

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.8.2010
COM(2010) 430 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre de l'action Forest Focus conformément au règlement (CE)
n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la
surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté
(Forest Focus)
Rapport final**

SEC(2010) 978

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de l'action Forest Focus conformément au règlement (CE) n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté (Forest Focus) Rapport final

1. INTRODUCTION ET PRINCIPALES REALISATIONS

Le règlement (CE) n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil¹ (le règlement «Forest Focus») visait à mettre en place une action pour la surveillance à long terme de l'état des forêts et des interactions environnementales dans l'Union européenne.

L'action couvrait le maintien des réseaux actuels de surveillance de la pollution atmosphérique et de son incidence sur les forêts, les incendies de forêts, leurs causes et leurs effets et le cofinancement des actions de prévention des incendies de forêts. Elle a également élargi la portée de la surveillance des forêts de l'UE grâce à la collecte d'informations sur les sols, la biodiversité, la séquestration du carbone, les effets du changement climatique et les fonctions protectrices des forêts.

Les articles 18 et 19 du règlement exigent que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre de l'action, réexaminant son efficacité de façon à fournir une base à toute décision sur la poursuite de ces activités. À présent que les programmes nationaux sont tous mis en œuvre et que les dossiers financiers sont clôturés, le présent rapport répond à cette exigence et complète le précédent rapport intermédiaire de mise en œuvre du 22 janvier 2008². Les deux rapports ont pour objet d'expliquer de quelle façon l'action Forest Focus a été intégralement mise en œuvre entre 2003 et 2010. Ils serviront de base de réflexion sur les futurs besoins en matière de surveillance et contribueront au processus de consultation, lancé dans le contexte du Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne, en ce qui concerne le mode de gestion des informations sur les forêts dans l'avenir.

Comme indiqué dans le rapport de janvier 2008, la mise en œuvre du règlement «Forest Focus» a pris plus de temps que les quatre années initialement prévues. Le présent rapport complète le précédent et a pour principal objet de rendre compte de l'utilisation du budget alloué à Forest Focus. Le document de travail des services de la Commission ci-joint fournit des informations détaillées sur l'utilisation du budget par les organes nationaux compétents.

En général, les objectifs ont été atteints et le taux élevé de mise en œuvre peut notamment être considéré comme un succès. La précédente législation en matière de surveillance forestière et de prévention des incendies de forêts a fait l'objet d'une approche intégrée dans l'action Forest Focus. L'action a donné lieu à la création d'une base de données Forest Focus qui contient des données agrégées et des informations sur l'état des forêts de l'UE.

¹ JO L 324 du 11.12.2003, p. 1.

² SEC(2008) 30; COM(2008) 6 final.

Le retard pris dans la mise en place de l'action a entraîné des problèmes pour les organes nationaux compétents, chargés de mettre en œuvre les activités prévues dans les programmes nationaux. Toutefois, seuls quelques cas exceptionnels ont nécessité le retrait d'une partie des activités initialement prévues.

Des informations relatives aux forêts ont été recueillies, notamment sur les sols et la biodiversité, élargissant ainsi pour la première fois la portée de la surveillance des forêts. Les informations sur les sols et sur la biodiversité de surface sont contenues dans la base de données Biosoil créée dans le cadre de l'action.

Un pourcentage important du financement a été prévu pour la réalisation d'études de recherche et de projets de démonstration sur la biodiversité, les stocks de carbone, la biodiversité des sols forestiers, les incendies de forêts, l'ozone, le changement climatique, la diversité génétique, les champignons, les lichens et d'autres sujets ayant trait aux forêts.

En ce qui concerne les incendies de forêts, le système européen d'information sur les feux de forêt (EFFIS) a été mis en place et développé dans le cadre de l'action. On notera en particulier la création de modules sur Natura 2000 et les forêts, les estimations des émissions atmosphériques ou l'érosion des sols consécutive aux incendies. L'EFFIS est donc à présent un élément clé de la surveillance des incendies de forêts en Europe et son maintien est assuré jusqu'à fin 2010 au moyen d'un projet pilote requis par le Parlement européen.

2. PRESENTATION GENERALE DU REGLEMENT «FOREST FOCUS»

Après l'expiration fin 2002 du règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique³ et du règlement (CE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies⁴, le règlement «Forest Focus» a été mis en place pour une période de quatre ans. Il visait à assurer la poursuite à long terme et le développement de cette surveillance commune.

Le budget total prévu pour la mise en œuvre de l'action Forest Focus durant cette période était fixé à 65 millions EUR.

123 accords ont été conclus entre 41 autorités compétentes⁵ désignées par les États membres et la Commission européenne, comme indiqué dans la partie 3.

Les autorités nationales ont conçu des programmes nationaux de deux ans pour les périodes 2003/2004 et 2005/2006⁶, décrivant les activités et les études à réaliser.

L'action prévoyait un financement de l'UE à hauteur de 50 % pour les activités de surveillance, la mise en place d'EFFIS, les études sur les incendies, les campagnes de sensibilisation, les formations spéciales et les mesures de prévention des incendies. Le réexamen de l'action et les études destinées à définir de nouvelles activités de surveillance ont également été cofinancés à hauteur de 50 %.

³ JO L 326 du 21.11.1986, p. 2. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 804/2002 (JO L 32 du 17.5.2002, p. 1).

⁴ JO L 217 du 31.7.1992, p. 3. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 805/2002 (JO L 32 du 17.5.2002, p. 3).

⁵ SEC(2010) 978.

⁶ Voir le rapport intermédiaire de mise en œuvre, au point «2.2 Fonctionnement» du document COM(2008) 6 final et SEC(2008) 30.

Les études, les expériences et les projets de démonstration visant à développer l'action, favoriser la collecte et la livraison de données harmonisées et améliorer l'évaluation et la qualité des données ont fait l'objet d'un cofinancement plafonné à 75 % des coûts.

En dehors des programmes nationaux, 16 % du budget ont été consacrés aux activités Forest Focus suivantes:

- le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission, qui a assuré un soutien scientifique et technique général, la création et la gestion de la base de données Forest Focus, la coordination du Centre européen de données sur les forêts (EFDAC), le maintien et l'amélioration de l'EFFIS et la coordination des études, des expériences et des projets de démonstration;
- l'accord avec le Programme international concerté sur l'évaluation et la surveillance des effets de la pollution atmosphérique sur les forêts (PIC-Forêts)⁷ de la CEE-ONU, qui visait à rassembler les données collectées grâce au réseau de niveau I;
- l'accord avec la Commission économique pour l'Europe des Nations unies en vue de rédiger le rapport de 2007 sur l'état des forêts et la gestion forestière durable en Europe («State of forests and sustainable forest management in Europe 2007»)⁸;
- l'élaboration du rapport à mi-parcours «Development and review of the Forest Focus scheme»⁹;
- l'organisation de réunions et de conférences pour la diffusion des résultats des activités financées au titre de l'action¹⁰.

3. RESULTATS

3.1. Base de données Forest Focus

L'une des principales réalisations de l'action Forest Focus a été la création de la base de données Forest Focus qui contient des informations sur les effets de la pollution atmosphérique sur les forêts. Elle comprend les données sur l'état des couronnes (décoloration et défoliation) recueillies sur les **6 000 placettes** du réseau de niveau I et sur les **800 placettes** du réseau intensif de niveau II. Dans le cadre de l'étude intensive, des données sur la croissance, la solution des sols, les dépôts, la chimie foliaire et la solution des sols du couvert végétal ont été recueillies et intégrées dans la base de données.

Pour des raisons de protection des données, les données validées collectées sur les placettes ne peuvent être communiquées qu'aux autorités compétentes. Des

⁷ Le programme international concerté sur l'évaluation et la surveillance des effets de la pollution atmosphérique sur les forêts (PIC-Forêts) a été lancé en 1985 dans le cadre de la convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) à la suite de la sensibilisation croissante de l'opinion publique à l'égard des effets nuisibles de la pollution atmosphérique sur les forêts. Ces placettes de niveaux I et II sont communes au programme Forest Focus. Actuellement 40 pays participent à PIC-Forêts. Voir également: <http://www.icp-forests.org/Political.htm>

⁸ http://www.mcpfe.org/filestore/mcpfe/publications/pdf/state_of_europes_forests_2007.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/final_report.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/biosoil_brochure2010.pdf

informations sur les données agrégées sont disponibles et accessibles à l'EFDAC et plusieurs rapports sur la santé et la surveillance des forêts ont été rédigés et mis à la disposition du grand public (par ex. rapports du CCR et rapports forestiers annuels du PIC).

Une première évaluation des données relatives à la surveillance extensive de niveau I fournit des informations sur la défoliation et la décoloration des couronnes ainsi que sur l'évolution de ces paramètres en tant qu'indicateur de la santé des forêts.

Les mesures et les observations effectuées sur les placettes du niveau II intensif ont livré des informations sur:

- la défoliation moyenne des principales espèces de conifères et de feuillus, mettant en évidence une tendance généralement stable au niveau de l'UE avec des variations locales dues à des périodes de sécheresse, des températures très élevées, etc.;
- les niveaux de pH dans la couche minérale supérieure des placettes, avec des valeurs variant selon la situation des placettes;
- les concentrations moyennes des dépôts de soufre qui montrent une diminution globale de 25 % entre 2000 et 2005, tandis que les dépôts moyens d'azote demeuraient inchangés au cours de la même période¹¹;
- les dimensions des arbres et la croissance des forêts par placette, mesurées tous les 5 ans;
- des données météorologiques (température moyenne et précipitations annuelles totales), recueillies pour évaluer leur incidence sur l'état des forêts et expliquer des variations locales ponctuelles en cas d'épisodes critiques;
- le couvert végétal, la richesse des espèces végétales (mesurés en fonction du nombre d'espèces signalées par couche : arbre, arbustes, herbes et mousses) et l'évolution de cette richesse.

Les résultats de la période 2003-2006, ajoutés aux précédentes informations provenant de la surveillance des forêts entre 1986 et 2002, ont permis d'évaluer l'état actuel et l'évolution de la santé des forêts grâce aux observations de l'état des couronnes. L'indicateur de l'état des couronnes a mis au jour une détérioration de l'état des forêts en 2003, lorsque l'Europe a connu des conditions extrêmes de sécheresse et de chaleur ainsi qu'une légère amélioration du niveau de défoliation au cours des années suivantes selon les espèces examinées et les régions.

L'objectif initial du réseau intensif était d'extrapoler les résultats afin d'obtenir des informations représentatives à l'échelle de l'UE. Cet objectif n'a pu être atteint du fait d'un manque de précision statistique du système de niveau II. Des recherches supplémentaires restent nécessaires pour obtenir des résultats dérivés de la surveillance intensive au niveau de l'UE.

La base de données Forest Focus a déjà été utilisée pour modéliser l'adéquation en tant qu'habitats des essences dominantes et l'évolution de la végétation selon des scénarios climatiques futurs¹². Les conditions climatiques évoluant au fil du temps, la base de données permet de comprendre comment les essences forestières pourraient

¹¹ The condition of forests in Europe. 2008 Executive Report.

¹² <http://forest.jrc.ec.europa.eu/climate-change>

être déplacées à travers l'UE. Les données des bases de données peuvent également être intégrées aux processus stratégiques internationaux, tels que la Convention des Nations unies sur la diversité biologique, «Forest Europe» ou la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

3.2. Activités de prévention des incendies de forêts et système européen d'information sur les feux de forêts

Les activités de prévention des incendies de forêts, cofinancées au titre de l'action Forest Focus, comprenaient la construction de sentiers forestiers, de pistes, de points d'approvisionnement en eau et de coupe-feux, le déboisement et l'abattage dans des zones exposées à des risques d'incendies, des dispositifs de surveillance, des équipements de communication, des campagnes de sensibilisation et des formations spéciales.

Comme indiqué dans le rapport intermédiaire de mise en œuvre de 2008, la Commission a mis en place le système européen d'information sur les feux de forêts (EFFIS) en collaboration avec les États membres afin de fournir une plateforme d'échange de données et d'informations complète et intensive en ce qui concerne la surveillance et la cartographie des incendies de forêts et leurs effets sur l'environnement.

Les activités EFFIS comprennent notamment la publication de rapports annuels sur les incendies rédigés avec l'aide des États membres les plus touchés, de lettres d'information, de rapports d'évaluation des dégâts dans le cadre de Natura 2000 et de rapports d'évaluation des dégâts forestiers dus aux tempêtes¹³. L'EFFIS est également utilisé par le centre de surveillance et d'information de la Commission pour la coordination d'opérations de protection civile.

3.3. Études

Conformément aux programmes nationaux, 143 études et projets de démonstration ont été cofinancés au titre de l'action Forest Focus¹⁴. Ils visaient à améliorer les connaissances sur les incendies de forêts, les effets du changement climatique sur la biodiversité, le changement climatique et ses liens avec la séquestration du carbone, les sols forestiers, les indicateurs de biodiversité, les champignons, la diversité génétique des lichens, la lutte intégrée contre les parasites et d'autres questions ayant trait aux forêts.

Le projet Biosoil destiné à renforcer la surveillance des sols et de la biodiversité des forêts¹⁵ a rassemblé 59 projets de démonstration cofinancés à 75 %. Le projet comprenait deux modules, l'un sur les sols et l'autre sur la biodiversité.

Biosoil a permis de collecter des informations sur la **biodiversité des forêts** sur 3 379 placettes de niveau I. C'est la première fois qu'un inventaire des composantes de la biodiversité forestière est réalisé au niveau de l'UE. Des informations harmonisées ont été recueillies sur le diamètre et la hauteur des essences, le bois mort, le peuplement, la canopée et le couvert végétal, et une classification des types forestiers a été définie. Les paramètres chimiques et physiques des **sols** (c'est-à-dire: pH, azote, stock de carbone, etc.) et les indicateurs de biodiversité collectés sont inclus dans la base de données Biosoil gérée par le CCR.

¹³ <http://effis.jrc.ec.europa.eu/reports>

¹⁴ Voir annexe I sur les études C Forest Focus.

¹⁵ <http://biosoil.jrc.it/>

Outre les études menées dans le cadre des programmes nationaux, 8 études ont été lancées et coordonnées par le CCR. Elles étaient axées sur le changement climatique, les incendies de forêts, l'harmonisation des inventaires forestiers nationaux, les fonctions protectrices des forêts et sur une partie de l'étude de démonstration Biosoil.

4. EXECUTION FINANCIERE

4.1. Ventilation des fonds par activité pour la période 2003-2006

Sur le budget total de l'action (65 millions EUR), un montant total de 56 468 222 EUR a été alloué à l'exécution des programmes nationaux. Un total de 7 587 586 EUR a été affecté à l'accord avec le Centre commun de recherche, l'exécution du réexamen à mi-parcours de l'action, l'accord avec PIC-Forêts et aux différentes réunions et conférences d'experts.

Sur le budget total consacré à la mise en œuvre de l'action, le montant le plus important a été réservé à la surveillance intensive des parcelles (plus de 21 millions EUR); viennent ensuite les études et les projets de démonstration (17 millions EUR) et les activités de prévention des incendies de forêts et la mise en place de l'EFFIS (plus de 9 millions EUR)¹⁶.

Les études et les projets de démonstration sur la biodiversité forestière, les sols, le carbone, le changement climatique, la génétique, etc. représentaient 30 % du budget¹⁷. Cela reflète l'importance accordée depuis le début par l'action Forest Focus à l'élargissement du champ de la surveillance forestière traditionnelle de la pollution atmosphérique et des incendies de forêts. Une enveloppe de 10 millions EUR avait été attribuée au projet Biosoil sur les sols et la biodiversité des forêts: 9 millions EUR pour la partie consacrée aux sols et environ 1 million EUR pour la biodiversité.

4.2. Dépenses et taux d'exécution de l'action Forest Focus

L'action devrait être clôturée sur les plans technique et financier d'ici à la mi-2010.

Le taux moyen d'exécution des programmes nationaux de Forest Focus dépasse 86 %, ce qui peut être considéré comme un succès dans la mise en œuvre de l'action. Seuls trois organes compétents présentaient un taux d'exécution inférieur à 50 %. Du fait de retards dans le lancement du programme et de la charge administrative qui en résulte, certains organes compétents ont éprouvé des difficultés à mettre en œuvre l'action et n'ont finalement pas pu exécuter certaines activités.

Les dépenses totales de l'action s'élevaient à **53 342 555,09** EUR. Les activités prévues dans le cadre des programmes nationaux représentaient 45 772 306,10 EUR, le reste du budget (7 570 248,99 EUR) ayant été utilisé pour d'autres activités Forest Focus.

Une analyse des dépenses par activité¹⁸ montre que la majeure partie du financement (43 %) a été consacrée à la surveillance intensive de la pollution atmosphérique (réseau de niveau II). Viennent ensuite les études et les projets de démonstration (32 %) et les activités relatives aux incendies de forêts (11 %). Seulement 9 % du

¹⁶ SEC(2010) 978.

¹⁷ SEC(2010) 978.

¹⁸ Les chiffres définitifs datent du 15 mars 2010 et tiennent compte de tous les paiements finals exécutés à cette date, sous réserve d'éventuels futurs audits, et des estimations pour les derniers paiements restants.

budget ont été dépensés pour le réseau de surveillance systématique de niveau I et 5 % du budget ont été absorbés par les activités de coordination et de gestion.

L'évaluation des dépenses par État membre et par activité indique que la plupart des ressources financières ont été allouées à la surveillance intensive de la santé des forêts, puis à la réalisation des études et des projets de démonstration et enfin aux activités de surveillance des incendies.

5. CONCLUSIONS

La mise en œuvre de l'action permet de tirer un certain nombre de conclusions:

- En premier lieu, la surveillance des forêts dans l'UE a consacré la plus grande partie de ses ressources financières au réseau de surveillance intensive (niveau II). Or, ce réseau ne fournit pas suffisamment d'informations représentatives sur l'état des forêts de l'UE, bien qu'il absorbe une part significative des ressources et fonds disponibles.
- La surveillance traditionnelle de l'état de la couronne est pratiquée depuis 20 ans, depuis que les premiers symptômes de dommages dus aux pluies acides ont été observés dans les forêts de l'UE. Les derniers résultats ont montré que l'état des forêts est plus stable à présent et que les teneurs en soufre ont diminué tandis que les niveaux d'azote restaient stables. L'état de la couronne peut toujours être considéré comme un indicateur représentatif et rentable de l'état de santé des forêts. Toutefois, il ne fournit que des informations sommaires et il doit être complété par d'autres informations sur les dommages visibles.
- Il y a lieu d'inclure d'autres indicateurs dans les futurs systèmes de surveillance des forêts, en s'appuyant sur des réseaux fournissant des informations cohérentes au niveau de l'UE.
- La surveillance des sols et de la biodiversité des forêts doit être poursuivie, car elle livre des informations essentielles pour les stratégies de l'UE, qui contribuent également aux conventions internationales telles que la CCNUCC ou la CDB.

En ce qui concerne les incendies de forêts et en l'absence d'une base juridique, la question du maintien de l'EFFIS et du groupe d'experts de la Commission sur les incendies de forêts devra être examinée à la lumière des nouvelles perspectives financières et du Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'UE¹⁹. Les conclusions du Conseil du 11 juin 2010²⁰ et du 26 avril 2010²¹ dans ce domaine offrent à la Commission un appui et des orientations pour poursuivre la gestion des données relatives aux forêts dans le cadre de l'EFFIS.

Le règlement «Forest Focus» a été abrogé en 2006 par le règlement (CE) n° 614/2007²² (règlement «Life+»). Jusqu'ici, un seul projet de surveillance des forêts est en cours dans le cadre du règlement «Life+», pour une période de deux ans seulement (2009 et 2010) et, contrairement à Forest Focus, il se fonde sur une approche volontaire.

¹⁹ COM(2010) 66.

²⁰ Conclusions du Conseil sur la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'UE, document du Conseil 11037/10

²¹ Conclusions du Conseil sur la prévention des incendies de forêts dans l'Union européenne, document du Conseil 7788/10

²² JO L 149 du 9.6.2007, p. 1.

Afin de lancer un débat sur les besoins stratégiques de l'UE, la Commission européenne a adopté le 1^{er} mars 2010 le Livre vert susmentionné sur la protection des forêts et l'information sur les forêts. Il décrit l'état actuel des forêts de l'UE et présente les principaux défis consécutifs au changement climatique, dans le cadre du suivi du Livre blanc sur l'adaptation au changement climatique²³. Il fait également référence aux actuels systèmes d'information sur les forêts et aux instruments disponibles pour assurer la protection des forêts, et soulève une série de questions à examiner dans le cadre de l'élaboration de solutions stratégiques futures. Une consultation publique, à laquelle le présent rapport pourrait contribuer en tant qu'instrument d'information précieux, est ouverte jusqu'à la fin juillet 2010 pour alimenter le débat sur la protection des forêts et l'information sur les forêts.

Le suivi du règlement «Forest Focus», les actions plus récentes au titre de Life+ et la question plus large de la surveillance des forêts seront pris en considération pour les prochaines étapes qui suivront le Livre vert.

²³

COM(2009) 147.