des propriétaires forestiers ; l'information et la sensibilisation de la population ; la valorisation du bois de feuillus ; les systèmes de construction en bois pour les grands volumes ; la sensibilisation des consommateurs institutionnels finaux et la création des conditions générales en accord avec les partenaires.

⁴⁹ Les objectifs prioritaires définies dans le plan d'action bois 2013-2016 (OFEV, 2014b, p. 23) sont : L'information sur les données de base ; la mobilisation du bois suisse ; la sensibilisation de la population et des maîtres d'ouvrage institutionnels ; la valorisation du bois de feuillus ; les systèmes de construction en bois pour les grands volumes et la construction dans l'ancien ; la création des conditions générales et les accords entre partenaires.

Troisième partie : Analyse et discussion

En première partie nous avons décrit les mécanismes de soutiens aux activités forestières prévus dans l'Union Européenne. Ensuite, en seconde partie nous avons documenté leurs applications dans trois cas européens et nous avons aussi présenté les mécanismes suisses. Dans cette troisième partie, il s'agit maintenant de poser un regard transversal sur les différents cas et mécanismes.

8. Un regard sur les soutiens publics aux forêts en Suisse et dans l'UE

Une comparaison systématique des soutiens européens et suisses pour la forêt est problématique pour une série de raisons, dont les principales sont : au niveau de l'UE les mesures européennes ont été entièrement revues, invalidant leur comparaison diachronique. Nous avons documenté des mises en œuvre disparates qui complexifient la comparaison synchronique. Lorsqu'on s'écarte des mesures pour comparer les mécanismes, alors on s'aperçoit que les logiques sur lesquelles se fondent la RPT et le FEADER sont différentes, limitant aussi leur comparaison. Nous étudions donc une démarche similaire (le soutien aux forêts) qui utilisent des instruments différents. Ici, il est pertinent de poser un regard transversal pour discuter de similitudes et de différences.

8.1. Regard croisé entre nos cas

Pour ce regard croisé, nous proposons de traiter d'abord de la situation entre les cas européens, puis entre les cas européens et la Suisse.

8.1.1. Entre nos cas européens

Nos cas européens (sections 5 et 6) présentent diverses stratégies d'application d'un mécanisme commun. Plusieurs aspects de cette diversité peuvent être abordés. En préliminaire, il est toutefois utile de revenir sur les limites que nous avons rencontrées dans notre tentative de comparaison des soutiens financiers européens.

Rappelons que la Commission européenne, elle-même, ne dispose pas de données financières spécifiques aux soutiens aux forêts (Commission européenne, 2009d et nos interviews). Il est donc impossible de déterminer les montants qui bénéficient aux forêts. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons établi la typologie présentée au tableau 1. Elle permet de cerner certains soutiens spécifiques à la forêt (type 1) parmi toutes les mesures du FEADER. A l'inverse, les soutiens financiers des mesures de types 2 et 3 ne sont pas distinguables des contributions pour l'agriculture.

La disponibilité limitée des données est aussi imposée par le calendrier. Au moment de la rédaction de cette étude, nous avons des données complètes pour la période 2007-2013, mais elles sont encore indisponibles pour la nouvelle période. Nous savons donc ce qui a été fait, mais pas ce qui est prévu, ni par mesure, ni par sous-mesures et encore moins en ce qui concerne les financements complémentaires et les aides d'Etat. L'état lacunaire des données financières pour la période 2014-2020 est illustré par le tableau 11 (en annexe 3).

Malgré ces limitations, nos observations identifient des points essentiels pour comprendre la dynamique européenne et plus particulièrement la relation entre les États membres et Bruxelles.

Nos cas ont recours à un panachage de mesures différentes⁵⁰, ce qui exclut l'idée que certaines mesures soient systématiquement choisies par les administrations forestières. La période 2007-2013 donne une image précise des différentes priorités. Au Bade-Wurtemberg, ce sont les mesures environnementales qui sont privilégiées. En Bavière, nous observons une faible utilisation des soutiens disponibles, avec comme fait marquant le renoncement aux contributions européennes à partir de 2010. En Autriche, nous constatons une plus grande diversité des mesures, avec une priorité donnée à la production par rapport aux aspects environnementaux.

Au-delà de ces orientations thématiques distinctes, on voit aussi apparaître dans nos cas différentes stratégies d'utilisation du mécanisme du FEADER. Alors que la Bavière y renonce, le Bade-Wurtemberg et l'Autriche s'y impliquent. Ceci se confirme, pour la nouvelle période 2014-2020, dans les plans de développement rural respectifs, ainsi que par les aides d'État notifiées à la Commission.

Ces différentes stratégies sont liées à la disponibilité (ou l'indisponibilité) de fonds nationaux et régionaux. Ainsi, en Autriche la politique restrictive en matière de soutiens financiers impose de recourir au FEADER. A l'opposé, la Bavière exploite l'existence de fonds nationaux (GAK) et régionaux. D'après nos informations, la Bavière n'est d'ailleurs pas un cas isolé en Allemagne. D'autres Länder renoncent au FEADER pour se libérer des lourdeurs administratives européennes. Toutefois cette stratégie n'est pas une évidence, car en agissant ainsi la Bavière se soumet aux contraintes des autres fonds auxquels elle a recouru⁵¹. De plus, cette stratégie n'est intéressante que grâce à l'entente compensatoire qui existe entre les secteurs forestier et agricole bavarois⁵².

Le principal point commun entre nos trois cas sur la période 2007-2013 est la faiblesse des montants requis et dépensés par rapport aux montants européens disponibles (Commission européenne, 2009d; Proschek-Hauptmann & Heilingbrunner, 2013). Notre encadré 3 donne plusieurs pistes explicatives, dont la principale est la complexité administrative du FEADER. La redéfinition des mesures forestières pour la période 2014-2020 voulait répondre à cette critique. Pourtant, l'objectif de simplification n'a pas été atteint de l'avis de nos interlocuteurs (section 4.3.1).

Nous retenons de ce regard transversal sur nos cas européens la diversité des applications d'un mécanisme commun. Le FEADER est rigide en apparence (sections 3 et 4), mais nos observations de sa mise en œuvre démontrent une flexibilité (sections 5 et 6). Les États membres utilisent leur marge de manœuvre, même restreinte, selon leurs capacités.

8.1.2. Entre les pratiques européennes et suisses

Toute tentative de comparaison des montants prévus en Suisse et dans l'UE est sensible, car elle implique de contextualiser les contributions et les charges (Grütler, 2014). Pour éviter cela, notre regard se limite aux procédures et mécanismes européens et suisses.

Avant de traiter des similarités, certaines différences de principe doivent être rappelées. Nous avons vu que dans l'UE, les aides publiques aux investissements productifs sont interdites, car elles nuisent à la saine concurrence dans le marché unique européen. Toutefois, au cours des dernières années,

⁵⁰ Cette situation s'observe dans la période 2007-2013, où la mesure « phare » no 122 (Amélioration de la valeur économique des forêts) ne se retrouve que dans un de nos cas. Certes, dans la nouvelle période 2014-2020, la mesure forestière centrale (mesure 8) se retrouve dans nos trois cas, mais il n'est cependant pas possible d'identifier une uniformité dans les sous-mesures concrètes.

⁵¹ Nous avons vu que la moitié des requêtes bavaroises auraient été rejetées par le GAK (section 5.3.1).

⁵² Les contributions européennes auxquelles les forestiers bavarois renoncent sont utilisées par le secteur agricole, qui compense (en interne) le secteur forestier. Au final, ce dernier ne perd donc rien (section 5.3.1).

plusieurs réformes ont assoupli l'application de ce principe (section 3.1.2). La Suisse ne connaît pas une telle limitation de principe. C'est le législateur qui décide du bien-fondé des soutiens publics. Toutefois, dans la pratique, les soutiens des administrations forestières évitent de concurrencer des produits commercialisables, notamment en privilégiant la coopération entre entreprises.

Les mécanismes du FEADER et des programmes de la RPT reposent sur une approche similaire : l'incitation. Plutôt que de prescrire des mesures, des montants globaux sont mis à disposition, moyennant un accord négocié dans une logique de partenariat. Charge ensuite au requérant de mettre en œuvre le contenu de l'accord et de fournir sa part de cofinancement.

Ces programmes incitatifs courent sur plusieurs années : quatre en Suisse et sept dans l'UE. Un catalogue des mesures du FEADER est défini pour chaque période par le parlement européen (Règlement (UE) no 1305/2013). La Commission publie ensuite ses « lignes directrices » pour en préciser l'interprétation. En Suisse, les principes de la RPT ont été fixés dans la réglementation (Cst Art. 46 et LSu art. 16 à 22) et c'est l'administration fédérale qui en précise le contenu pour chaque période dans son « manuel RPT » (OFEV, 2008, 2011). Tant les « lignes directrices » que les « manuels RPT » sont mis en consultation.

Une différence est que le FEADER énumère les mesures prédéfinies, alors que la RPT présente des objectifs à atteindre. Pourtant dans les faits, les mesures européennes sont adaptées au contexte local et derrière les objectifs de la RPT des indicateurs précis de mise en œuvre limitent la marge de manœuvre des cantons suisses. En pratique, les spécificités de ces deux approches sont donc moindres qu'il n'y paraît.

Une distinction plus fondamentale concerne l'interaction entre les niveaux supranational, national et régional. En Suisse les cantons disposent d'un interlocuteur unique : l'OFEV. Par contre, les Länder (allemands ou autrichiens) font face à une double logique (nationale et européenne) qui n'est pas toujours cohérente. En Suisse la relation est bilatérale, alors que dans l'UE, elle est tripartite. Certains membres de l'UE préfèrent présenter un plan de développement rural national unique (comme l'Autriche), alors que d'autres optent pour des plans régionaux (comme l'Allemagne). Lorsque les autorités infraétatiques ont des compétences étendues et qu'elles préparent elles-mêmes leur plan de développement rural, alors un échange direct devient possible avec la Commission. Cette solution pose par contre le problème de la cohérence nationale. Il existe des avantages aux deux méthodes pour les membres de l'UE, mais il leur reste toujours un niveau supplémentaire à coordonner par rapport à la situation helvétique.

Le tableau 8 ci-après présente les principaux éléments des mécanismes suisse et européen. Il s'agit d'une synthèse d'éléments mentionnés dans cette étude et non d'une comparaison. Il est structuré en deux colonnes (Suisse et UE) qui sont subdivisées pour les deux périodes traitées par cette étude. Ceci permet de discerner les différences et les évolutions des mécanismes.

Le mécanisme suisse de soutien aux forêts			Le mécanisme européen de soutien aux forêts	
	Ancienne période (en cours)	Nouvelle période (à venir)	Ancienne période (terminée)	Nouvelle période (en cours)
Dénomination de l'instrument de financement	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
Période considérée	2012-2015 (4 ans)	2016-2019 (4 ans)	2007-2013 (7 ans)	2014-2020 (7 ans)
Bases légales du mécanisme	Cst, art. 46; LSu, art. 16-22; LFo, art. 35-38	Cst, art. 46; LSu, art. 16-22; LFo, art. 35-38	Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil	Règlement (UE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil
Document de référence pour l'interprétation et la mise en œuvre	<i>Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement</i> (Manuel RPT 2011) (OFEV, 2011)	<i>Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement</i> (en rédaction)	<i>Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007-2013</i> (Commission européenne, 2006c)	<i>Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020</i> (Commission européenne, 2014g)
Autorité de contrôle	OFEV	OFEV	Commission européenne	Commission européenne
Mise en œuvre	Par les cantons (infraétatique)	Par les cantons (infraétatique)	Par les pays ou leurs structures infraétatiques	Par les pays ou leurs structures infraétatiques
Structures du catalogue des soutiens disponibles pour la forêt	4 domaines : - Ouvrages de protection et des données de base sur les dangers - Forêts protectrices - Biodiversité en forêt - Gestion des forêts	4 domaines : - Ouvrages de protection et des données de base sur les dangers - Forêts protectrices - Biodiversité en forêt - Gestion des forêts	4 axes : - amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier - amélioration de l'environnement et de l'espace rural - qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale - Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER)	6 objectifs : - Favoriser le transfert de connaissance et l'innovation - améliorer la viabilité et la compétitivité et la gestion durable des forêts - promouvoir l'organisation de production agricole - préserver et renforcer les écosystèmes - promouvoir l'utilisation efficace des ressources, la transition vers une économie à faible émission de CO2 et résiliente au changement climatique - promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique
Nombre de mesures ou d'objectifs forestiers	11 objectifs explicitement forestiers (type 1)	12 objectifs explicitement forestiers (type 1)	8 mesures explicitement forestières (type 1) 6 mesures incluant un soutien aux forêts (type 2) 13 mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)	11 sous-mesures explicitement forestières (type 1) 14 sous-mesures incluant un soutien aux forêts (type 2) 6 sous-mesures susceptibles de bénéficier aux forêts (type 3)
Instruments de mise en œuvre	Conventions-programmes	Conventions-programmes	Plan(s) de développement rural (national ou régionaux)	Plan(s) de développement rural (national ou régionaux)
Cofinancement	oui	oui	oui	oui
Caution	Aucune	Aucune	Aucune	Réserve de performance de 7% libérée en 2019 selon les résultats de la mise en œuvre effective
Financements complémentaires	Pas de restriction	Pas de restriction	Procédure de notification nécessaire	Pas de notification nécessaire s'ils sont annoncés dans le plan de développement rural
Autres contributions	Pas de restriction	Pas de restriction	Procédure de notification nécessaire	Procédure de notification nécessaire (sauf exemption)

Tableau 8: Aperçu des mécanismes de soutien aux forêts en Suisse et dans l'UE

Sources : notre représentation

Deux commentaires critiques peuvent être anticipés au sujet du tableau 8. Premièrement, ajouter une colonne pour la période RPT 2008-2011 aurait permis de couvrir des durées plus similaires pour la Suisse (2008 à 2019) et l'Europe (2007-2020). Nous ne l'avons pas fait, car un tel ajout aurait déséquilibré et surchargé le tableau, sans réel gain d'information. Deuxièmement, la redéfinition complète des mesures forestières du FEADER entre les deux périodes n'apparaît guère, alors que nous avons décrit un chamboulement. En effet, toutes les simplifications procédurales, ainsi que le nouveau cadrage stratégique européen, mentionnés dans ce rapport (sections 3.3.1 et 4.3.1), n'apparaissent pas dans ce tableau.

8.2. Regard sur les soutiens thématiques

Lorsqu'on adopte une approche thématique, on observe vite que les mesures européennes et helvétiques ne coïncident pas. En Suisse, la volonté initiale à l'origine de la RPT est de désenchevêtrer les tâches et les financements entre la Confédération et les cantons, afin d'améliorer l'efficacité des soutiens publics (OFEV, 2008, p. 10). Cet objectif est mis en œuvre de manière sectorielle (ici dans le domaine de l'environnement) en adoptant une approche thématique (par convention-programme). Inversement, le mécanisme européen du FEADER est à l'origine un instrument destiné à l'agriculture qui, au fil de ses évolutions, devient de plus en plus intersectoriel. Cette évolution s'observe avec la place plus importante prise par les mesures forestières (section 4.3.2) et par l'intégration du programme LEADER (section 4.2). Le FEADER est désormais structuré de manière intersectorielle autour d'objectifs transversaux tels que l'innovation, la compétitivité, l'utilisation efficace des ressources, l'inclusion sociale, etc. A cela s'ajoute encore les nouveaux objectifs stratégiques imposés par la stratégie *Europe 2020* (Commission européenne, 2010a), les dispositions communes aux FESI (Règlement (UE) no 1303/2013), etc. qui visent l'emploi, la croissance, l'énergie, etc. (sections 3.1.1 et 4.3.1). En conséquence, la mise en œuvre de la RPT peut être vu comme une approche sectorielle, alors que les soutiens du FEADER sont par nature intersectoriels. Par conséquent, il est problématique de s'intéresser à la manière dont l'UE soutient les forêts, avec comme grille de lecture la RPT helvétique. Nous en faisons la démonstration en discutant des mesures européennes dans les quatre domaines forestiers de la RPT.

8.2.1. Les mesures européennes au regard des domaines RPT

Nous avons essayé d'identifier les mesures européennes qui pourraient être liées à un domaine ou à un autre de la RPT. Les résultats sont variables et fragiles. Nous les discutons successivement :

Le domaine des ouvrages de protection et des données de base sur les dangers

Ce domaine n'apparaît pas dans les mesures européennes au sens où la RPT l'entend. Pour les ouvrages de protection, les mesures assimilables concernent la lutte contre les incendies de forêts. Dorénavant, l'UE les traite comme des mesures complémentaires auxquelles le FEADER ne contribue pas (Commission européenne, 2014g, §602-603). Concernant les données de base, la réalisation de cartes des dangers (*SilvaProtect* en Suisse) n'est pas prévue dans l'UE.

Le domaine des forêts protectrices

Ce domaine n'apparaît pas non plus explicitement dans les mesures européennes. Pourtant tous les pays alpins rencontrent les mêmes contraintes (érosions, avalanches, etc.) et intègrent ces aspects. Ainsi, l'Autriche introduit ce domaine dans sa requête (BMLFUW, 2014, pp. 62, 389 et 537).

Typiquement, cette question est traitée aux travers des mesures pour les « investissements non productifs »⁵³, alors qu'en Suisse il s'agit du domaine le plus important (section 7.2).

Le domaine de la biodiversité en forêt

A première vue, ce domaine de la RPT est le plus aisé à mettre en relation avec les mesures du FEADER, du fait de la proximité des objectifs⁵⁴. La teneur réglementaire diffère, mais les principes sont proches.

Dans l'UE, le réseau Natura 2000 concrétise les directives européennes – dites « oiseaux » et « habitats » (ou « habitats faune flore ») – qui visent au maintien de la biodiversité dans l'UE. Or, la moitié du réseau Natura 2000 est constitué de forêts (Commission européenne, 2013a, pp. 26-27). En conséquence, le FEADER prévoit des mesures spécifiques à la mise en place de zones Natura 2000 en forêt⁵⁵. A cela s'ajoutent les mesures sylvoenvironnementales⁵⁶ et les investissements non-productifs⁵⁷ qui peuvent concerner directement la biodiversité en forêt. Les soutiens communautaires sont donc, à première vue, facile à cerner. Pourtant, lorsqu'on s'intéresse à leur mise en œuvre, la comparaison est aussi problématique. Nos cas montrent que certains États membres (notamment l'Autriche⁵⁸ et la Bavière⁵⁹) financent leur réseau Natura 2000 avec d'autres mesures que celles qui leur sont dédiées. Derrière une apparente simplicité ce cache donc une grande complexité, aussi dans le domaine de la biodiversité en forêt.

Au niveau politique, l'UE a élaboré un plan d'action en faveur de la biodiversité qui visait à protéger la biodiversité aussi en dehors des espaces protégés d'ici à 2010 (Commission européenne, 2006a). Cet objectif inabouti a été réaffirmé dans la nouvelle stratégie biodiversité 2020 (Commission européenne, 2011a). Comme présenté précédemment (en section 7.2), la Suisse élabore aussi sa nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité. Le degré de coordination entre les nouvelles approches européenne et suisse ne peut pas encore être qualifié. Toutefois, le document préparatoire publié par l'OFEV souligne l'interdépendance entre les mesures et l'importance de la participation de la Suisse aux démarches européennes et internationales en faveur de la biodiversité (OFEV, 2012c, p. 68).

⁵³ Pour 2007-2013 la mesure 227 et pour 2014-2020 la sous-mesure 8.6 à laquelle s'ajoutent les financements complémentaires présentés dans le tableau 4.

⁵⁴ Sur la base de la convention de Berne qui protège les espèces et les milieux naturels particulièrement précieux en Europe, deux réseaux d'aires protégées ont été créés : le réseau « Natura 2000 » dans l'UE et le réseau « Emerald » dans les pays tiers.

⁵⁵ Pour 2007-2013 la mesure 224 et pour 2014-2020 la sous-mesure 12.2.

⁵⁶ Pour 2007-2013 la mesure 225 et pour 2014-2020 la sous-mesure 2.3.

⁵⁷ Pour 2007-2013 la mesure 227 et pour 2014-2020 la sous-mesure 8.6 à laquelle s'ajoutent les financements complémentaires présentés du tableau 4.

⁵⁸ En Autriche, la mesure 224 a été mise en œuvre sur la période 2007-2013, mais dans des proportions minimales qui ne suffisent pas à financer un réseau Natura 2000 qui couvre 13.1% de la surface forestière autrichienne (BMLFUW, 2014, p. 67). Pour cette période la question reste ouverte. Pour 2014-2020, la réponse à l'absence de la sous-mesure 12.2 s'explique par le fait que le réseau Natura 2000 est intégré dans le *Waldökologie-Programm* (ÖWÖP) qui est financé par la sous-mesures 8.6 (BMLFUW, 2014, pp. 420-423) (voir section 6.2), sans que les montants pour la biodiversité forestière ne soient identifiables.

⁵⁹ En Bavière, l'absence de mesure 224 pour la période 2007-2013 est surprenante, car plus de la moitié (56%) du réseau Natura 2000 se trouvent en forêt et couvre 13.3% du territoire (LWF & StMUV, 2014). Des plans de gestion et des compensations pour les propriétaires lésés sont prévus, mais sans participation du FEADER. Nous n'avons pas pu déterminer l'origine de ces soutiens. L'explication pourrait venir d'un financement par la stratégie régionale du Danube qui est mentionnée dans le BayZAL 2014-2020 (StMELF, 2014, pp. 563-564).

Le domaine de la gestion des forêts

Ce domaine auquel est consacré moins de 10% des soutiens de la Confédération (section 7.2) couvre un champ extrêmement large dans l'approche européenne. Il s'agit notamment des soutiens à l'économie forestière et à la planification forestière.

En Suisse, les soutiens à l'économie forestière visent une adaptation structurelle des entreprises pour qu'elles améliorent leur compétitivité (OFEV, 2011, p. 3, partie 9). Cela prend forme par des aides pour le regroupement d'exploitations forestières et pour l'amélioration de la logistique du bois.

Comme nous l'avons plusieurs fois mentionné, dans l'UE seuls les aides publiques aux activités non productives⁶⁰ sont autorisés, ce qui constitue une limitation majeure pour les soutiens au secteur économique (sections 3.1.2 et 8.1.2). Cette limitation ne concerne pas les aides expressément prévues par les Fonds structurels et d'investissement de l'UE. Or, dans le cadre du FEADER, il existe des aides financières qui sont destinées à l'économie forestière, tant par des mesures spécifiques (amélioration de la valeur économique des forêts, investissements forestiers, etc.) que par des mesures transversales (promotion de la compétitivité, diversification de l'économie rurale, etc.). Nous observons donc des aides directes à l'économie forestière au cours de chacune des deux périodes⁶¹ et d'autres indirectes, qui y contribuent de manière plus diffuse⁶².

Concernant la planification forestière, une place importante est donnée à la gestion durable des forêts. Alors que la planification forestière est obligatoire en Suisse (LFo, art. 20, al. 1 et 2) de la part des cantons (OFo, art. 18), ce n'est encore qu'un objectif dans l'UE. Ce n'est donc pas une surprise de trouver des incitations pour la gestion durable des forêts. Leur identification est difficile du fait de leur dissémination parmi les critères de mise en œuvre et les conditions d'éligibilité des mesures du FEADER. Relevons que plusieurs aides du FEADER 2014-2020 sont subordonnées à la présentation d'un plan de gestion (ou d'un autre document comparable) qui fixe des contraintes pour la gestion durable des forêts (Commission européenne, 2014g, §501-502) (mesure 8 et ses sous-mesures)⁶³.

⁶⁰ Il s'agit des aides « pour le maintien ou la restauration de fonctions environnementales, protectives ou récréatives » (Commission européenne, 2013a, p. 83; 2014g, § 589).

⁶¹ Parmi les mesures qui visent directement le soutien économique au secteur forestier, nous pouvons retenir pour la période 2007-2013, les mesures visant la production de valeur par la forêt et ses produits (mesure 122 et 123). Pour la période 2014-2020, le soutien économique le plus évident est la mesure 8 (et ses sous-mesures) qui veut améliorer la viabilité des forêts. Elle prévoit pour cela des aides aux investissements pour la sylviculture, la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers (sous-mesure 8.7). Les coûts admissibles pour cela concernent la planification, mais aussi l'acquisition et la construction d'immeubles, l'achat de matériels et d'équipement, etc. (Commission européenne, 2014g, §502). Dans la même orientation, la mesure 4.3 prévoit des « investissements dans les infrastructures liées au développement, à la modernisation ou à l'adaptation du secteur forestier ».

⁶² Nous en relevons quelques aspects sans chercher à être exhaustif. Pour la période 2007-2013, nous identifions des aides à la modernisation (mesures 121, 125, 216, 227 et 411), à la diversification (mesure 311 et 413) et à la coopération (mesures 124, 341 et 421). Dans la période 2014-2020, nous les retrouvons dans les mesures suivantes : les investissements (mesure 4.3, déjà mentionnée) ; les aides à la diversification et au démarrage d'activités non agricoles et au groupement de producteurs (mesure 6.2, 6.4 et 9.1) ; ainsi que la promotion de la coopération (mesure 16). Pour cette période s'ajoute encore les mesures 7.2 et 16.6 qui sont liées à la production d'énergie renouvelable à partir de biomasse forestière. Des soutiens pour la desserte forestière, se trouvent dans la mesure 4.3 plusieurs fois mentionnée.

⁶³ La conception de plans de gestion forestiers peut également être couvert par les aides en faveur de la coopération (mesure 16.8) (Commission européenne, 2014g, §575) et leur mise en place par des financements complémentaires (Commission européenne, 2014g, §618).

8.2.2. Les soutiens au secteur du bois

Une interrogation est de savoir dans quelle mesure les aides étudiées ici soutiennent les activités économiques de la filière du bois. En Suisse, l'OFEV contribue la filière du bois par son *Plan d'action bois*, que nous avons présenté en section 7.4. Par contre, dans l'UE, l'économie du bois est considérée comme un secteur industriel qui ne bénéficie d'aucun soutien direct du FEADER. De plus, les principes du marché commun interdisent les aides d'État à des secteurs productifs (sections 3.1.2 et 8.1.2). Il est toutefois évident que certains soutiens du FEADER atteignent, au moins indirectement, l'industrie du bois.

Dans la mesure où des entreprises actives dans la transformation du bois peuvent être assimilées à l'économie rurale et participent à la création de valeur et à l'emploi, alors elles peuvent bénéficier de mesures du FEADER. Nous observons ici un chevauchement des soutiens indirects accessibles aux secteurs de l'économie forestière et à l'industrie du bois. Il y a donc des répétitions évidentes avec les mesures mentionnées précédemment, au sujet du domaine de la gestion des forêts (section 8.2.1)⁶⁴.

Sur la base de notre étude, il apparaît que les soutiens du FEADER pour l'économie du bois sont moins directs que ceux pour l'économie forestière. Cependant des soutiens indirects existent, sans pouvoir les cerner de manière plus précise. D'autres mesures issues d'autres FESI sont aussi probables, mais ils sortent de notre champ de recherche. Une telle identification et toutefois possible, comme nous l'exposons dans notre proposition de recherche (section 9.2).

8.3. Synthèse intermédiaire

De nombreuses limites invalident la comparaison systématique entre les pratiques suisses et européennes de soutien aux forêts. Notre tentative montre en particulier les limites à la comparaison thématique, lorsqu'on essaie de classer les contributions du FEADER dans les quatre domaines de la RPT helvétique. Pour contourner ces obstacles, nous avons discuté des mécanismes (et non des activités) de manière transversale. Cela permet d'identifier de nombreuses différences et aussi des similitudes.

Si l'approche incitative se retrouve de part et d'autre, la réalité européenne est rendue plus complexe pour les administrations forestières du fait des interdictions de principe des aides d'Etat, de la surveillance de la Commission européenne et de la relation tripartite entre les autorités compétentes (régionales, nationales et communautaires). Inversement, en Suisse, les restrictions de principe sont autres, la surveillance est moindre et la relation est bilatérale (cantons-OFEV).

Concernant les soutiens aux secteurs économiques de la forêt et du bois, la situation est aussi difficilement comparable. Il apparaît que les soutiens européens pour le secteur forestier existent dans le FEADER, aux moyens de mesures ciblées et de contributions indirectes. Concernant l'économie du bois, la situation est différente car elle est perçue comme une activité industrielle et ne fait pas l'objet

⁶⁴ Rappelons par exemple la mesure 6.2 qui prévoit des « aides pour le démarrage d'entreprise aux activités non agricoles dans les zones rurales » et les aides de la mesure 6.4 pour « la diversification vers une activité non agricole », ainsi que la mesure 16.6 qui encourage la « coopération entre acteurs de la chaîne d'approvisionnement pour la fourniture durable de biomasse utilisée dans la production énergétique et dans les processus industriels », etc.

de mesure de soutien direct du FEADER. Toutefois dans la mesure où elle contribue à la création de valeur et à l'emploi en milieu rural les soutiens indirects du FEADER peuvent lui parvenir.

9. Conclusions

Pour conclure cette étude, deux choses s'imposent : il nous faut revenir aux questions de recherche énoncées tout au début (section 1.2) pour y répondre et ensuite exposer la piste qui permettrait de dépasser les limites rencontrées dans notre recherche.

9.1. Les réponses à nos questions de recherche

Pour rappel, nos questions concernant le soutien aux forêts sont formulées ainsi :

- quels sont les programmes européens les plus influents ?
- quels sont les principaux changements depuis 2008 dans l'Union européenne et en Suisse ?
- quels sont les moyens financiers (1) mis à disposition et utilisés au cours des dernières années et (2) quels sont ceux prévus pour les années à venir ?

Les principales influences européennes

Notre recherche a très clairement montré la prééminence du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ce FEADER est mis en œuvre par périodes de sept ans. Nos sources montrent qu'au cours de la dernière période (2007-2013), 90% des contributions financières de l'UE pour les activités en lien avec la forêt (et pas seulement le soutien au secteur forestier) provenaient du FEADER (Commission européenne, 2013a, p. 43; Eurostat, 2013, p. 190), soit près de 5 milliards d'euros de budget (section 4.2). Pour la nouvelle période 2014-2020, nous ne disposons pas de données financières complètes. Toutefois, notre analyse montre que les mesures forestières se renforcent dans le FEADER. Les soutiens pour les forêts européennes représentent désormais un pilier du développement rural alors qu'il s'agissait avant d'un élément marginal (2000-2006) ou secondaire (2007-2013). Notre étude montre que l'influence du FEADER sur les forêts s'accroît.

Notre section 3.2 présente un panorama des sources européennes de soutiens pour la forêt. Mis à part le FEADER, nous pouvons encore mentionner le programme de recherche Horizon qui contribue pour quelques pourcents et le programme environnemental LIFE qui fournirait environ 1% du soutien européen aux forêts.

Les principaux changements

Suite à notre première réponse, une évidence est de s'intéresser en premier lieu aux adaptations du FEADER. Or, les changements récents, intervenus avec le nouveau FEADER 2014-2020, sont nombreux, profonds et complexes. Pour synthétiser, nous pouvons en distinguer trois ordres : premièrement, pour la nouvelle période, un nouveau catalogue de mesures d'aide a été défini. Deuxièmement, les procédures prévues pour la mise en œuvre ont été revues. Le but affirmé était la simplification, mais nous avons constaté que cet objectif n'a été que partiellement atteint. Troisièmement, de nouveaux objectifs stratégiques cadrent les mesures. Il s'agit d'objectifs propres au FEADER (pour renforcer le développement rural) et d'autres externes au FEADER. Ici plusieurs couches se superposent comme

les pelures d'un oignon. Autour du FEADER, on trouve les onze objectifs communs aux fonds structurels (FESI) et les six nouveaux objectifs stratégiques de l'UE (en faveur de la croissance, de la transition énergétique, etc.) (section 3.1.1). Tout cela nous a permis d'expliquer le chamboulement intervenu parmi les mesures forestières du FEADER avec la nouvelle période 2014-2020 qui s'accompagne d'un renforcement de la place donnée aux forêts (section 4 et question précédente).

Le tableau des soutiens à la forêt en Suisse contraste par sa stabilité. Les mécanismes de la RPT évoluent peu (section 7.2).

Les moyens financiers mis à disposition et leur utilisation

Un rappel indispensable est que les données financières pour 2014-2020 sont encore lacunaires. Notre réponse ne concerne donc que la période qui vient de s'achever, pour laquelle les données complètes sont disponibles. Un second rappel est que seuls les montants attribués aux *mesures exclusivement forestières* (type 1⁶⁵) peuvent être annoncés, car pour les autres (type 2 et 3) il est impossible de distinguer ce qui va à l'agriculture ou à la forêt.

Nos observations montrent que près de 5 milliards d'euros ont été budgétés dans la période 2007-2013 pour les forêts (auxquels s'ajoute une partie des presque 12 milliards d'euros destinés aux *mesures incluant le soutien aux forêts* (type 2) et des 21 milliards d'euros pour les *mesures susceptibles de bénéficier aux forêts* (type 3)). Ces volumes peuvent paraître importants, mais les mesures de type 1 ne représentent que 5.1% du budget du FEADER.

Lorsqu'on s'intéresse à l'utilisation effective de ces fonds, nous constatons la faiblesse de leur absorption. Nous nous y sommes penchés dans notre encadré 3, qui explique ce constat, notamment par la complexité administrative pour le monde forestier de recourir au FEADER.

En Suisse, les contributions de la Confédération dans la RPT sont très stables, alors que les cantons ont largement accrus leurs contributions depuis 2008. Pour la nouvelle période RPT qui s'annonce (2016-2019), un léger accroissement des aides de la Confédération est attendu pour les forêts protectrices, pour l'adaptation aux changements climatiques et pour la biodiversité en forêt.

9.2. Une piste pour dépasser les limites rencontrées

Nous avons détaillé les mécanismes et leurs évolutions dans l'UE. Nous avons documenté l'utilisation des contributions du FEADER dans trois cas et identifié des stratégies de mise en œuvre disparates. Nous touchons ici aux limites de l'approche choisie pour cette étude. Sans revenir sur les obstacles rencontrés pour la comparaison UE-Suisse, nous souhaitons proposer ici une piste alternative qui permette de les contourner.

Au regard de nos cas, il est clair que les soutiens financiers de l'UE aux activités en lien avec la forêt (et au secteur forestier en particulier) ne peuvent pas être compris sur la base des seuls mécanismes prévus (approche *top-down*). Les diverses stratégies du Bade-Wurtemberg, de la Bavière et de l'Autriche montrent bien que la mise en œuvre ne se fait pas de manière mécanique. Nos cas illustrent des alternatives, des compensations internes, des fonds tiers avec leurs critères propres, des contributions issues de différents niveaux, etc. Pour décrypter et expliquer ces pratiques, notre recherche pourrait être complétée par une étude de mise en œuvre dans une approche *bottom-up*, au

⁶⁵ Voir notre tableau 1 qui établit une typologie des mesures du FEADER en lien avec la forêt.

moyen d'études de cas. Concrètement, cela implique de s'attacher à une activité, de sélectionner des cas dans différents contextes et de documenter l'ensemble des soutiens. Il ne s'agirait plus de se focaliser sur les mécanismes prévus par l'UE, mais sur leur mise en œuvre. Une telle étude identifierait toutes les contributions issues des différentes sources européennes, nationales, régionales et privées.

A l'évidence, cette proposition de recherche va au-delà du cadre de la présente étude. Elle peut être envisagée soit comme un complément, soit comme une adaptation du mandat de recherche lors d'une prochaine mise à jour, dans la lignée des deux précédentes (Basler & Hofmann, 2004; Keel & Ottitsch, 2008) et de la nôtre.

Bibliographie

Commentaires sur les sources et travaux disponibles

Différentes études présentent l'état des forêts européennes (CEE/FAO, 2011; Eurostat, 2013; Forest Europe, UNECE, & FAO, 2011; UNECE & FAO, 2005, 2011). Nous renvoyons le lecteur à *State of Europe's forests*, publié par MCPFE (Eurostat, 2013; Forest Europe et al., 2011)⁶⁶.

Concernant les politiques européennes en lien avec la forêt, nous invitons le lecteur à parcourir l'ouvrage collectif *European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward*, édité par Pülzl et al. (2013).

La Commission européenne diffuse une grande quantité de données. Pour comprendre les contributions du FEADER, un document central est le rapport annuel « *Rural Development in the EU; Statistical and Economic Information* » qui fournit des explications et des données chiffrées en annexe. La dernière version disponible, lors de notre rédaction, est la version 2013 qui ne tient pas encore compte de l'ensemble des données de la période 2007-2013 (Commission européenne, 2013c). Nous lui avons donc préféré les données du Réseau européen de développement rural (ENRD) qui publie des chiffres complets et plus récents (ENRD, 2014a, 2014e).

Toutes les décisions de la Commission européenne sont accessibles. Ceci nous a été utile pour identifier les aides d'États notifiées par les États membres et autorisées par la Commission. La base de données de la Commission est accessible depuis sa page internet : <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm> (accédée le 20.12.2014).

Travaux et rapports

Arsenis, K. (2007). Rapport sur le Livre vert de la Commission intitulé "La protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne : préparer les forêts au changement climatique".

Basler & Hofmann. (2004). Forstliche Förderung in der Europäischen Union. Bern, Zürich : OFEFP, Basler & Hofmann.

BFW. (2012). Österreichs Wald. Wien: Bundesforschungszentrum für Wald.

BMEL. (2014). Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2014 -2017 (GAK). Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

BMELV. (2011a). Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013. Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

BMELV. (2011b). Waldstrategie 2020. Bonn: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

BMLFUW. (2014). Programm für ländliche Entwicklung in Österreich 2014 – 2020 (LE 2020).

CEE/FAO. (2011). Rapport 2011 sur l'état des forêts en Europe.

Commission européenne. (2005b). Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne. Bruxelles.

⁶⁶ La prochaine édition sortira en 2015.

Commission européenne. (2006a). Communication de la Commission - Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà - Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain. Bruxelles.

Commission européenne. (2006b) Communication de la Commission au Conseil et au parlement européen concernant un plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts. Bruxelles.

Commission européenne. (2006c). Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier 2007–2013. Bruxelles.

Commission européenne. (2009d). Report on the implementation of forestry measures under the Rural Development Regulation 1698/2005 for the period 2007-2013. Bruxelles.

Commission européenne. (2010a). EUROPE 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. (M(2010) 2020 final). Bruxelles.

Commission européenne. (2010b). Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique. Bruxelles.

Commission européenne. (2011a). Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020. Bruxelles.

Commission européenne. (2013a). Commission Staff Working Document Accompanying the document: A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. Bruxelles.

Commission européenne. (2013b). Guidelines for strategic programming for the period 2014-2020 - Working Paper/UPDATED/Version 2. Bruxelles.

Commission européenne. (2013c). Rural Development in the EU, Statistical and Economical Information, Report 2013. Bruxelles: Direction générale pour l'agriculture et le développement rural.

Commission européenne. (2014g). Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020. Bruxelles.

Commission européenne. (2014h). Mémo de la Commission européenne concernant les «accords de partenariat» entre la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne en ce qui concerne les investissements des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. (MEMO/14/331). Bruxelles.

Conseil fédéral. (2005). Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 7 septembre 2005. Berne.

Conseil fédéral. (2014a). Adaptation aux changements climatiques en Suisse - Plan d'action 2014-2019. Berne: Office fédéral de l'environnement.

Conseil fédéral. (2014b). Projet de message concernant la modification de la loi fédérale sur les forêts. Berne.

EFI, CTFT, & IEEP. (2012). Ex-post Evaluation of the EU Forest Action Plan. Joensuu: European Forest Institute (EFI), Centre Tecnològic Forestal De Catalunya (CTFC), Institute for European Environmental Policy (IEEP).

Eurostat. (2013). Agriculture, forestry and fishery statistics. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Forest Europe, UNECE, & FAO. (2011). State of Europe's Forests 2011. Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe (M. C. o. t. P. o. F. i. Europe Ed.). Oslo.

- Grütler, N. (2014). Fördermassnahmen des ländlichen Raums in der EU und in der Schweiz. In B. f. Landwirtschaft & suissemelio (Eds.), *Info 2014 Ländliche Entwicklung/Développement rural/Sviluppo rurale*. Bern. pp. 25-29.
- Keel, & Ottitsch. (2008). Waldrelevante Förderungsprogramme in der EU-27 sowie Vergleich EU-Schweiz. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- LWF, & StMUV. (2014). Natura 2000. Disponible sur <http://www.lwf.bayern.de/biodiversitaet/natura2000/index.php> (accédé le 2014/12/23).
- Marbach, E. (2012). Examen des subventions aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles dans une perspective intercantonale. Rapport à l'attention du Conseil d'État du canton de Fribourg. *Working papers de l'idheap*, Lausanne: idheap - Université de Lausanne.
- MLR. (2007). Maßnahmen und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2007- 2013. Stuttgart: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg.
- MLR. (2014a). Infodienst Landwirtschaft - Ernährung - Ländlicher Raum. Disponible sur <http://www.foerderung.landwirtschaft-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Agrarpolitik/MEPL+III> (accédé le 2015/1/16).
- MLR. (2014b). Maßnahmen und Entwicklungsplan Ländlicher Raum 2014-2020. Stuttgart: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg.
- OFEV. (2008). Manuel RPT dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. *L'environnement pratique*, no 0808. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2011). Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement. Communication de l'OFEV en tant qu'autorité d'exécution. *L'environnement pratique*, no 1105. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2012a). Aktionsplan Holz - Plan d'action bois, Phase 1 : 2009 – 2012. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2012b). Annuaire La forêt et le bois 2012. *État de l'environnement*, no 1224. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2012c). Stratégie Biodiversité Suisse: Elaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité. *Les miscellanées de l'environnement*. Berne : Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2013). Annuaire La forêt et le bois 2013. *État de l'environnement*, no 1332. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2014a). Annuaire La forêt et le bois 2014. *État de l'environnement*, no 1420. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2014b). Plan d'action bois 2013 – 2016. Notice pour requérants. Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV. (2014c). Projets des conventions-programmes dans le domaine de la forêt pour la consultation chez des acteurs intéressés (non publié). Berne: Office fédéral de l'environnement.
- OFEV, OFEN, & SECO. (2014). Politique de la ressource bois. Stratégie, objectifs et plan d'action bois. Berne: Office fédéral de l'environnement, Office fédéral de l'énergie, Secrétariat d'état à l'économie.
- Proschek-Hauptmann, M., & Heilingbrunner, G. (2013). EU-Förderungen im Bereich Waldökologie in Österreich 2007-2013 gemäß Europäischem Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER). Vergleich Österreich – EU, Empfehlungen für die Programmperiode 2014-2020. Wien: Umweltdachverband.

- Pülzl, H., & Dominguez, G. (2013). Interrelations of Actors and Organisations in the European Union and pan-Europe with regards to Forest Policy-Making. In H. Pülzl, K. Hogl, D. Kleinschmit, D. Wydra, B. Arts, P. Mayer, M. Palahí, G. Winkel, & B. Wolfslehner (Eds.), *European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward*. Joensuu (Finland): European Forest Institute. pp. 64-74.
- Pülzl, H., Hogl, K., Kleinschmit, D., Wydra, D., Arts, B., Mayer, P., Palahí, M., Winkel, G. & Wolfslehner, B. (Eds.). (2013). *European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward*. Joensuu (Finland): European Forest Institute.
- Ragonnaud, G. (2014). L'Union européenne et les forêts. Fiches techniques sur l'Union européenne, Bruxelles: Parlement européen.
- Schedler, K. (2007). Public Management und Public Governance. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis (Eds.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH. pp. 253-268
- Söderberg, C., & Eckerberg, K. (2013). Rising policy conflicts in Europe over bioenergy and forestry. *Forest Policy and Economics*, 33, 112-119. doi: 10.1016/j.forpol.2012.09.015
- StMELF. (2007). Bayerisches Zukunftsprogramm für Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007-2013 München: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.
- StMELF. (2014). Bayerisches Zukunftsprogramm für Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2014-2020 München: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.
- UNECE, & FAO. (2005). European forest sector Outlook study - 1960 - 2000 - 2020.
- UNECE, & FAO. (2011). European forest sector Outlook study II - 2010-2030.
- Winkel, G., Aggestam, F., Sotirov, M., & Weiss, G. (2013). Forest Policy in the European Union. In H. Pülzl, K. Hogl, D. Kleinschmit, D. Wydra, B. Arts, P. Mayer, M. Palahí, G. Winkel, & B. Wolfslehner (Eds.), *European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward*. Joensuu (Finland): European Forest Institute. pp. 52-63.
- Wydra, D. (2013). The Legal Context of European Forest Policy-Making. In H. Pülzl, K. Hogl, D. Kleinschmit, D. Wydra, B. Arts, P. Mayer, M. Palahí, G. Winkel, & B. Wolfslehner (Eds.), *European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward*. Joensuu (Finland): European Forest Institute. pp. 29-37.

Sources

- Commission européenne. (2005a). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N12/2005 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197543/197543_517294_5_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2007a). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N67/2007 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/218741/218741_705816_17_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2007b). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N247/2005 de l'Autriche. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/199474/199474_651546_7_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2007c). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N 545/2007 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/222125/222125_791976_19_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2008a). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N490/2008 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/227690/227690_1006806_36_1.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2008b). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N 429/2007 du Bade-Wurtemberg. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/221280/221280_800867_15_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2008c). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État X191/2008 du Bade-Wurtemberg. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229036/229036_966528_49_1.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2009a). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N486/2009 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/232671/232671_1010767_12_1.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2009b). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État N 319/2009 du Bade-Wurtemberg. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/231464/231464_1004704_15_1.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2009c). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État X194/2008 du Bade-Wurtemberg. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229125/229125_966531_27_1.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2011b). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.32134 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/238873/238873_1199669_49_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2011c). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.33388 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241461/241461_1276417_50_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2011d). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.33453 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/241588/241588_1269289_71_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

Commission européenne. (2012). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.35243 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/245628/245628_1439947_84_2.pdf (accédé le 2014/12/22).

- Commission européenne. (2014a). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.35243 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_35244 (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2014b). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.37387 de l'Allemagne. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/249996/249996_1532570_80_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2014c). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.37636 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250504/250504_1524305_71_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2014d). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.37879 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250953/250953_1536529_46_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2014e). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.37895 de la Bavière. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250981/250981_1545460_54_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- Commission européenne. (2014f). Décision de la CE dans la procédure d'aide d'État SA.37918 de l'Autriche. Bruxelles. Disponible sur http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251035/251035_1543216_91_2.pdf (accédé le 2014/12/22).
- ENRD. (2014a). Output Indicators: realised 2007-2012 - State of implementation per measure (EU 27) (updated on February 2014). Disponible sur http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/monitoring_indicators/financial_and_physical_indicators/rdp/Output_indicators_2007-2012_EU27.pdf (accédé le 2014/12/12).
- ENRD. (2014b). Rural Development Programme 2007-2013 AUSTRIA: State of the Total Public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Disponible sur http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/monitoring_indicators/financial_and_physical_indicators/rdp/b_financial-expenditure-2014_at.pdf (accédé le 2014/12/12).
- ENRD. (2014c). Rural Development Programme 2007-2013 BADEN WURTTENBERG - GERMANY: State of the Total Public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Disponible sur http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/monitoring_indicators/financial_and_physical_indicators/rdp/b_financial-expenditure-2014_de_baden_wuerttemberg.pdf (accédé le 2014/12/12).
- ENRD. (2014d). Rural Development Programme 2007-2013 BAYERN - GERMANY: State of the Total Public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Disponible sur http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/monitoring_indicators/financial_and_physical_indicators/rdp/b_financial-expenditure-2014_de_bayern.pdf (accédé le 2014/12/12).
- ENRD. (2014e). Rural Development Programme 2007-2013 EU-27: State of the Total Public and EAFRD expenditure per measure (updated on February 2014). Disponible

sur http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/monitoring_indicators/financial_and_physical_indicators/rdp/b_financial-expenditure-2014_a_eu27.pdf (accédé le 2014/12/12).

Eurostat. (2014). Dataset Forest area [for_area]. Disponible sur http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=FOR_AREA (accédé le 2014/4/15).

Bases légales

Constitution fédérale allemande du 23 mai 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) (GG).

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst). RS 101.

Directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (Directive oiseaux). 79/409/CEE.

Directive du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Directive habitats). 92/43/CEE.

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions) (LSu). RS 616.1.

Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo). RS 921.0.

Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo). RS 921.01.

Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). 1698/2005.

Règlement (UE) no 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) no 614/2007 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE. 1293/2013.

Règlement (UE) no 1300/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) no 1084/2006 du Conseil. 1300/2013.

Règlement (UE) no 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi", et abrogeant le règlement (CE) no 1080/2006. 1301/2013.

Règlement (UE) no 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) no 1083/2006 du Conseil. 1303/2013.

Règlement (UE) no 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) no 1081/2006 du Conseil. 1304/2013.

Règlement (UE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil. 1305/2013.

Règlement (UE) no 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture. 1408/2013

Règlement (UE) no 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. 651/2014.

Résolution du Conseil du 15 décembre 1998 relative à une stratégie forestière pour l'Union européenne (1999/C 56/01). 1999/C 56/01.

Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. 2012/C 326/01.

Liste des interlocuteurs

Institution	Nombre de personnes contactées	Date	Type
Section Politique forestière et conservation des forêts, Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne, Suisse	1	10.11.2014	Interview
Section Prestations forestières et qualité des forêts, Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne, Suisse	1	30.10.2014	Interview
Institut pour la forêt, l'environnement et les ressources, Université d'agronomie (<i>Universität für Bodenkultur, BOKU</i>), Vienne, Autriche	2	10-18.11.2014	Echange d'e-mail
Unité H4 « Environnement, sylviculture et changement climatique » de la Direction Générale « Agriculture et développement rural » de la Commission européenne, Bruxelles, Belgique	1	24.11.2014	Interview téléphonique
Service F2 « Forêts privées et des collectivités » du ministère bavarois pour l'alimentation, l'agriculture et les forêts (<i>Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, StMELF</i>), Munich, Allemagne	2	15.12.2014	Interview téléphonique
Service 533 « Politique nationale de la forêt et de la chasse » du ministère fédéral allemand pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, BMEL</i>), Bonn, Allemagne	1	14.01.2015	Interview téléphonique
Section III « Sylviculture » du ministère fédéral autrichien de l'agriculture, de la foresterie, de l'environnement et de la gestion des eaux (<i>Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, BMLFUW</i>), Vienne, Autriche	1	7.01.2015	Interview téléphonique
Service 52 « Politique forestière et relations publiques » du Ministère pour l'espace rural et la protection des consommateurs du Bade-Wurtemberg (<i>Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, MLR</i>), Stuttgart, Allemagne	1	27.01.2015	Interview téléphonique et change d'e-mail

Tableau 9 : Liste des institutions contactées

Sources : Nos données

Annexes

Annexe 1 : Les statistiques forestières européennes

Les données ci-dessous sont celles utilisées en section 2 à la figure 2. Les pays sont classés de manière décroissante en fonction de l'étendue de leur surface forestière.

Pays	Surface émergée [1'000 ha]	surface de forêts [1'000 ha]	% de surface de forêt	Part des forêts publiques	Part des forêts privées
Suède	40734	28605	70.2%	26.8%	73.2%
Finlande	30389	22084	72.7%	30.3%	69.7%
Espagne	50176	18173	36.2%	29.4%	70.6%
France	55010	15954	29.0%	25.8%	74.2%
Allemagne	34877	11076	31.8%	51.5%	48.5%
Pologne	30633	9319	30.4%	82.2%	17.8%
Italie	29511	9149	31.0%	33.6%	66.4%
Roumanie	23016	6573	28.6%	67.7%	32.3%
Bulgarie	10893	3927	36.1%	86.8%	13.2%
Grèce	13082	3903	29.8%	77.5%	22.5%
Autriche	8241	3857	46.8%	25.7%	74.3%
Portugal	9068	3456	38.1%	1.6%	98.4%
Lettonie	6220	3354	53.9%	49.4%	50.6%
Royaume-Uni	24251	2881	11.9%	33.3%	66.7%
République tchèque	7723	2657	34.4%	76.8%	23.2%
Estonie	4343	2203	50.7%	39.0%	61.0%
Lituanie	6268	2165	34.5%	63.5%	36.5%
Hongrie	8961	2039	22.8%	57.8%	42.2%
Slovaquie	4810	1938	40.3%	50.6%	49.4%
Croatie	5659	1920	33.9%	72.7%	27.3%
Slovénie	2014	1253	62.2%	23.2%	76.8%
Suisse	4000	1240	31.0%	71.7%	28.3%
Irlande	6839	737	10.8%	54.3%	45.7%
Belgique	3033	678	22.3%	44.3%	55.7%
Danemark	4243	587	13.8%	23.7%	76.3%
Pays-Bas	3372	365	10.8%	50.4%	49.6%
Chypre	921	173	18.8%	68.7%	31.3%
Luxembourg	259	87	33.5%	47.1%	52.9%
Malte	32	0	0.0%	0.0%	0.0%
UE- 28	424'578	159'113.43	37.5%	40.3%	59.7%

Tableau 10 : statistiques forestières

Sources : Eurostat (2013, 2014)

Un grand nombre de statistiques forestières complémentaires sont disponibles aux adresses suivantes :

- Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- Statistiques de l'UNECE <http://www.unece.org/forests/fpm/onlinedata.html>
- *State of Europe's Forests* <http://w3.unece.org/pxweb/?lang=1>
- *Forest Resources Assessment* <http://www.fao.org/forestry/fra/en/>

Annexe 2 : Descriptions des mesures destinées exclusivement à la forêt

Cette annexe présente toutes les mesures de type 1 des FEADER 2007-2013 et 2014-2020. Elle complète les tableaux 2 et 3 qui sont plus synthétiques.

Présentation des mesures de type 1 du FEADER 2007-2013

Les lignes directrices pour la périodes 2007-2013 (Commission européenne, 2006c, §173 à 182) précisent le champ d'application du FEADER en matière de sylviculture. Ce document n'énumère toutefois pas les différentes mesures et leur contenu. A ce propos, le règlement 1698/2005 est plus clair. Nous reprenons ici son contenu. Des commentaires complémentaires sont disponible dans le rapport 2013 de la Commission sur le développement rural (Commission européenne, 2013c, p. 221 et ss.) ainsi que dans le rapport de 2009 sur la mise en œuvre des mesure forestière (Commission européenne, 2009d, pp. 18-27) auxquels nous renvoyons le lecteur.

- Mesure 122 - *Amélioration de la valeur économique des forêts* : Cette aide vise à renforcer la compétitivité du secteur forestier au moyen de mesures visant à restructurer et à développer le capital physique ainsi qu'à promouvoir l'innovation (1698/2005, art. 20, b.ii) pour des forêts privées ou communales (1698/2005, art. 27).
- Mesure 221 – *Premier boisement de terres agricoles* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.i) par une contribution (a) aux coûts d'installation ; (b) une prime annuelle par hectare boisé pour les coûts d'entretien (pendant cinq ans maximum) ou (c) une prime annuelle par hectare qui compenser les pertes de revenus pendant une période maximale de quinze ans (1698/2005, art. 43). Elle ne concerne que les forêts privées ou communales (1698/2005, art. 42).
- Mesure 222 – *Première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.ii) par une contribution aux coûts d'installation de systèmes agroforestiers associant des activités d'agriculture extensive et des activités sylvicoles sur les mêmes superficies (1698/2005, art. 44). Elle ne concerne que les forêts privées ou communales (1698/2005, art. 42).
- Mesure 223 – *Premier boisement de terres non agricoles* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.iii) par une contribution qui couvre les coûts d'installation (boisement) de terre non agricoles (ou de terres agricoles abandonnées) (1698/2005, art. 45). Elle ne concerne que les forêts privées ou communales (1698/2005, art. 42).
- Mesure 224 – *Paiements Natura 2000* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.iv) par une contribution à des particuliers (ou à des associations propriétaires) afin de compenser les coûts supportés et les pertes de revenus subies en raison des restrictions liée à la mise en place de zone Natura 2000 sur leur(s) parcelle(s) (1698/2005, art. 46). L'aide est octroyée annuellement et par hectare pour un montant de 40 à 200 euros (1698/2005, annexe).
- Mesure 225 - *Paiements sylvoenvironnementaux* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.v) couvre les coûts supplémentaires supportés et les pertes de revenus subies en raison d'engagements sylvoenvironnementaux pris volontairement et qui dépassent les exigences obligatoires, pour une durée de cinq à sept ans au minimum (1698/2005, art. 47). L'aide est octroyée annuellement et par hectare pour un montant de 40 à 200 euros (1698/2005, annexe).

- Mesure 226 - *Reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.vi) par la reconstitution du potentiel forestier dans les forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies, ainsi que pour l'adoption de mesures de prévention adaptées (1698/2005, art. 48). Cette aide ne concerne que les forêts privées ou communales (1698/2005, art. 42).
- Mesure 227 - *Investissements non productifs* : L'aide vise à l'utilisation durable des terres forestière (1698/2005, art. 36.b.vii) par des investissements forestiers qui sont liés à des objectifs environnementaux ou qui renforcent l'utilité publique (1698/2005, art. 49) de forêts privées ou communales (1698/2005, art. 42).

Présentation des mesures de type 1 du FEADER 2014-2020

Les descriptions ci-après sont reprises des lignes directrices pour la période 2014-2020 (Commission européenne, 2014g, §493 à 630). Pour davantage de précision, nous y renvoyons le lecteur, notamment concernant les coûts admissibles, les bénéficiaires, l'intensité de l'aide, etc.

- Sous-mesure 8.1- *Aides au boisement et à la création de surfaces boisées* (1305/2013, art. 21.1a et 22 ; Lignes directrices, chap. 2.1.1) : L'aide peut couvrir les coûts de plantation de forêts et de terres boisées sur des terres agricoles et non agricoles (§507).
- Sous-mesure 8.2 – *Aide à l'entretien des surfaces boisées créées et pour la perte de revenu* (1305/2013, art. 21.1a et 22 ; Lignes directrices, chap. 2.1.1) : L'aide, sous la forme d'une prime annuelle par hectare, peut être accordée pour couvrir les pertes de revenus agricoles et les coûts d'entretien, y compris les nettoyages anticipés et tardifs, pour une période maximale de douze ans suite à la plantation de forêts et de terres boisées sur des terres agricoles et non agricoles (§507).
- Sous-mesure 8.3 - *la mise en place de systèmes agroforestiers* (1305/2013, art. 21.1b et 23 ; Lignes directrices, chap. 2.1.2) : L'aide peut être accordée pour les coûts d'installation liés à la mise en place de systèmes d'utilisation des terres qui associent la foresterie et l'agriculture sur les mêmes superficies (§514 et 516).
- Sous-mesure 8.4 - *l'entretien des systèmes agroforestiers* (1305/2013, art. 21.1b et 23 ; Lignes directrices, chap. 2.1.2) : L'aide peut être accordée sous forme de prime annuelle par hectare pour couvrir les d'entretien, pendant une période maximale de cinq ans, liés à la mise en place de systèmes d'utilisation des terres qui associent la foresterie et l'agriculture sur les mêmes superficies (§514 et 516).
- Sous-mesure 8.5 - *la prévention et réparation des dommages causés aux forêts par des incendies, des catastrophes naturelles et des événements catastrophiques* (1305/2013, art. 21.1c et 24 ; Lignes directrices, chap. 2.1.3) : L'aide couvre les coûts concernant (a) la mise en place d'infrastructures de protection. Dans le cas des coupe-feux, l'aide peut également couvrir les mesures contribuant aux coûts d'entretien; (b) les activités locales et à petite échelle de prévention contre les incendies ou autres risques naturels, y compris le recours à des animaux de pâturage; (c) l'établissement et l'amélioration des installations de contrôle des incendies de forêt, des organismes nuisibles et des maladies, ainsi que des équipements de communication; (d) la reconstitution du potentiel forestier endommagé par les incendies, les calamités naturelles, les phénomènes climatiques défavorables pouvant être assimilés à des

calamités naturelles, les autres phénomènes climatiques défavorables, les organismes nuisibles pour les végétaux, les événements catastrophiques et les événements liés au changement climatique. Aucune aide ne peut être accordée pour les pertes de revenus. (§ 521 et 526).

- Sous-mesure 8.6 - *l'investissement améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers* (1305/2013, art. 21.1d et 25 ; Lignes directrices, chap. 2.1.4) : Ces investissements devraient viser à mettre en œuvre les engagements ayant des objectifs environnementaux en vue de fournir des services écosystémiques et/ou de renforcer le caractère d'utilité publique des forêts ou d'améliorer le potentiel d'atténuation du changement climatique, sans exclure des avantages économiques à long terme (§531).
- Sous-mesure 8.7 - *l'investissement dans les techniques forestières et dans la transformation, la mobilisation et la commercialisation des produits forestiers* (1305/2013, art. 21.1e et 26 ; Lignes directrices, chap. 2.1.5) : L'aide peut être accordée pour les investissements améliorant le potentiel forestier ou liés à la transformation, la mobilisation et la commercialisation conférant une valeur ajoutée aux produits forestiers. Lorsqu'ils peuvent inclure des investissements dans des machines et des pratiques de récolte respectueuses du sol et des ressources. Ceux qui visent à l'utilisation du bois comme matière première ou source énergétique doivent se limiter à toutes les opérations d'exploitation qui précèdent la transformation industrielle (§538 à 540).
- Sous-mesure 12.2 - *Aides destinées à compenser les désavantages liés aux zones forestières Natura 2000* (1305/2013, art. 30.1 ; Lignes directrices, chap. 2.2) : Ces aides sont accordées par an et par hectare de forêt afin d'indemniser les surcoûts et la perte de revenus subie en raison des désavantages, dans les zones concernées, liés à la mise en œuvre de la directive «Habitats» et de la directive «Oiseaux». Les zones admissibles au bénéfice de l'aide sont (a) les zones forestières du réseau Natura 2000 et (b) les autres zones forestières naturelles protégées qui sont assorties de restrictions environnementales et qui contribuent à la mise en œuvre de la directive «Habitats». Sauf exception justifiée, le montant de l'aide est limité à 500 euros par hectare et par an au cours de la période initiale (maximum cinq ans) et 200 EUR par hectare et par an, par la suite (§548 à 550).
- Sous-mesure 15.1 - *Aides en faveur des services, environnementaux et climatiques et de la conservation des forêts, par le paiement pour les engagements forestiers environnementaux* (1305/2013, art. 34 ; Lignes directrices, chap. 2.3) : L'aide indemnise les coûts supplémentaires et les pertes de revenus résultant d'engagements volontaires qui vont au-delà des exigences obligatoires établies par la législation nationale et courent sur une période minimale de cinq à sept ans (§553 et 554). L'aide est accordée par hectare de forêt ou par un paiement forfaitaire pour les engagements consistant à renoncer à l'utilisation commerciale des arbres et des forêts (§552 et 559). Au-delà d'une certaine surface, l'octroi de l'aide est subordonné à la présentation d'un plan de gestion forestière conforme à la gestion durable des forêts (§552). Le montant maximum est de 200 euros par hectare et par an (§562).
- Sous-mesure 15.2 - *Aides en faveur des services forestiers, environnementaux et climatiques et de la conservation des forêts, par le soutien à la conservation des ressources forestières génétiques* (1305/2013, art. 34 ; Lignes directrices, chap. 2.3) : L'aide indemnise les coûts supplémentaires et les pertes de revenus résultant d'engagements volontaires en vue de la conservation et de la promotion des ressources génétiques forestières et courent sur une période minimale de cinq à sept ans (§553, 554 et 560). Ces engagements doivent comprendre

- (a) des actions ciblées (de promotion de la conservation, de la caractérisation, de la collecte et de l'utilisation, des ressources génétiques forestières); (b) des actions concertées (échanges d'informations) et (c) des actions d'accompagnement (information, conseil, formation et préparation de rapports techniques) (§561). L'aide est accordée par hectare de forêt ou par un paiement forfaitaire pour les engagements consistant à renoncer à l'utilisation commerciale des arbres et des forêts (§552 et 559). Au-delà d'une certaine surface, l'octroi de l'aide est subordonné à la présentation d'un plan de gestion forestière conforme à la gestion durable des forêts (§552). Le montant maximum est de 200 euros par hectare et par an (§562).
- Sous-mesure 16.8 – *Aides à la coopération dans le secteur forestier* (1305/2013, art. 35.2.J ; Lignes directrices, chap. 2.6) : L'aide à la coopération peut porter sur un grand nombre d'activités, mais seule la conception de plans de gestion forestière (ou d'instruments équivalents) est prévue de manière exclusivement forestière.

Annexe 3 : Les données disponibles pour la période 2014-2020 de nos cas européens

Le tableau 11 ci-dessous présente de manière exhaustive l'état des données financières disponibles concernant les soutiens du FEADER 2014-2020 pour la forêt (type 1) dans nos trois cas, à la conclusion de ce rapport. Simultanément, ce tableau illustre l'impossible comparaison systématique entre les cas et justifie notre décision de la remplacer par une discussion en section 8.

Les mesures de type 2 et 3 ne sont pas présentées, car il est impossible d'y distinguer les montants attribués à l'agriculture de ceux destinés à la forêt.

	No	Type de Financement	Bade-Wurtemberg	Bavière	Autriche
Mesures exclusivement forestières (type 1)	8	Contribution du FEADER	**4'725'000 €	0 €	61'069'772 €
		Cofinancement	**4'725'000 €	0 €	65'980'228 €
		Financement complémentaire	**2'450'000 €	0 €	0 €
		Total	**11'900'000 €	0 €	127'050'000 €
	12.2	Contribution du FEADER	*1.400.000 €	0 €	0 €
		Cofinancement	*1.400.000 €	0 €	0 €
		Financement complémentaire	*1.400.000 €	0 €	0 €
		Total	*4.200.000 €	0 €	0 €
	15	Contribution du FEADER	**3'850'000 €	0 €	3'512'292 €
		Cofinancement	**3'850'000 €	0 €	3'487'708 €
		Financement complémentaire	**0 €	0 €	0 €
		Total	**7'700'000 €	0 €	7'000'000 €
	16.8	Contribution du FEADER	*350'000 €	n/a	n/a
		Cofinancement	*350'000 €	n/a	n/a
		Financement complémentaire	*175'000 €	n/a	n/a
		Total	*875'000 €	n/a	n/a

Tableau 11 : Les budgets des mesures de type 1 pour 2014-2020 dans nos cas européens.

Sources : Plans de développement rural (BMLFUW, 2014; MLR, 2014b; StMELF, 2014) et entretiens téléphoniques

* Les données précédées d'un astérisque ne figurent pas dans le plan de développement rural du Bade-Wurtemberg. Elles nous ont été communiquées par notre interlocuteur.

** Les données précédées de deux astérisques sont issues du plan de développement rural du Bade-Wurtemberg, mais selon notre interlocuteur elles devraient évoluer. Le Bade-Wurtemberg envisage de retirer la mesure 15 et de transférer les montants demandés à la mesure 8.