

NATURA 2000 ET LES FORÊTS DE L'EUROPE : COMPRENDRE ET RELEVER LES DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE

Note d'orientation issue de la recherche menée par le consortium BeFoFu Projet financé par l'ERA-Net BiodivERSA *

**GEORG WINKEL – MARIEKE BLONDET – LARS BORRASS – MARIA GEITZENAUER –
AXEL GRUPPE – ALISTAIR JUMP – JESSICA DE KONING – METODI SOTIROV –
GERHARD WEISS – SUSANNE WINTER – ESTHER TURNHOUT**

Les forêts sont des écosystèmes clés pour la conservation de la biodiversité en Europe et constituent un des éléments les plus importants du réseau de zones protégées Natura 2000, la pierre angulaire de la politique européenne en matière de protection de la nature. Leur rôle est également essentiel pour la production de multiples biens et services écosystémiques au profit des sociétés humaines. Cependant, la conservation de la biodiversité forestière dans le cadre de Natura 2000 est confrontée à plusieurs défis susceptibles de provoquer des conflits au cours de la mise en œuvre du réseau.

Le projet BeFoFu, financé par BiodivERSA⁽¹⁾ avait pour objet d'étudier à la fois les défis écologiques liés à la gestion des forêts protégées et les défis en matière de gouvernance liés à la mise en œuvre de Natura 2000. La présente note d'orientation décrit ces défis socioécologiques, présente les principaux résultats de cette recherche et, enfin, suggère plusieurs voies pouvant conduire à une politique capable de répondre à ces défis et ainsi améliorer l'efficacité de Natura 2000 en matière de conservation et de gestion durable des forêts européennes.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

- Les forêts sont un élément essentiel pour la conservation de la biodiversité en Europe. Presque 50 % des habitats Natura 2000 sont constitués de forêts et près de 23 % des forêts de l'Union européenne se situent dans des sites Natura 2000.

- La mise en œuvre de Natura 2000 en forêt a donné lieu à des conflits liés, d'une part, à la diversité des intérêts en jeu et des principes régissant l'utilisation des terres (par exemple, l'équilibre entre la conservation de la nature et la production durable de bois) et, d'autre part,

* Une version remaniée et plus complète de ce texte vient de paraître (Winkel *et al.*, 2015).

(1) BiodivERSA : <http://www.biodiversa.org> ; BeFoFu : <http://www.biodiversa.org/82>

aux différentes procédures mises en œuvre par les États membres pour constituer ce réseau (par exemple, une approche technique basée sur les seuls critères scientifiques ou bien une approche intégrative et participative). La résolution et la gestion de ces conflits restent un enjeu majeur pour la politique européenne en matière de biodiversité.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Faire face à ces défis nécessite l'adoption de stratégies politiques et de gestion appropriées, en particulier :

- Rendre le concept d'« état de conservation favorable » plus spécifique et le quantifier davantage sur la base des meilleures connaissances écologiques disponibles au sein des États membres de l'Union européenne.
- Faciliter les processus d'apprentissage continu dans les pays membres de l'Union européenne au travers, par exemple, de documents d'orientation sur les problématiques de gestion.
- Mieux intégrer les objectifs de Natura 2000 aux plans de gestion et aux pratiques sylvicoles des forêts publiques et privées.
- Réformer les mécanismes de financement de Natura 2000 par la création d'incitations encourageant les acteurs à la conservation et à la production de bénéfices pour la société.
- Impliquer les différentes parties prenantes au niveau local et faire en sorte que Natura 2000 devienne un projet citoyen.

LE CONTEXTE

Les forêts abritent la concentration la plus importante au monde de biodiversité terrestre. De fait, les écosystèmes forestiers représentent une des clefs de voûte de la biodiversité de l'Europe, et sont parmi les espaces les moins intensivement gérés dans beaucoup de pays. Néanmoins, les forêts européennes ont connu une longue histoire d'utilisations des terres par les humains ; des usages qui ont largement modifié ces écosystèmes. Historiquement, les pays européens ont mis en place des politiques forestières visant à protéger et à améliorer les espaces forestiers avec en ligne de mire l'utilisation durable de la ressource et sa viabilité économique. Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, ces politiques ont abouti à une augmentation de la surface forestière et du volume de bois sur pied.

Le réseau des zones protégées Natura 2000 est le principal outil de conservation de la biodiversité dont dispose l'Union européenne à travers la mise en œuvre des directives Oiseaux et Habitats. Environ 50 % des zones Natura 2000 (soit près de 18 % du territoire de l'Union européenne actuellement) sont des forêts constituant des zones clés pour la biodiversité. Conformément aux deux directives, un « état de conservation favorable » des habitats et espèces doit être atteint sur les sites Natura 2000. Dans le même temps, ces zones protégées doivent aussi contribuer au développement durable de ces espaces, ce qui peut impliquer l'utilisation durable de ressources naturelles, notamment pour la production de bois, les loisirs ou d'autres biens et services.

Les États membres rendent périodiquement compte de l'état de conservation des sites Natura 2000 (article 17 de la directive Habitats) mais peu d'analyses ont été faites sur la façon dont les objectifs de Natura 2000 sont mis en œuvre dans la gestion des forêts européennes. De plus, il existe des incertitudes quant à la manière dont la gestion des forêts devra être adaptée face aux changements des conditions écologiques, et tout particulièrement le changement climatique.

Le projet BeFoFu, financé par les principaux organismes nationaux de financement de la recherche des pays européens réunis dans BiodivERsA, a étudié la mise en œuvre de Natura 2000 en forêts

et plus précisément les principaux défis qui pèsent sur la gestion et la conservation de la biodiversité forestière. La recherche menée a combiné les approches des sciences sociales et de l'écologie et a été conduite sur quatorze sites forestiers Natura 2000 (à dominance de Hêtre) dans six États membres de l'Union européenne (Allemagne, Autriche, France, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Au total, plus de 300 entretiens approfondis avec les diverses parties prenantes ont été conduits. Dans le même temps, la croissance des arbres, la diversité génétique ainsi que la diversité des plantes, insectes, et chauves-souris ont été analysées.

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

L'étude BeFoFu a ainsi identifié un certain nombre de défis liés à la mise en œuvre de la gestion Natura 2000 dans les zones protégées forestières, et notamment :

Besoin d'équilibrer production de bois et conservation de la nature

Un des enjeux fondamentaux étudiés dans le cadre de BeFoFu touche à la compatibilité entre production de bois et conservation de la nature dans les zones gérées sous Natura 2000. Bien qu'il y ait certaines synergies entre ces deux objectifs, des conflits fondamentaux existent également. Par exemple, certains systèmes de récolte peuvent mener à des modifications dans la composition des essences d'arbres allant à l'encontre des objectifs de conservation. De la même manière les stades tardifs de la succession végétale (arbres anciens et bois mort) sont souvent prélevés malgré leur importance pour la conservation de la biodiversité spécifique des forêts. C'est au moment de la mise en œuvre de la gestion type Natura 2000, lorsqu'il faut prendre des décisions concrètes à propos d'un peuplement forestier précis, que de tels antagonismes apparaissent au grand jour.

Importance d'objectifs clairs et de plans permettant de guider les gestionnaires

Sur la plupart des sites étudiés, l'étude BeFoFu a révélé que les objectifs de gestion énoncés dans les plans d'aménagement des sites Natura 2000 ne sont pas suffisamment clairs ni précis. Par conséquent, ils ne peuvent orienter de manière adéquate les gestionnaires forestiers. Parfois, plutôt que d'aborder les problèmes de front, les plans de gestion ne font que contourner les différents usages et pratiques de gestion qui peuvent être en concurrence. De plus, ces plans de gestion ne sont pas toujours légalement contraignants et la question de la légalité de certaines pratiques de gestion reste en suspens ; tout ceci créant un flou quant aux obligations des gestionnaires de forêts.

Importance de l'implication des acteurs locaux

Les données BeFoFu montrent que dans certains pays (par exemple, la France et l'Allemagne) l'approche participative a gagné du terrain au cours de la mise en œuvre de Natura 2000. De ce fait, l'acceptation de cette politique par les acteurs locaux s'est considérablement accrue, condition essentielle si l'on souhaite trouver des synergies entre conservation et (autres) besoins en matière de développement durable. Cependant, ces processus ont aussi conduit à des retards dans la mise en œuvre de Natura 2000 et suscité des questionnements à propos des objectifs de conservation. Ces approches participatives ont aussi conduit à minimiser le niveau d'exigence et les critères déterminant un bon état de conservation par rapport à des propositions basées uniquement sur les connaissances des sciences de la conservation. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour garantir que les décideurs, les scientifiques et les gestionnaires tra-

vaillent ensemble de manière plus efficace pour ainsi permettre, à travers un processus d'apprentissage collaboratif, la réalisation des objectifs de conservation.

Le défi du changement climatique

Le changement climatique constitue un défi pour la protection et la gestion des habitats et des espèces dans le cadre de Natura 2000. Les effets locaux des changements du climat sur les habitats ne pourront pas être atténués en intervenant uniquement à ce niveau. Pour les habitats et sites proches de la lisière de l'aire de distribution d'espèces clefs, une évaluation supplémentaire de leur condition et une certaine souplesse en matière de désignation sont recommandées. En raison du changement climatique, il est probable que certains habitats forestiers dominés par le Hêtre, et situés à la lisière méridionale de leur aire de distribution, ne pourront pas être maintenus à l'avenir. À l'inverse, de nouveaux habitats de ce type pourraient se développer à la lisière septentrionale. Pour de tels habitats, la flexibilité en termes de désignation de sites Natura 2000 et d'évaluation de leur statut est fortement conseillée mais ne doit pas, pour autant, servir à affaiblir les mesures visant la conservation de la biodiversité.

Besoin de mécanismes de financement plus efficaces

Les résultats de l'étude BeFoFu montrent que l'architecture financière actuelle de Natura 2000 est entravée non seulement par le manque de financement disponible, mais également par les divergences de priorités des politiques aux différents échelons de décision (Union européenne versus États membres) et dans les différents secteurs (politique environnementale versus politique de développement rural). Plus précisément, il existe un déséquilibre entre, d'une part, les mécanismes de financement et leur mise en œuvre et, d'autre part, les obligations réglementaires liées à Natura 2000, qui déterminent l'efficacité du réseau. De plus, les besoins spécifiques liés aux cycles écologiques et économiques longs de la forêt ne sont pas en phase avec les instruments financiers existants qui, eux, portent généralement sur de périodes plus courtes.

Intégration des politiques entre les différents secteurs et niveaux

La question du financement est en rapport avec le manque de véritable intégration des politiques entre les différents secteurs et les différents niveaux de décision. Chaque politique sectorielle (par exemple la forêt, le climat, l'énergie, la conservation de la nature) a des priorités différentes pour les forêts et leur gestion. Ceci aboutit à diverses perceptions des problèmes par les politiques relatives à la forêt (le besoin de mieux protéger les forêts face au besoin de mobiliser plus de bois par exemple) et des stratégies de résolution associées (protection contre exploitation plus intensive). Ces visions contradictoires sont renforcées par des réseaux d'acteurs et des dispositifs institutionnels concurrents (telles les stratégies politiques et la législation). Cette situation fait obstacle à la mise en œuvre de la directive Habitats⁽²⁾ et de Natura 2000 du fait de la coexistence d'objectifs réglementaires partiellement contradictoires et de l'incohérence des incitations financières en l'absence de priorités clairement établies.

RECOMMANDATIONS

Sur la base de ses résultats, l'équipe de BeFoFu a élaboré cinq voies pouvant apporter des solutions à ces défis. Ces propositions ont fait l'objet de discussions approfondies avec des experts et des parties prenantes au niveau de l'Union européenne et au niveau national des pays

(2) http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm

concernés, à l'occasion d'un atelier qui s'est tenu à Bruxelles en mars 2013 et lors d'entretiens complémentaires organisés avec ces experts. Ces cinq voies visent à conseiller les décideurs dans l'établissement des priorités destinées à soutenir la mise en œuvre effective de la politique de l'Union européenne en matière de biodiversité. Elles suggèrent que l'ensemble des parties prenantes devront fournir des efforts supplémentaires substantiels et d'importants investissements en faveur de la forêt dans le cadre de Natura 2000 si l'on veut atteindre les objectifs des directives Habitats et Oiseaux⁽³⁾, de la *Stratégie pour la Biodiversité à l'horizon 2020*⁽⁴⁾, du 7^e *Programme d'Action pour l'Environnement*⁽⁵⁾ et de la *Stratégie pour les Forêts*⁽⁶⁾ de l'Union européenne.

Voie 1 : Prendre du temps et faciliter l'apprentissage et les échanges

Bien que la directive Habitats de l'Union européenne ait été élaborée il y a plus de 20 ans, la mise en œuvre d'un dispositif de gestion spécifique à Natura 2000 dans les espaces forestiers est toujours « en cours de conception ». L'apprentissage mutuel parmi les différents groupes qui participent à la gestion des sites Natura 2000 exige plus de temps encore. Des études montrent qu'un tel processus débouche, non seulement, sur une meilleure compréhension mutuelle et une meilleure réalisation des bénéfices partagés, mais aussi, sur une capacité plus importante à gérer les conflits. Ce processus d'apprentissage a besoin d'être facilité par la communication, la collaboration, la diffusion de lignes directrices, d'exemples des meilleures pratiques et, plus généralement, d'une information de meilleure qualité à tous les niveaux de décision. La note d'orientation « Natura 2000 et espaces forestiers » actuellement en cours de rédaction par un groupe de travail *ad hoc* piloté par la Commission européenne, ainsi que le *Processus Biogéographique Natura 2000*⁽⁷⁾ en cours pourraient, par exemple, soutenir un tel processus d'apprentissage collaboratif.

Voie 2 : Mettre en place ou renforcer les logiques écologiques – Utiliser des objectifs plus précis

Les pratiques actuelles en matière de mise en œuvre de Natura 2000 en forêts compromettent en partie l'efficacité de la politique. Cette voie plaide donc en faveur d'une plus grande utilisation d'éléments factuels issus des sciences de la conservation dans cette mise en œuvre. Des concepts tels que « l'état de conservation favorable » des habitats et espèces forestiers pourraient être plus spécifiquement définis et basés sur les meilleures connaissances écologiques disponibles à travers l'Europe. Cependant, étant donné l'influence grandissante du changement climatique, ces spécifications nécessiteront aussi d'être adaptées au fur et à mesure que changent les conditions écologiques. Enfin, l'intégration de l'ensemble de ces objectifs Natura 2000 aux plans de gestion forestiers « traditionnels » serait bénéfique.

Voie 3 : Mettre en place ou renforcer la logique sociale – Faire de Natura 2000 un projet citoyen

Natura 2000 couvre une part significative du territoire européen qui a été façonné au fil du temps par différents systèmes et traditions d'utilisation des terres. Par conséquent, pour que cette politique soit un succès, il faut que les acteurs locaux et les utilisateurs des terres se l'approprient. L'approche par l'expertise et le caractère scientifique de cette politique doivent évoluer vers une approche sociétale et intégrative de la conservation des forêts. Par conséquent, l'approche globale de Natura 2000 doit inclure la collaboration sociale, l'apprentissage collaboratif, la transparence et le débat public à tous les niveaux de décision. En principe, le cadre institutionnel actuel offre l'espace nécessaire à la redéfinition des principaux moyens de mise en œuvre de la

(3) http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

(4) <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>

(5) http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/PE00064_en.pdf

(6) <http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/>

(7) http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm

politique, néanmoins cela peut aussi nécessiter la mise à disposition d'orientations précises pour le développement d'une approche politique intégrative et transparente.

Voie 4 : Mettre en place ou renforcer la logique économique – Faire un véritable investissement

Les questions de financement sont au cœur de l'amélioration de la mise en œuvre de Natura 2000 dans les espaces forestiers. Cette voie prévoit l'élaboration d'une nouvelle politique de financement globale pour Natura 2000 dans les espaces forestiers, créant ainsi des incitations visant à la réalisation des objectifs de conservation et d'autres bénéfices sociétaux. Les mesures environnementales en forêt doivent être conçues de façon à s'adapter aux caractéristiques spécifiques de la sylviculture, notamment les cycles longs de production et les modifications, souvent lentes, de la biodiversité des écosystèmes forestiers. Il est recommandé de garantir l'articulation entre des obligations réglementaires et la mise à disposition d'incitations financières suffisantes à long terme par une réforme institutionnelle des mécanismes de financement.

Voie 5 : Œuvrer pour une politique intégrée de l'utilisation des terres et de la conservation à l'échelle de l'Union européenne

La mise en œuvre de Natura 2000 en forêts pourra être améliorée par une approche intégrée recouvrant tout à la fois la protection de la nature et les autres politiques en matière forestière. Réussir une telle intégration politique nécessite une coordination et un soutien mutuel entre les différents objectifs, instruments et acteurs de ces politiques. Le processus d'intégration politique transsectorielle dans le cadre de Natura 2000 et de la foresterie pourrait être ainsi caractérisé par les éléments et les étapes suivants :

- l'élaboration d'un schéma de politique intégrée reposant sur un processus systématique et participatif impliquant tous les acteurs concernés ;
- le développement d'un dispositif de suivi et d'évaluation du processus de mise en œuvre de ce plan ;
- la mise en œuvre de manière collaborative de ce schéma de politique intégrée ;
- l'évaluation systématique des défis pesant sur cette mise en œuvre ;
- la révision transparente et régulière du schéma de politique intégrée sur la base des retours des dispositifs de suivi, là où ce sera nécessaire ;
- la mise en œuvre d'un cadre politique révisé et d'un suivi continu et répété.

La science peut grandement contribuer à ce processus par l'apport d'éléments factuels relatifs aux défis auxquels cette approche intégrée doit s'attaquer et par l'évaluation conjointe avec les acteurs et décideurs des résultats de la politique conçue au travers de cette approche.

Georg WINKEL – Lars BORRASS – Metodi SOTIROV
Institut für Umweltsozialwissenschaften
und Geographie
Professur für Forst- und Umweltpolitik
ALBERT-LUDWIGS-UNIVERSITÄT FREIBURG
Tennenbacher Str. 4 (4.OG)
D- 79106 FREIBURG (ALLEMAGNE)
(georg.winkel@ifp.uni-freiburg.de)
(lars.borrass@ifp.uni-freiburg.de)
(metodi.sotirov@ifp.uni-freiburg.de)

Marieke BLONDET
LEF INRA-AgroParisTech centre de Nancy
14 rue Girardet – CS 14216
F-54042 NANCY CEDEX
— et —
MUSÉUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE
Département "Hommes, Natures, Sociétés"
UMR 7206 Éco-anthropologie et ethnobiologie
45 rue Buffon
F-75005 PARIS
(marieke.blondet@nancy.inra.fr)

Maria GEITZENAUER – Gerhard WEISS
EFICEEC – European Forest Institute
Central-East European Regional Office
c/o Institute of Forest, Environmental
and Natural Resource Policy
Department of Economics and Social Sciences
University of Natural Resources
and Life Sciences Vienna (BOKU)
Feistmantelstr. 4
A-1180 VIENNE (AUTRICHE)
(maria.geitzenauer@boku.ac.at)
(gerhard.weiss@boku.ac.at)

Axel GRUPPE
Lehrstuhl für Zoologie
Forschungsdepartment Tierwissenschaften
TECHNISCHE UNIVERSITÄT MÜNCHEN (TUM)
Hans-Carl-von-Carlowitz-Platz 2
D-85354 FREISING (ALLEMAGNE)
(gruppe@wzw.tum.de)

Jessica de KONING – Esther TURNHOUT
Forest and Nature Conservation Policy
WAGENINGEN UNIVERSITY
P.O.Box 47
6700 AA, WAGENINGEN (PAYS-BAS)
(jessica.dekoning@wur.nl)
(Esther.turnhout@wur.nl)

Alistair JUMP
Biological and Environmental Sciences
School of Natural Sciences
UNIVERSITY OF STIRLING
STIRLING, FK9 4LA (GRANDE-BRETAGNE)
(a.s.jump@stir.ac.uk)

Susanne WINTER
Angewandte Ökologie und Zoologie
Fachbereich für Wald und Umwelt
HOCHSCHULE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG
EBERSWALDE
Alfred-Moeller-Str. 1
D-16225 EBERSWALDE (ALLEMAGNE)
(susanne.winter@hnee.de)

Cette recherche a été financée au travers de l'ERA-Net BiodivERSa, par l'ANR (France), le DLR (Allemagne), le FWF (Autriche), le NERC (Royaume-Uni) et le NWO (Pays-Bas) dans le cadre de l'appel à projets de recherche BiodivERSa 2008.

ERAnet bénéficie du soutien de la Commission européenne au sein du 7^e Programme Cadre.

Le texte original, *Policy Brief – Natura 2000 and Europe's Forests*, a été rédigé en anglais en février 2014 (<http://www.biodiversa.org/660>).

Traduction par Virginia Popper, révisée par Marieke Blondet en décembre 2014 et janvier 2015.

BIBLIOGRAPHIE

WINKEL (G.), BLONDET (M.), BORRASS (L.), FREI (T.), GEITZENAUER (M.), GRUPPE (A.), JUMP (A.), KONING (J. de), SOTIROV (M.), WEISS (G.), WINTER (S.), TURNHOUT (E.). — The implementation of Natura 2000 in forests : A trans- and interdisciplinary assessment of challenges and choices. — *Environmental Science & Policy*, 52, 2015, pp.23-32.

Liens vers les sources

Site web du projet BeFoFu : <http://www.befofu.org>

Documents scientifiques de BeFoFu : <http://www.befofu.org/Results/Scientific+publications>

Informations à propos du BeFoFu sur le site web de BiodivERSa : <http://www.biodiversa.org/82>

À propos de cette Note d'orientation

Cette Note d'orientation fait partie d'une série visant à informer les décideurs politiques des principaux résultats obtenus par les projets de recherche sur la biodiversité financés par le programme BiodivERsA, et à leur fournir des recommandations basées sur les résultats de la recherche.

Cette série de Notes d'orientation BiodivERsA est disponible sur :
www.biodiversa.org/policybriefs.

Cette publication a été commandée et supervisée par BiodivERsA, et produite par l'UICN.

Les résultats de la recherche présentée ici ont été validés par le Dr. Georg Winkel, de l'université Albert-Ludwigs de Freiburg, Allemagne, coordinateur du projet BeFoFu et par ses collègues ayant collaboré dans ce projet. Des experts de la Commission mondiale sur les aires protégées de l'UICN ont également contribué à ce document.

Les recommandations politiques énoncées ici n'expriment pas nécessairement les points de vue de tous les partenaires de BiodivERsA, ni de l'UICN.

Contact : communication@biodiversa.org ; www.biodiversa.org

NATURA 2000 ET LES FORÊTS DE L'EUROPE : COMPRENDRE ET RELEVÉ LES DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE (Résumé)

Le projet BeFoFu, financé par BiodivERsA, avait pour objet d'étudier à la fois les défis écologiques liés à la gestion des forêts protégées et les défis en matière de gouvernance liés à la mise en œuvre de Natura 2000. La présente note d'orientation décrit ces défis socio-écologiques, présente les principaux résultats de cette recherche et, enfin, suggère plusieurs voies pouvant conduire à une politique capable de répondre à ces défis et ainsi améliorer l'efficacité de Natura 2000 en matière de conservation et de gestion durable des forêts européennes.

NATURA 2000 AND EUROPE'S FORESTS : UNDERSTANDING AND TACKLING IMPLEMENTATION CHALLENGES [Abstract]

The BiodivERsA-funded BeFoFu project has investigated both ecological challenges related to management of protected forests and governance challenges related to the implementation of Natura 2000. This Policy Brief describes these socio-ecological challenges, presents key research results, and outlines policy solution pathways towards improving the effectiveness of Natura 2000 with regards to the conservation and sustainable management of Europe's forests.
