

# Étude de faisabilité sur les moyens de lutte contre le dépérissement forestier

DG ENV, Contrat d'étude No: 070102110004/2006/449050/MAR/B1

Rapport Technique – Décembre 2007



**Remis par:**



**Federal Research Centre for Forestry and Forest Products (BFH)  
Institute for World Forestry**

Dr. Aljoscha Requardt, Dr. Jutta Poker, Prof. Dr. Michael Köhl



**European Forest Institute (EFI)**

Andreas Schuck, Dr. Gerben Janse, Robert Mavsar, Prof. Dr. Risto Päivinen

**Traduction de l'anglais en français:** Dr. Rene Siwe, Aziza Rqibate

**Clause de non-responsabilité**

Ce rapport a été produit sous contrat de la Commission européenne. Il reflète exclusivement le point de vue des auteurs et ne devrait pas être interprété comme une prise de position de la Commission européenne. Ni la Commission européenne, ni une quelconque personne agissant à son propre compte ne peuvent être tenu responsables de l'usage de ce document ou des informations qu'il contient.

## Sommaire exécutif

Tous les États Membres sont confrontés à des pertes économiques et écologiques dues aux dégâts forestiers. Donc, combattre le dépérissement forestier contribue à la sécurité et au bien-être de l'humanité et à un développement durable de l'Europe.

Les programmes existants de l'UE contribuent à la prévention, l'atténuation et au contrôle du dépérissement forestier. Les instruments les plus importants de l'UE dans le contexte de lutte contre le dépérissement forestier sont le Règlement (EC) No 1257/1999 concernant le soutien au développement rural, remplacé par le Règlement (EC) No 1698/2005 du Conseil et le Règlement européen «Forest Focus» (Surveillance des forêts) (Règlement (EC) No 2152/2003 du Conseil, expiré en 2006). Ces instruments ont procuré un support effectif et suffisant aux États Membres afin d'obtenir des informations valables et créer de bons réseaux d'expertise dans le contexte de la gestion durable de la forêt et dans l'objectif de combattre le dépérissement forestier.

Le suivi des conditions en milieu forestier tel que conduit par le programme conjoint de PIC Forêt/Forest Focus ou le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS) sont des outils indispensables pour détecter et contrôler les impacts négatifs du dépérissement forestier dans le court et long terme. Les informations recueillies fournissent la base nécessaire au développement et à la mise en oeuvre des méthodes adéquates de prévention et d'atténuation telles que soutenues par le Règlement de Développement Rural de même que d'autres instruments financiers de l'UE.

Une revue des informations recueillies sur l'état du milieu forestier au sein de l'UE emmène à la conclusion que les dégâts abiotiques causés par des changements climatiques extrêmes comme les tempêtes, les sécheresses et les vagues de chaleur, mais aussi les dommages causés par les êtres humains comme les incendies forestiers, nécessitent une attention particulière due à leurs effets catastrophiques sur la forêt, l'économie et les populations. En plus des dégâts abiotiques, plusieurs agents destructeurs biotiques comme les insectes peuvent avoir des impacts considérables sur l'état et la vitalité de la forêt malgré l'influence mineure sur l'économie régionale et nationale.

Les mesures de restauration et d'amélioration de la stabilité de la forêt correspondant aux diverses causes de dégâts sont principalement soutenues par le Règlement de Développement Rural et le Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). La prévention des incendies est sujette à plusieurs schémas de financement de l'UE, mais reste toujours un problème puisque les mesures de prévention contre les incendies de forêt ne sont pas

nécessairement liées et conjointement coordonnées, même dans les zones à risque. En cas d'urgence, l'assistance mutuelle entre les États Membres et les autres pays participants est renforcée entre autres par le Mécanisme de la Protection Civile ou le Fond de Solidarité de l'UE.

Comme supplément aux efforts de prévention, d'atténuation et de contrôle du dépérissement forestier de l'UE, "l'étude de faisabilité sur les moyens de lutte contre le dépérissement forestier dans l'UE" présente

- a) Une revue des différents facteurs affectant le dépérissement forestier dans l'UE et les causes qui y sont associées.
- b) Une évaluation de la cohérence et l'effectivité des législations et des instruments appropriés de la lutte contre le dépérissement forestier dans l'UE
- c) Une analyse des différentes options pour l'établissement d'unités spécialisées dans la protection des forêts qui aideraient dans la coordination des efforts actuels et futurs pour lutter contre le dépérissement forestier dans l'UE.

Les objectifs et résultats de cette étude ont été méticuleusement débattus en tenant des consultations avec les différents experts et représentants nationaux et de l'UE venant de diverses disciplines telles que la politique forestière, son suivi et son financement.

## Table des Matières

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>L'État de la Forêt dans l'UE .....</b>	<b>13</b>
2.1	Introduction .....	13
2.2	Dépérissement Forestier dû aux tempêtes .....	16
2.3	Dépérissement Forestier dû a l'Incendie .....	19
2.4	Dépérissement forestier dû à la pollution atmosphérique .....	22
2.5	Dépérissement Forestier dû aux Insectes et Maladies .....	24
2.6	Les problèmes spécifiques causés par des espèces invasives.....	26
2.7	Le Dépérissement Forestier dû à la faune et l'élevage.....	28
2.8	Les Dommages directement induits par l'être humain.....	29
2.9	Dépérissement Forestier dû au changement climatique .....	30
<b>3</b>	<b>Les instruments et programmes pour lutter contre le dépérissement forestier dans l'UE .....</b>	<b>32</b>
3.1	Introduction .....	32
3.2	Les processus internationaux et leur relation avec la politique de l'UE .....	34
3.3	Les Cadres Politiques de l'UE liés à la Forêt .....	38
3.4	Les acteurs majeurs de la politique forestière de l'UE.....	41
3.5	Instruments financiers et fonds de l'UE .....	43
3.6	Activités au niveau national/régional .....	55
3.7	Conclusion et synthèse .....	61
<b>4</b>	<b>Attentes futures – Options pour une entité en faveur de protection de la forêt .....</b>	<b>67</b>
<b>5</b>	<b>Références .....</b>	<b>80</b>



## Liste des acronymes

AGFC	Groupe consultatif «Forêts, y inclus liège»
CCD	Convention sur la lutte Contre la Désertification
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDB	Convention sur la Diversité Biologique des Nations Unies
CDD	Commission sur le Développement Durable
CE	Commission Européenne
CEENU	Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies
CITES	Convention sur le Commerce International des Espèces Menacées d'Extinction
CMPFE	Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe
COM	Communication de la Commission
COST	Coopération Européenne dans le Domaine de la Recherche Scientifique et Technique
COST E43	COST Action on Harmonisation of National Forest Inventories in Europe: Techniques for Common Reporting
CPATLD	Convention sur la Pollution Atmosphérique Transfrontalière à Longue Distance
CPF	Comité Permanent Forestier
DG	Direction Générale
DG AGRI	DG Agriculture et Développement Rural
DG ENV	DG Environnement
DG JRC	DG Centre Commune de Recherche
DG SANCO	DG de la Santé et de la Protection des Consommateurs
EEC	Communauté Economique Européenne
EFDAC	Centre Européen des Données Forestières
EFFIS	Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt
EFICP	Plate-forme Européenne sur l'Information et la Communication
EFSOS	European Forest Sector Outlook Study
ERDF	Fond Européen de Développement Regional
FAO	Organisation des Nation Unis pour l'Alimentation et l'Agriculture
FEADER	Fond Européen Agricole pour le Développement Rural
FEOGA	Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FNUF	Forum des Nations Unies sur les Forêts
FSE	Fond Social Européen
GAK Programme	Joint Task for the Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection

GDF	Gestion Durable des Forêts
IFN	Inventaire Forestier National
ISFG	Inter-Services Group on Forestry
JRC	Centre Commune de Recherche
LIFE	Instrument Financier de l'Environnement
OIBT	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
PAC	Politique Agricole Commune
PFN	Programmes Forestiers Nationaux
PIC Forêt	International Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests
UE	Union Européenne
WSSD	Sommet Mondial pour le Développement Durable

## 1 Introduction

La coopération et le support pour une foresterie durable fait partie de la Stratégie Forestière (1998) et du Plan d'action forestière (2006) de l'UE, avec pour but d'assurer la protection, le développement et la gestion durable des forêts dans l'UE. La communauté européenne et ses États Membres ont pris des engagements internationaux liés à la maintenance et la protection des forêts.

D'après le dernier rapport sur les forêts européennes issue de la 5<sup>ème</sup> Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe (CMPFE) en Novembre 2007, les forêts dans l'UE sont aménagées de façon durable. L'espace forestier s'accroît, le volume en bois a atteint son niveau record et l'utilisation du bois est en dessous de sa croissance. Les forêts remplissent une grande variété de fonctions économiques, environnementales, sociales et de protection.

Dans la majeure partie de l'Europe, les forêts constituent la force motrice du développement rural. Au plan national, les États Membres de l'UE ont établi des cadres institutionnels pour promouvoir une gestion durable.

Dans le but d'atteindre une gestion forestière durable, l'état et la vitalité des forêts ont une grande priorité. L'état et la vitalité des forêts sont des indicateurs d'impacts négatifs environnementaux qui à leur tour peuvent affecter le bien-être humain et la qualité de vie. Les États Membres de l'UE subissent des pertes économiques et écologiques dues aux dégâts forestiers. Récemment, des tempêtes sévères, des incendies, des sécheresses, des infestations et maladies causées par les insectes ont attiré l'attention des travailleurs forestiers, des experts, des chercheurs et des décideurs politiques. Par conséquent, des actions de lutte contre le dépérissement forestier représentent une contribution à la sécurité, au bien-être et à un développement durable de l'Europe.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les conditions de vie dans notre planète sont menacées et demandent des actions immédiates. Le défi de tout gouvernement et société civile est de protéger et d'utiliser de façon durable les ressources naturelles de la terre. Les forêts européennes jouent un rôle important du moment où elles améliorent la qualité de vie et contribuent en particulier à l'apaisement du changement climatique, de l'approvisionnement en énergie et à la protection de l'eau. (Déclaration de Varsovie, 2007).

**Encadre 1: Définition de dépérissement forestier.**

« Dépérissement forestier » est utilisé dans ce rapport pour désigner toutes sortes d'agents qui affectent négativement l'état, la vitalité et la biodiversité des forêts. Les dégâts peuvent être causés par des agents biotiques et abiotiques ou une combinaison des deux engendrant la mortalité ou des pertes importantes en vitalité, productivité ou en valeur, d'arbres et d'autres composants de l'écosystème forestier (CEENU, 2000). Ils peuvent être de causes purement naturelles, humaines ou une combinaison des deux.

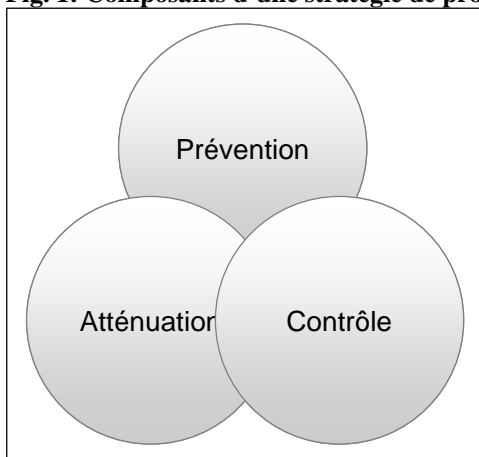
Pour lutter efficacement contre le dépérissement forestier dans l'UE, l'ampleur et les causes du dépérissement forestier doivent être évaluées, des mesures et stratégies cohérentes, et efficaces doivent être développées et mises en œuvre sur le plan national et communautaire.

*L'étude de faisabilité sur les moyens de lutte contre le dépérissement forestier dans l'UE* – ci-après désigné « *étude de faisabilité* » dans ce rapport – a été initiée par le Parlement Européen, priant la Commission Européenne de développer des propositions concrètes pour la prévention, l'atténuation et le contrôle du dépérissement forestier dans l'UE. Les objectifs majeurs étaient:

- d'étudier les différents facteurs affectant le dépérissement forestier dans l'UE et leurs causes relatives,
- d'analyser et d'évaluer l'efficacité des lois et instruments de l'UE pour lutter contre le dépérissement forestier dans l'UE et
- d'examiner les possibilités d'établissement d'unités spécialisées dans la protection de la forêt en UE.

La tâche première de cette étude de faisabilité a été d'analyser et d'évaluer l'efficacité des lois et instruments appropriés pour la lutte contre le dépérissement forestier dans l'UE. Les instruments les plus appropriés ont été analysés sur leur capacité à combattre les agents destructeurs spécifiques et les menaces sur les forêts en termes de prévention (mesures cibles dans les zones menacées), d'atténuation (mesures post-dégâts dans les zones affectées) et de contrôle (mesures pour le suivi et la gestion de l'espace forestier).

**Fig. 1: Composants d'une stratégie de protection forestière.**



Des liens entre la prévention, l'atténuation et le contrôle décrivent la cohérence mutuelle de ces trois composants (voir Fig. 1). Par conséquent, la prévention, l'atténuation et le contrôle sont considérés comme des aspects essentiels pour assurer l'efficacité des mesures de protection de la forêt et doivent de ce fait constituer la base pour l'établissement d'une stratégie commune de lutte contre le dépérissement forestier.

Le résultat de cette étude de faisabilité inclut:

- un rapport du contexte (Annexe I)
- un rapport d'évaluation (Annexe II)
- un rapport d'atelier (Annexe III)

Le **rapport du contexte** décrit l'état de la forêt dans l'UE ainsi que les initiatives et programmes appropriés au niveau international, européen et national qui traitent ou contribuent directement à l'objectif de lutte contre le dépérissement forestier.

Un questionnaire a été élaboré et distribué parmi les membres du Comité Permanent Forestier (CPF) et le Groupe consultatif «Forêts, y inclus liège» (AGFC) afin d'obtenir au niveau national des points de vue objectifs et compréhensifs a) sur les principaux agents destructeurs dans la forêt et b) sur les lois et instruments appliqués pour prévenir ou réagir contre le dépérissement forestier. Le **rapport d'évaluation** de cette enquête résume les 31 réponses provenant de 22 pays de l'UE.

Un **atelier** regroupant les experts nationaux et internationaux des secteurs tels que le suivi de l'état forestier, la recherche, la politique forestière et les programmes de subvention a été organisé pour offrir une plateforme de présentation et de revue des résultats de cette étude. L'accent a été mis sur la recherche d'approches cohérentes pour une application efficace des instruments de prévention, d'atténuation et de contrôle du dépérissement forestier dans l'UE. De plus, les experts ont été consultés pour évaluer le besoin à base de leur expérience, de même que le bénéfice potentiel et les obstacles d'un établissement d'unités spécialisées dans la protection de la forêt dans l'UE.

Ce rapport fournit un **résumé** des résultats de cette étude avec un accent particulier sur les **perspectives futures** de lutte contre le dépérissement forestier dans l'UE.

## 2 L'État de la Forêt dans l'UE

### 2.1 Introduction

Les forêts sont négativement affectées par différents facteurs qui se propagent sur une grande échelle temporelle et spatiale induisant des pressions directes ou indirectes sur l'état et la vitalité de l'écosystème forestier. Le terme "perturbation" tel qu'utilisé dans ce rapport provient d'une adaptation du FAO (2006) et signifie '*un évènement de destruction et de fluctuation environnementale affectant l'état et la vitalité de même que le dynamisme de la forêt, changeant la structure, les ressources ou l'environnement physique à une quelconque échelle spatiale et temporaire*'.

Les perturbations forestières peuvent être déclenchées par des agents abiotiques et biotiques tels que les incendies, les tempêtes, les infestations et maladies causées par les insectes. En fonction de l'ampleur des perturbations, les dégâts sur les écosystèmes forestiers peuvent être considérables et accompagnés de pertes économiques sévères. À côté de ces perturbations, les pressions comme le changement climatique, la pollution de l'air, les dégâts causés par la faune sauvage ou le bétail ont un impact sur l'état et la vitalité forestière. Les perturbations et les pressions biotiques ou abiotiques peuvent être liées. Il est important de noter que par définition les perturbations ne sont pas néfastes ou indésirables et ont leur place dans le cycle de développement de la forêt naturelle. Les caractéristiques des perturbations naturelles telles que la dynamique de l'espace sont appliquées dans l'aménagement forestier pour stimuler la régénération et la sélection naturelles ou accroître la diversité biologique.

Pour prévenir, atténuer, et contrôler les impacts néfastes induits par des dégâts biotiques, abiotiques et anthropogènes sur les forêts européennes, il est essentiel d'avoir des informations fiables, comparables et actuelles sur les multiples causes existantes du dépérissement forestier. Des mesures de prévention et (ou) d'atténuation efficaces peuvent être développées et mises en oeuvre en procédant de cette manière uniquement. Dans l'UE le programme conjoint de suivi PIC Forêt/Forest Focus a été appliqué avec succès dans le recueil d'informations harmonisées sur certains éléments de l'état forestier.

En dehors de PIC Forêt/Forest Focus, des informations supplémentaires sur les forêts sont fournies par les évaluations nationales. On peut citer comme exemple les IFN qui ont pour tradition de se focaliser sur les ressources forestières ou les enquêtes sur le sol forestier national, fournissant ainsi des informations sur la nutrition des plantes et les niveaux de dépôt des polluants. Les activités nationales liées au suivi de l'état et de la vitalité de l'écosystème forestier peuvent différer puisque chaque pays ou région a sa propre histoire en matière de gestion forestière, et donc des besoins d'informations correspondants couverts par des systèmes de suivi forestier nationaux. Entre les IFNs, sont à noter des différences substantielles sur la conception des échantillonnages, les procédures d'évaluation, les sources et formats des données, les systèmes de nomenclature (par exemple les règles et définitions des mesures), les modèles (par exemple le volume en bois et les stocks de carbone), les techniques d'analyse, la résolution spatiale et temporelle, et les points de référence en temps. Ceci rend difficile l'approvisionnement en informations harmonisées au niveau européen (EC, 1997; Köhl et al, 1997; Päivinen et Köhl 2005). L'inconsistance, la non-comparabilité, et (ou) la non-disponibilité des données nationales, augmentent le degré de difficulté de toute interprétation de l'état forestier au niveau européen. Ceci peut encore entraver le développement, la mise en oeuvre mais également l'évaluation de l'efficacité des mesures communes pour lutter contre le dépérissement forestier.

Le problème de comparabilité des informations liées aux forêts entre les pays et le besoin d'informations harmonisées au niveau européen ont initié une série d'efforts comprenant l'étude sur le Système Européen d'Information et de Communication sur les Forêts (EFICS) (EU, 1995), le JRC – Étude de Nomenclature (Köhl and Päivinen et al., 1996), ou l'actuel Action COST E43 «l'Harmonisation des Inventaires Forestiers Nationaux en Europe: Techniques pour un Rapport Commun».<sup>2</sup> Ces problèmes de divergence et de non-comparabilité des IFNs dans les pays européens sont adressés par cette action.

La prochaine étape logique est d'harmoniser les évaluations nationales et de rendre les informations comparables au niveau européen. Ceci est indispensable pour combiner les informations évaluées au niveau national sur la productivité, l'économie et l'écologie des forêts et leurs fonctions multiples avec les informations déjà harmonisées par le suivi de l'état

---

<sup>2</sup> <http://www.metla.fi/eu/cost/e43>

forestier de PIC Forêt/Forest Focus. Ces efforts vont s'ajuster au besoin d'harmonisation des données par des programmes internationaux tels que l'Évaluation des Ressources Forestières de la FAO, la Surveillance des Gaz à Effets de Serre de GIEC ou la CMPFE.

La CMPFE a reconnu l'importance de l'état et la vitalité de l'écosystème forestier en consacrant pour cette édition l'un de leurs six critères à la gestion durable de la forêt (GDF) (CMPFE, 2002a). Sous le critère no 2 de la CMPFE «Maintien de la santé et de la vitalité des écosystèmes forestiers» les informations sur le dépôt de polluants atmosphériques (Indicateur 2.1), l'état du sol (Indicateur 2.2), Défoliation (Indicateur 2.3) et Dommages forestiers (Indicateur 2.4) sont sollicitées (CMPFE, 2007). Les indicateurs 2.1, 2.2, et 2.3 sont bien couverts par PIC FORÊT/FOREST FOCUS faisant de la base de données «Forest Focus» la principale source internationale de données pour l'information sur la santé et la vitalité de l'écosystème forestier en Europe. Les informations sur les dommages forestiers (Indicateur 2.4) comme exigées par le rapport de la CMPFE doivent être fournies séparément pour les éléments biotiques (insectes et maladies, faune, flore et pâturage), abiotiques (tempête/vent/neige/ feu, etc...) et anthropogènes (opérations forestières, autres). Les informations sur les feux de forêt ont été fournies par le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS) de la Commission Européenne pour le rapport de la CMPFE sur «L'état des forêts européennes», et une description compréhensive sur l'état et la tendance des incendies de forêt dans l'UE a été présentée. Les données sur les autres types de dommages forestiers ont été fournies par les États, des divergences considérables en termes d'approvisionnement en données ont été ainsi constatées. Le besoin de données cohérentes a été ainsi rendu évident afin qu'une description fiable et compréhensive sur la santé et la vitalité des forêts européennes soit fournie.

L'Évaluation des Ressources Forestières' 2005 de la FAO et le rapport de la CMPFE 'État des Forêts Européennes 2007' ont indiqué qu'en termes de zones affectées, les incendies, les tempêtes, les insectes et les maladies représentent les causes les plus importantes du dépérissement forestier en Europe. Le rapport de la CMPFE révèle en plus des dommages considérables dus à la faune et au pâturage (CMPFE, 2007).

Dans le cadre de l'étude de faisabilité, une enquête a été menée dans les États Membres de l'UE sur l'importance des agents destructeurs dans les forêts de l'UE27. Les résultats de cette enquête sont présentés dans le tableau 1 et montrent que l'importance des menaces

individuelles sur la santé et la vitalité de l'écosystème forestier varie selon les régions européennes.

Le Tableau 1 montre que les insectes, les tempêtes, le vent et le broutage ont été identifiés comme agents destructeurs les plus importants dans toute l'UE. Les dommages dus aux coupes d'arbres illégales, à la neige, aux avalanches, aux animaux domestiques et à une gestion inappropriée ont été classés en dernière position. Le classement de l'importance de chaque agent destructeur diffère énormément entre les régions européennes. Les insectes, les tempêtes, les vents, et l'incendie sont considérés comme les menaces les plus sérieuses respectivement en Europe centrale, en Europe de l'ouest en Europe du Sud. Ce résultat indique que des instruments spécifiques pour lutter contre le dépérissement forestier sont d'une importance majeure. Il existe des différences régionales liées aux types et à l'intensité des dommages, ce qui reflète par conséquent l'importance d'instruments particuliers pour lutter contre le dépérissement forestier.

**Tableau 1: Classement de l'importance des menaces principales pour les forêts dans les États Membres de l'UE (Résultat de l'enquête sur le dépérissement forestier envoyé aux membres du Comité Permanent Forestier (CPF) en Juin 2007; réponses de 22 pays).**

Agent destructeurs	EUROPE					
	Nord	Centre	Ouest	Est	Sud	Total
Tempête/Vent	2.8	<b>3.0</b>	<b>3.6</b>	2.7	1.6	<b>2.8</b>
Neige/ avalanches	1.6	1.8	1.4	1.7	1.6	1.6
Sécheresse	1.4	2.5	2.9	<b>3.3</b>	<b>3.0</b>	2.6
Insectes	<b>3.4</b>	<b>3.8</b>	<b>3.1</b>	<b>3.0</b>	<b>3.0</b>	<b>3.3</b>
Maladies	<b>3.2</b>	2.5	2.4	2.7	2.2	2.6
Broutage	<b>3.4</b>	2.5	<b>3.0</b>	2.7	1.8	<b>2.7</b>
Animaux Domestiques	1.0	2.3	1.3	1.7	2.4	1.7
Espèces Invasives	1.2	1.8	2.6	2.0	1.4	1.8
Mauvaise Gestion	1.2	2.0	2.0	1.3	<b>3.0</b>	1.7
Coupe illégale	1.4	1.8	1.1	2.7	1.2	1.5
Pollution	1.2	2.0	2.4	2.3	1.8	2.0
Incendie	1.8	<b>3.0</b>	2.0	2.3	<b>3.4</b>	2.5

Légende: 1= négligeable ; 2= occasionnellement un problème à l'échelle locale; 3= régulièrement un problème à l'échelle locale; 4= régulièrement un problème à l'échelle locale, mais avec tendance de distribution à grande échelle; 5 = sérieux problème à grande échelle.

## 2.2 Dépérissement Forestier dû aux tempêtes

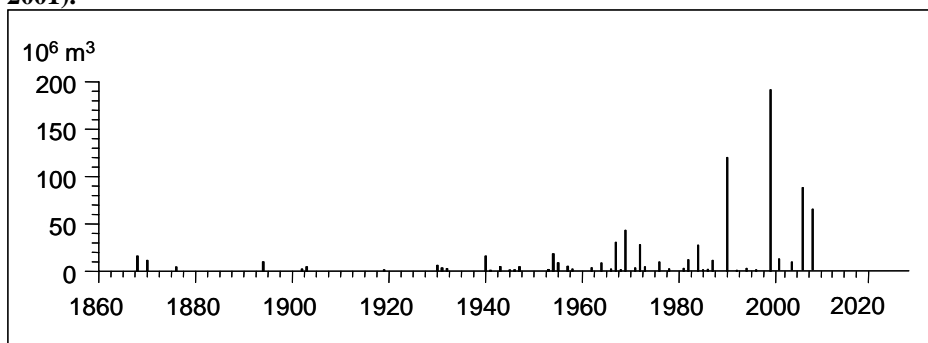
Dans les écosystèmes forestiers naturels, les perturbations font partie du cycle de développement. Elles peuvent arriver sous forme de catastrophes naturelles mais permettent aussi une dynamique locale au niveau des trouées; modifiant ainsi la structure du peuplement et le microclimat. Des perturbations à petite échelle affectant des individus ou des groupes

d'arbres dans un peuplement peuvent aboutir à une augmentation de la quantité en bois mort et à une diversification de la structure du peuplement forestier et par conséquent affecter positivement la diversité en faune et flore dans les zones perturbées.

Dans les forêts naturelles des dégâts dus aux tempêtes peuvent être considérés comme un phénomène naturel qui conduit au processus de régénération et d'adaptation. Les perturbations à petite échelle causées par des tempêtes peuvent avoir des effets positifs sur la diversité biologique pendant que les dégâts économiques subissent par les propriétaires forestiers restent minimal. Dans les cas où les tempêtes sont d'une grande ampleur, comme cela s'est produit récemment, elles peuvent représenter des menaces considérables sur la gestion forestière. Dans les cas de tempêtes majeures, la structure du peuplement forestier peut être sérieusement affectée, ce qui se répercute alors de manière importante sur les objectifs de gestion et l'implication économique des propriétaires forestiers, des industries du bois, et de la société. Les dégâts dus aux tempêtes peuvent affecter le paysage, la qualité de l'habitat sauvage, perturber le marché du bois et détruire la base d'existence surtout pour les propriétaires de forêts privées. Pendant les années succédant les tempêtes, la probabilité d'infestation des insectes s'accroît. L'impact des dégâts dus aux tempêtes peut être amplifié par une mauvaise sélection des espèces ou les plantations monocultures.

Plus alarmant est le fait que la gravité et la fréquence des dégâts forestiers causés par des tempêtes aient augmenté pendant les dernières décennies. Surtout en Europe central où les zones affectées par de lourdes tempêtes se sont étendues au-delà de l'échelle locale. Des dégâts considérables causés par les tempêtes tels que Lothar 1999, Gudrun 2005 ou Kyrill 2007 ont affecté plusieurs pays et eu des effets dévastateurs sur des surfaces étendues de forêts. La tempête Lothar a causé les dégâts les plus graves dans l'histoire de l'Europe en s'élevant à 175 Mio de m<sup>3</sup> de bois commercial, ce qui est presque équivalent à la moitié de la production annuelle de bois en Europe. En l'an 2005 la Suède a enregistré 75 millions de m<sup>3</sup> (l'équivalent d'une année de coupe) de dégâts dus aux tempêtes. Les conséquences économiques des dégâts dus aux tempêtes peuvent être sévères. Elles peuvent pousser des pays à intervenir sur le marché du bois et à imposer des limites officielles sur la récolte régulière du bois. Après la récente tempête Kyrill en 2007, le Conseil Forestier Allemand a estimé à 20 millions de m<sup>3</sup> le volume en bois ayant été foudroyé, ce qui aurait coûté environ EUR 1 milliard de perte de revenu et de dégâts aux industries forestières du pays.

**Fig. 2: L'étendue des désastres et dommages sur les forêts Européennes sur le temps (WSL/BUWAL, 2001).**



Les dégâts causés par les tempêtes se sont accrus en intensité et en ampleur dans les 150 dernières années (Fig. 2). Selon Schelhaas et al. (2003) les rapports des dégâts dus aux tempêtes sont incomplets à l'échelle européenne. Il est possible que l'augmentation de la fréquence des dégâts causés par les tempêtes soit due en partie à une croissance en nombre d'événements rapportés plutôt qu'à une réelle croissance en nombre des événements. Aujourd'hui, les rapports sur les dégâts causés par les tempêtes sont sûrement plus précis que par le passé, néanmoins concernant les tempêtes catastrophiques, il est sûr qu'elles ont été documentées même brièvement.

Les tempêtes sont de plus en plus considérées comme un facteur à haut risque pour les forêts dans l'UE. Alors qu'ils s'étendront dans la plupart des cas sur une échelle locale, les scénarios futurs de changement climatique prévoient une croissance alarmante des événements désastreux dus aux tempêtes. Elles affecteraient de larges régions s'étendant au delà des frontières nationales. Il existe un nombre d'instruments financiers dans l'UE pour soutenir la prévention et l'atténuation des dégâts dues aux tempêtes. Le soutien technique est fourni grâce à la mobilisation du Mécanisme de Protection Civile, assistant les besoins immédiats des pays sinistrés (par exemple la Suède et l'Albanie ont demandé assistance auprès de ce Mécanisme pour gérer respectivement les conséquences d'une tempête majeure et d'une tempête de neige). Des mesures de réhabilitation forestière à la suite de dégâts importants dus aux tempêtes sont soutenues par le Règlement pour le Développement Rural et le Fond de Solidarité.

Des mesures préventives aux dégâts causés par les tempêtes consisteraient en la conversion du peuplement forestier instable et non-adapté au site afin de renforcer leur résistance à la tempête. Ces engagements sont à long terme et n'apporteront pas de réduction immédiate des dégâts causés par les tempêtes. La CE peut mener des enquêtes afin de savoir si les mesures

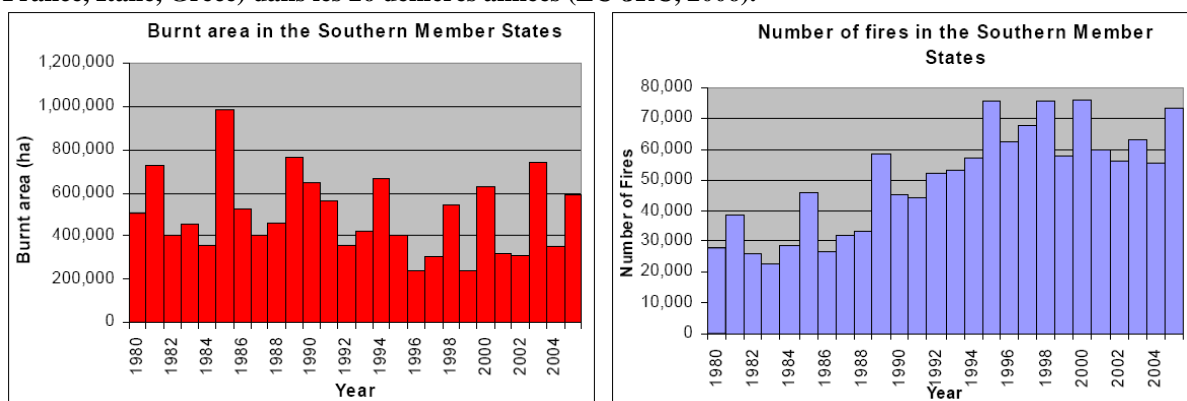
actuellement disponibles fournissent suffisamment d'incitations financières pour mettre en place ces mesures dans les zones à risque. Les tempêtes majeures sont souvent suivies par une perturbation du marché du bois, et pas seulement à l'échelle locale. La disponibilité d'une grande quantité de bois, en particulier les bois de moindre valeur, affecte les propriétaires forestiers et l'industrie du bois. Afin d'atténuer de telles perturbations, la CE peut étudier des options d'interventions de régulation du marché ou soutenir des programmes de paiement de compensation. Ces instruments doivent être compatibles avec les mesures nationales et être cohérents par rapport au principe de subsidiarité.

L'accent majeur en matière d'instruments de la CE se portera sur l'atténuation des événements désastreux à grande échelle dus aux tempêtes. Les mesures de prévention doivent viser une stabilité croissante du peuplement forestier et la propagation d'espèces d'arbres adaptées au lieu. Ces mesures sont ainsi restreintes à une réduction du risque à long terme.

### 2.3 Dépérissement Forestier dû a l'Incendie

Les incendies forestiers ont été identifiés comme la menace la plus importante sur les forêts en Europe du Sud. (Tab. 1). Selon le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS), le nombre d'incendies de forêt s'est accru au cours des dernières années (voir Fig. 3b), pendant que la quantité des surfaces brûlées varie(voir Fig. 3a). L'amélioration des outils et systèmes de suivi et d'enregistrement des incendies de forêt a sûrement établi la base pour une saisie plus compréhensible des incendies de forêt. Ceci peut expliquer le taux plus élevé du nombre d'incendies détectés comparé au passé.

**Fig. 3: Espaces brûlés (a) et nombre d'incendies (b) dans cinq États Membres du sud (Portugal, Espagne, France, Italie, Grèce) dans les 26 dernières années (EC-JRC, 2006).**



Au cours de ces dernières années, la région Méditerranéenne a subi un grand nombre d'incendies de forêt désastreux à grande échelle (Portugal 2003: environ 400 000 hectares de forêts ont été brûlés; Grèce 2007<sup>3</sup> : environ 270 000 hectares de forêts et d'autres terrains boisés ont été détruits (EC-JRC, 2007)). Ces incendies à grande échelle ne causent pas seulement des dégâts écologiques, ils peuvent également avoir des impacts énormes sur la subsistance, l'infrastructure et le tourisme, conduisant souvent à des pertes humaines et des dégâts économiques considérables. Les moyens réguliers de protection contre les incendies n'ont pas permis d'éviter ces situations désastreuses. Même les régions où les troupes de sapeurs-pompier sont bien formées, équipées avec des outils sophistiqués pour des interventions aériennes et au sol, ont été confrontées à des situations extrêmement difficiles pendant la lutte contre l'incendie

Les causes de brûlure d'espaces dans les forêts et dans les terres boisées sont multiples: elles peuvent être liées à des changements dans l'utilisation de la terre, au climat, à l'utilisation étendue de la forêt pour le loisir et à une réduction de la capacité du service des sapeurs-pompier. La croissance des espaces forestiers et des autres terrains boisés dans les pays méditerranéens due aux politiques de reboisement et partiellement à la re-végétation spontanée de terrains abandonnés peut s'ajouter aux risques d'incendie. Un exode rural significatif dans les dernières décennies a provoqué la déprise agricole, l'abandon de l'élevage et des activités forestières. L'abandon de terrains et le manque de gestion peuvent mener au rehaussement du tas de matières combustibles et (ou) des terres de buissons denses devenant par conséquent susceptibles aux incendies. Dans des situations pareilles la capacité de brûlure de la végétation est considérablement élevée, ce qui à son tour augmente énormément les risques d'incendies de même que leur intensité.

Les facteurs naturels tels que la sécheresse, le vent, de même que les difficultés d'accès jouent un rôle décisif dans l'échelle et la propagation de l'incendie mais ils ne l'amorcent pas. Selon le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS), moins de 10 % de tous les incendies en moyenne ont des origines naturelles (par exemple, le foudroiement, la sécheresse). Une vaste majorité des incendies est causée par des activités humaines. Parmi ceux-ci, 30% sont de nature criminelle ou dus à la poursuite d'intérêts divers tels que le

---

<sup>3</sup> La Grèce est le pays le plus sévèrement touché par les incendies en 2007. La carte des espaces brûlés en Grèce jusqu'au 31 Août 2007 était de 269 114 ha. De ces espaces 30 132 ha.étaient les espaces de NATURA 2000 correspondant à 11.2% du surface totale brûlée (JRC EFFIS 2007).

développement urbain, la gestion du gibier, la production du bois et l'élevage. 50% sont dus à la négligence, aux anciennes pratiques rurales telles que le brûlis et la régénération du pâturage pour l'élevage, les excursionnistes, les activités de loisir, etc. Pour le reste, les causes ne sont pas clairement identifiées. Le pourcentage des causes non clarifiées et inconnues a diminué pendant les dernières décennies, surtout grâce à des enquêtes plus exhaustives (Conseil, 2004). En 2005 par exemple, environ 62 000 incendies dévastant un espace de presque 520 000 hectares ont été enregistrés en Espagne et au Portugal (EC-JRC, 2006; MIMAM, 2006; DGRF, 2006). Presque la moitié de ces incidents a été provoquée par des actions criminelles et un tiers par des accidents. 3% seulement étaient d'origine naturelle.

Les constats établis plus haut amènent à conclure que les incendies forestiers sont et resteront la menace la plus sérieuse dans la région méditerranéenne mais continueront aussi à jouer un rôle dans des pays du centre et de l'est de l'UE. Un grand nombre d'instruments financiers de la communauté adresse les incendies explicitement ou comme une partie des désastres naturels. En termes de prévention, l'UE aborde une variation de mesures cibles dans le support de l'atténuation ou de la gestion des risques d'incendie. L'assistance financière est par exemple fournie pour les mesures telles que la construction des routes forestières, l'établissement des points d'eau, les barrières d'incendies, le reboisement des espaces brûlés et de brûlis contrôlés. Le Mécanisme de la Protection Civile et le Fond de Solidarité de l'UE sont disponibles pour les mesures d'atténuation. Le Mécanisme de la Protection Civile a été appelé à l'assistance lors des incendies forestiers en France et au Portugal en 2003 et 2004 en termes de sapeurs-pompiers et d'équipement.

En 1999, le Centre Commun de Recherche de la Commission Européenne (JRC) a mis sur pied un groupe de recherche pour travailler spécifiquement sur le développement et la mise en oeuvre des méthodes avancées pour l'évaluation des risques d'incendies forestiers et pour la production des cartes d'espaces brûlés à l'échelle européenne. Entre 2003 et 2006 le règlement «Forest Focus» a fourni du soutien pour le suivi des incendies forestiers et en partie aussi pour les mesures de prévention. En particulier, le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS) s'est montré efficace comme outil de gestion adressant les conditions avant et après incendie (voir Boite 2).

**Encadre 2: Les deux fonctions fondamentales du Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS).**

Dans la phase *avant l'incendie*, l'EFFIS est concentré sur le développement des systèmes pour fournir des pronostiques sur les risques de feux de forêt basés sur des indices de risques de feux existants et sur le développement de nouveaux indicateurs de risques de feux de forêt intégrés (EFFIS – Pronostique de Risques). Ces indicateurs permettent l'évaluation harmonisée de risques de feux de forêt à l'échelle européenne. Ils peuvent être utilisés comme outils d'évaluation des situations à risque dans les cas où une coopération internationale dans le domaine de la protection civile est nécessaire. Dans la phase *après l'incendie* l'EFFIS est focalisé sur l'estimation des dégâts annuels causés par les feux de forêt en Europe du sud. En utilisant les images de la télédétection, les cartes sont produites pour tous les espaces brûlés de plus de 50 ha, qui font environ 75% de tous les espaces brûlés en Europe du sud (EFFIS – Évaluation des Dommages). (<http://effis.jrc.it>)

L'EFFIS est devenu un outil effectif intensivement utilisé par les États Membres. Les activités planifiées telles que l'élaboration d'un type de combustible européen et des cartes de la biomasse ou les méthodes de développement pour l'estimation des émissions dues aux feux de forêts vont de plus renforcer les capacités de suivi de l'EFFIS.

Les activités de recherches en cours étudient le potentiel de nouvelles pratiques de gestion des incendies. Elles comprennent des techniques telles que les brûlures et les feux d'extinction prescrits. La Commission Européenne doit suivre de très près ces nouvelles évolutions puisqu'elles pourraient délivrer des résultats valables qui renforceraient les mesures et les instruments existants pour la prévention, l'atténuation et le contrôle des feux de forêts.

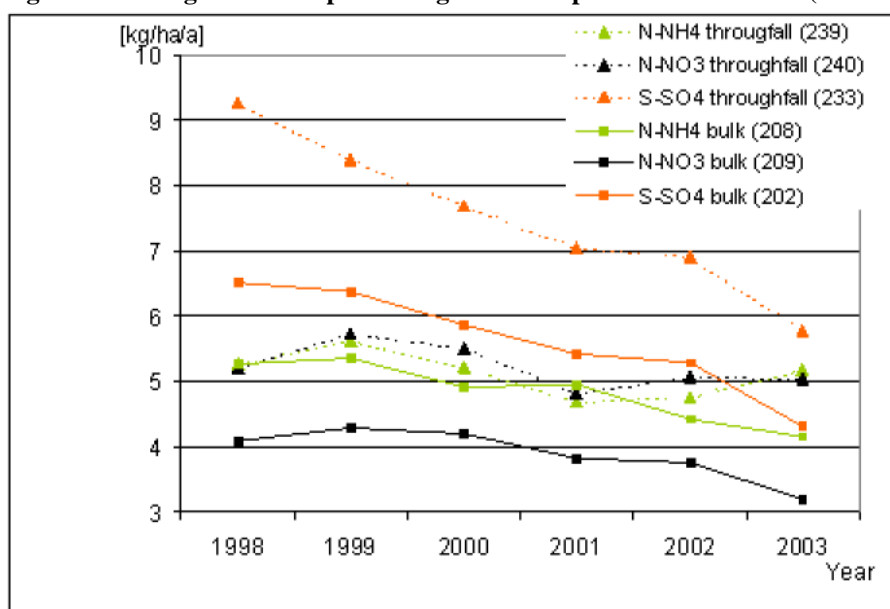
## **2.4 Dépérissement forestier dû à la pollution atmosphérique**

Dans les années 80, le dépérissement forestier causé par le dépôt des polluants atmosphériques transfrontaliers devint une menace majeure sur la santé et la vitalité des forêts en Europe. Pendant les deux dernières décennies la qualité de l'air s'est améliorée, ce qui représente un grand succès pour la politique d'amélioration des conditions atmosphériques en Europe. Selon le rapport de la CMPFE (2007) les arbres sont toujours sous menace malgré une réduction des émissions de polluants atmosphériques et une amélioration de la qualité d'air. Le rapport de CMPFE conclut qu'une réduction supplémentaire des émissions de

polluants est nécessaire pour ramener les dépôts en dessous des tas critiques et pour améliorer la santé et la vitalité de l'écosystème.

Malgré le fait que la pollution atmosphérique et les dépôts (particulièrement de soufre) ont été réduits au cours des années récentes (voir Fig. 4), les dépôts antérieurs accumulés dans les sols peuvent conduire à des niveaux encore plus élevés de nitrogène, de soufre et d'acidité du sol qui rendraient les forêts plus vulnérables à des stress environnementaux et au changement de conditions climatiques. L'état de la cime d'arbre s'est stabilisé mais les niveaux de défoliation restent toujours élevés dans plusieurs régions. Ceci indique le potentiel réduit des arbres à résister contre les impacts environnementaux fâcheux (PIC Forêt, 2006).

**Fig. 4: Les changements temporels en gros et le dépôt entre 1998–2003 (PIC Forêt, 2006)**



Les représentants des États Membres de l'UE ont souligné dans l'enquête menée dans le cadre de l'étude de faisabilité l'importance mineure des dégâts forestiers causés par la pollution atmosphérique comparés aux autres menaces. Dû à leurs relations complexes, les impacts directs de la pollution atmosphérique et leurs effets sur les forêts sont moins visibles que les effets des autres facteurs de dégâts. Les dépôts précédents accumulés dans les sols rendent les forêts plus vulnérables aux stress environnementaux et aux changements climatiques. Malgré les améliorations atteintes par la politique de lutte contre la pollution de l'air, des tas critiques pour l'acidité et le nutriment en azote restent toujours excessifs dans une large partie de l'Europe. Ainsi, 45% des forêts souffrent toujours de l'alimentation en azote qui est au dessus des tas critiques (PIC Forêt, 2006). Les dépôts d'azote élevés peuvent affecter la composition et la structure de la végétation à l'exception des arbres. Ces changements induisent à leur tour

des effets sur la composition de la faune. Il est aussi connu que le dépôt d'azote et l'augmentation de la température peuvent avoir des effets positifs sur la croissance des arbres. Cependant, les relations entre les facteurs environnementaux, les taux de dépôts, la vulnérabilité et les effets sur la croissance d'arbre sont complexes et nécessitent des recherches supplémentaires (PIC Forêt, 2004).

PIC Forêt/Forest Focus a établi un schéma de suivi harmonisé, éditant conjointement des rapports annuels sur l'état des forêts européennes et fournissant des idées à une série de programmes et d'initiatives internationaux. Parmi ceux-ci nous distinguons la CMPFE rapportant sur les critères et indicateurs (C&I) de la Gestion Durable des Forêts (GDF) pour qui PIC Forêt/Forest Focus est le principal fournisseur international de données, la Convention-Cadre des Nations unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC) pour l'estimation des émissions des gaz à effets de serre, ou la Convention de Nations unies sur la Pollution Transfrontalière à Longue Distance (CLRTAP) (voir aussi Chapitre 3.2).

En plus de la politique d'air pur, la CE a limité les options de soutien pour prévenir et atténuer les effets de la pollution atmosphérique sur les forêts. L'une des mesures est le soutien financier pour le chaulage dans les forêts afin d'atténuer les effets de dépôts antérieurs sur les sols et leurs effets sur la vitalité des arbres. L'état actuel des forêts européennes les rendent vulnérables aux changements de conditions environnementales. Le suivi actuel de l'état des forêts fournit des informations sur l'allure de la santé et la vitalité de l'écosystème forestier, sert de système d'alarme pour détecter à temps le développement des circonstances défavorables et contribue à une compréhension mutuelle des relations complexes cause-effet. Ce suivi fournit aussi des informations qui sont indispensables pour l'évaluation de la capacité des forêts européennes à remplir leurs multiples fonctions économiques, sociales, et écologiques et du développement de mesures visant à soutenir leur contribution indispensable à la qualité de vie.

## **2.5 Dépérissement Forestier dû aux Insectes et Maladies**

Des attaques massives d'insectes et phyto-pathogènes (bactéries, virus, champignons) peuvent constituer des facteurs de risque majeurs pour la santé et vitalité des écosystèmes forestiers. Des envahissements à grande échelle peuvent causer des pertes économiques considérables

aux propriétaires forestiers. Ces dommages biotiques peuvent conduire à la détérioration de l'état de l'arbre, pas seulement pendant l'année d'apparition mais aussi au cours des années suivantes. Des insectes et des champignons apparaissent souvent sur des arbres affaiblis par la sécheresse, la gelée, la grêle, la tempête ou l'incendie et par conséquent font partie de la dynamique naturelle des forêts, ce qui dans certains cas contribue à une déstabilisation sérieuse du peuplement. Les populations d'insectes ont tendance à réagir à des processus de changements environnementaux à long terme tels que ceux causés par le changement climatique. Les conditions météorologiques extrêmes telles que les tempêtes lourdes et la sécheresse peuvent augmenter le risque de propagation massive (scolyte par exemple). Ceci a été particulièrement observé dans une grande partie de l'Europe à la suite de la sécheresse durant l'été 2003 (PIC Forêt, 2004).

Selon la CMPFE 2007, environ 2.7% de l'espace forestier dans la région de la CMPFE (à l'exception de la Fédération Russe) ont été négativement affectés par des insectes et des maladies. Contrairement aux effets dus à la pollution transfrontalière, les insectes et les maladies ont généralement une apparition ponctuelle sous forme d'envahissement. Cependant, il y a des insectes/maladies de nature moins destructive mais chronique et omniprésente, ce qui conduit à une perte générale de la vitalité et de la croissance. D'autres peuvent sérieusement affecter une ou plusieurs essences d'arbres, causant un déclin rapide ou empêchant le rétablissement de ces essences d'arbres. On peut citer par exemple, le «*Honey mushroom*» (*Armillaria ostoyae*) ou la maladie de l'orme de Hollande.

L'UE contribue à la prévention et l'atténuation des dommages causés par les insectes et les maladies en soutenant le reboisement et la restitution du potentiel forestier et l'introduction de mesures préventives par le biais de la régulation du développement rural (voir Chapitre 3.5). Les améliorations sont perçues sous la forme d'une collection de données plus représentatives sur l'abondance et l'apparition des impacts négatifs dus aux différents insectes et maladies dans diverses régions. Les participants au sondage sur cette étude de faisabilité ont attribué une plus grande importance aux dommages dus aux insectes. Les évaluations sur l'importance relative des impacts d'insectes sur la santé et la vitalité de la forêt et par conséquent sur l'économie doivent être plus développées. La contribution de l'UE pour soutenir les activités de suivi est perçue à ce niveau comme étant d'un ordre crucial.

## 2.6 Les problèmes spécifiques causés par des espèces invasives

Le processus de globalisation promeut le commerce international et l'expédition des marchandises. Il contribue aussi à l'introduction et à la propagation des différentes espèces animales et végétales au-delà de leur zone, espace ou région naturelle (CMPFE, 2003). Un arbre invasif désigne une essence étrangère dont l'introduction et la propagation menacent l'écosystème, l'habitat ou les essences avec des dommages socio-culturels, économiques et (ou) environnementaux et (ou) des dommages sur la santé humaine (CMPFE 2002b).<sup>4</sup>

Selon la CMPFE (2007) l'espace dominé par des espèces d'arbres introduits en Europe (à l'exception de la fédération Russe) est d'environ 4%. Dans plusieurs pays les essences d'arbres introduits sont étroitement liées à l'établissement des plantations. Très peu d'espèces d'arbres introduits sont invasives et pendant qu'elles sont significatives dans certains pays, l'espace total qu'elles occupent n'augmente pas, mais est resté stable pendant la période 1990 – 2005 (CMPFE, 2007).

Certaines essences d'arbres telles que *Picea sitchensis*, *Pinus concorta*, *Pseudotsuga menziesii* et *Eucalyptus spp.*, contribuent de façon significative à l'approvisionnement en bois dans certains pays. Leurs caractéristiques écologiques, en particulier la compétitivité, peuvent changer la dynamique de l'écosystème forestier et influencer le lieu, la composition des essences, la structure et la diversité fonctionnelle. En regardant au-delà des essences d'arbres, l'EEA (2007) annonce qu'un grand nombre croissant d'essences étrangères s'est établi en Europe. Une liste des plus mauvaises essences invasives, qui mettent en danger la diversité biologique indigène en Europe y compris celles appropriées à la forêt, a été publiée. L'expérience a montré qu'une minorité de ces essences représente une menace pour les écosystèmes forestiers et leur biodiversité de même que pour l'intérêt humain.

Des plantes non-indigènes qui ont été introduites pour un aménagement paysager esthétique et fonctionnel ou comme couverture pour des gibiers peuvent devenir des agresseurs invasifs qui peuvent empêcher ou éviter la régénération naturelle des espèces natives. On peut citer comme exemple *Rhododendron ponticum* (Belgique, Irlande, Angleterre), *Prunus serotina*

---

<sup>4</sup> CMPFE 2002, la définition des espèces invasives de UNEP/CBD/COP/6/18/Add.1/Rev.1; 2002. Le mot «arbre» a été ajouté.

(Belgique, Allemagne, Pays-Bas) et *Robinia pseudoacacia* (France, Grèce, Hongrie). Les menaces majeures pour les forêts Européennes proviennent pourtant des pathogènes introduits, des invertébrés et des mammifères. La maladie de l'orme de Hollande et le «*white pine blister rust*» (*Cronartium ribicola*) sont des exemples de maladies de champignons qui ont été introduites accidentellement et ont causé des dommages considérables dans plusieurs pays de l'UE. Le «*pine wood nematode*» (*Bursaphelenchus xylophilis*) par exemple a causé des dégâts sérieux au Portugal similaires au «*Asian long-horned beetle*» (*Anoplophora glabripennis*) en Autriche, en Allemagne et en France. Les mammifères introduits, particulièrement les herbivores, ont eu un impact majeur sur la régénération des forêts européennes. En 2000, une étude effectuée en Grande Bretagne a estimé le coût total des dégâts causés par l'écureuil gris sur l'hêtre, le sycamore et le chêne à £10 millions pour l'industrie du bois en Grande Bretagne. Par conséquent, des mesures coûteuses peuvent suivre pour empêcher la propagation des essences invasives dans l'UE.

Un groupe de mesures existe pour empêcher la propagation des maladies dangereuses. Ceci est stipulé par le régime de la santé de plante communautaire. La Directive 2000/29/EC du Conseil établit des mesures protectrices contre l'introduction des organismes néfastes aux plantes et aux produits des plantes et contre leur étalement dans la communauté. La Directive 2004/102/EC de la Commission et la Directive amendé 2005/15/EC du Conseil ont introduit de nouvelles recommandations pour l'importation du matériel d'emballage et la garniture du bois dans l'UE.

Les essences invasives étrangères qui actuellement ont une importance mineure sur la santé et la vitalité de la forêt peuvent s'adapter à de nouvelles conditions et provoquer des dommages considérables à l'échelle locale ou régionale dans le futur. La CE dispose de directives qui comportent des mesures protectrices liées à l'importation ou l'introduction des organismes et produits néfastes. Des activités supplémentaires sont nécessaires pour atténuer les dommages causés par des essences déjà introduites car ceci est une précaution essentielle en termes de prévention. En particulier, la recherche doit contribuer à la connaissance des espèces invasives étrangères et au développement des mesures opérationnelles pour contrôler et atténuer les impacts adverses.

## 2.7 Le Dépérissement Forestier dû à la faune et l'élevage

Selon la CMPFE (2007) les dommages causés par la faune dans les forêts étaient au dessus de 5% dans la région nordique/baltique uniquement. Dans l'ensemble, la qualité et la provision des données étaient limitées, rendant difficile une estimation des dégâts dus à la faune dans la région CMPFE. Comme indication, environ 3% des forêts (à l'exception de la fédération Russe) sont confrontés à des dommages dus à la faune. Aucune information sur le broutage du bétail n'est actuellement disponible.

Il y a des différences dans les définitions de broutage et de grignotage. D'après la base de données de IUFRO Silva Term<sup>5</sup> *le grignotage* est la nutrition du bétail ou de la faune à base de bourgeons, pousses et feuilles d'arbustes et d'arbres. *Le broutage* est la consommation du fourrage indigène provenant du pâturage ou herbage par le bétail ou la faune.<sup>6</sup> Les différences dans les définitions et les possibilités limitées de séparer les dommages dus à la faune de ceux dus à l'élevage conduisent à d'énormes incertitudes dans les rapports. En général, la majorité des dommages est causée par la faune, ce qui peut être considéré comme un problème dans tout l'Europe (principalement en Europe du nord et en Europe central). Le broutage par le bétail peut être un problème considérable au niveau régional (principalement au sud et sud-est de l'Europe).

L'abondance des populations de gibier se situe à un niveau supérieur dans plusieurs pays. Ceci est dû à beaucoup de facteurs, incluant les pratiques de chasse et l'absence de prédateurs. Comme conséquence, des mesures extensives et coûteuses doivent être prises pour la protection des zones de régénération et de boisement (CMPFE 2003). En absence des mesures protectrices, la distribution des essences d'arbres dans les forêts peut se développer vers des essences, qui sont moins susceptibles au grignotage, c.à.d. des essences conifères. Le fait que le broutage et le grignotage causent des dégâts considérables sur plusieurs forêts Européennes est clairement reflété par l'enquête menée dans le cadre de l'étude de faisabilité, où les dommages dus à la faune ont été classés en troisième position parmi tous les agents de dégâts.

---

<sup>5</sup> <http://193.170.148.70/silvavoc/search.asp>

<sup>6</sup> [www.ifad.org/lrkm/glossary/g.htm](http://www.ifad.org/lrkm/glossary/g.htm)

Le Règlement pour le Développement Rural peut fournir du soutien en ce qui concerne les mesures de protection liées aux activités de reboisement et de boisement. L'atténuation des dommages par la réduction de la population des gibiers et le grillage sont plutôt des mesures à intérêt local et régional où les possibilités d'engagement de la CE sont limitées. En termes de contrôle, la CE pourrait promouvoir un suivi effectif des dommages dus à la faune et le bétail et l'amélioration de la qualité des données.

## **2.8 Les Dommages directement induits par l'être humain**

Selon la CMPFE (2007) des facteurs de dégâts directement induits par l'être humain incluent les dégâts dus à la récolte et aux opérations forestières qui peuvent causer des pertes économiques sévères et décroître la santé et la vitalité de l'écosystème (amoindrissement de la qualité du bois, décomposition, pourriture, destruction de la régénération naturelle, dégradation du sol). Les dégâts induits pas l'être humain qui ne sont pas encore identifiés comprennent des dégâts dus à la pollution atmosphérique, au trafic et à l'élevage du bétail qui peuvent se mêler aux autres types de dégâts, rendant ainsi difficile l'identification d'une source particulière.

Les dégâts induits par l'être humain peuvent jouer un rôle important du moment où plusieurs forêts dans l'UE sont aménagées et influencées par des activités humaines (voir aussi CMPFE 2007). Les préparations des milieux ou des routes forestières peuvent conduire à un accroissement de l'érosion du sol et (ou) un déséquilibre hydrologique et par conséquent augmenter la vulnérabilité des forêts. En particulier, les mesures de boisement (régénération) peuvent avoir des impacts négatifs dans les cas où des essences d'arbres non-adaptées au lieu ou les provenances d'arbres ont été sélectionnées. La sélection des essences non-adaptées au lieu ou des provenances d'arbres peut mener à un déséquilibre des forêts susceptibles aux tempêtes, aux incendies et (ou) aux insectes et aux maladies.

Cependant, selon les données internationalement rapportées, les dégâts induits par les êtres humains sont d'une importance mineure comparés aux autres dommages ou agents destructeurs. La CMPFE (2007) signale des dommages induits par l'être humain sur moins d'1% de l'espace forestier. Les données fiables sont seulement partiellement disponibles ou non-existantes dans la majorité des pays européens, rendant ainsi une évaluation significative de l'importance des dommages induits par l'être humaine douteuse (CEENU, 2005).

## **2.9 Dépérissement Forestier dû au changement climatique**

Une étude publiée par l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE, 2005) a conclu que des conditions environnementales changeantes provoquées par le changement climatique vont augmenter la vulnérabilité des forêts européennes et résulter à des processus d'adaptation. Malgré le fait que les forêts aient toujours réagi aux changements climatiques dans leur évolution historique, l'inquiétude primaire pour les écosystèmes forestiers est la fréquence rapide de ce changement. Le changement climatique aura des impacts prononcés sur l'aménagement du paysage, la santé et vitalité forestière et le ravitaillement durable des produits et services pour la population.

La fréquence croissante et l'étendue des évènements climatiques (sécheresse, précipitation forte, changement dans le déplacement du vent) et des perturbations qui en sont liées (feux, tempêtes, insectes et maladies) ont récemment affecté les forêts européennes à une plus grande échelle et continueront dans le futur. Pendant l'été 2003 et 2004 une grande partie de l'Europe a été affectée par une vague de chaleur extrême. La sécheresse comme facteur de stress s'est manifestée dans la défoliation accélérée, la productivité réduite et l'augmentation de la vulnérabilité aux agents de dommages. Dans la région méditerranéenne la sécheresse prolongée augmente le danger d'incendies forestiers (voir les années de feux 2003, 2004 et 2007) et contribue à accélérer la désertification.

Le quatrième rapport d'évaluation du GEIC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat) a été complété en 2007. Le rapport de synthèse fournit un aperçu intégré sur le changement climatique. Quelques résultats majeurs sont listés ci-après pour illustrer les impacts et les effets du changement climatique:

- Le réchauffement du système climatique est sans équivoque, comme le prouvent les observations des hausses de températures moyennes mondiales de l'air et de l'océan, de la fonte largement répandue de la neige et de la glace et de la montée du niveau moyen mondial de la mer
  - Les températures mondiales pourraient augmenter de entre 1.1 à 6.4 °C pendant le 21<sup>e</sup> siècle.
  - La probabilité que ceci soit causé uniquement par des processus climatiques naturels est de moins de 5%.
- Les observations faites sur tous les continents et sur la plupart des océans mettent en évidence que de nombreux systèmes naturels sont affectés par les changements climatiques régionaux, en particulier les hausses de température.
- Les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) dues aux activités humaines ont augmenté depuis la période préindustrielle, avec une hausse de 70% entre 1970 et 2004
  - Les émissions passées et futures de gaz carbonique anthropique continueront à contribuer à l'échauffement et à l'augmentation du niveau de mer pendant plus d'un millénaire.
- Une plus grande confiance que lors du 3<sup>ème</sup> rapport d'évaluation est maintenant accordée aux résultats des modélisations relatives à la répartition géographique du réchauffement et aux autres phénomènes régionaux, parmi lesquels les changements de la répartition des vents, des précipitations, et de certains aspects des événements extrêmes et de la glace de mer.
  - Un niveau de confiance >90% existe sur le fait qu'il y aura plus fréquemment des attaques et vagues de chaleur et des pluies fortes.
  - Un niveau de confiance >66% existe sur le fait qu'il y aura une augmentation en sécheresse, cyclones tropicaux et en marées hautes extrêmes.
- Avec les politiques actuelles d'atténuation du changement climatique et les pratiques associées de Développement durable les émissions mondiales de GES vont continuer de croître dans les toutes prochaines décennies.

Source: Résumé pour les décideurs du rapport de synthèse du quatrième rapport d'évaluation de GEIC : <http://arch.rivm.nl/env/int/ipcc/pagesmedia/AR4SYRSPMapprv4.pdf>

Ces effets dus au réchauffement planétaire peuvent seulement être partiellement atténués par une gestion forestière. Les menaces sont de nature transfrontalière, exposent les forêts aux risques croissants et peuvent impliquer une cascade d'effets négatifs incluant l'aménagement du paysage, le marché du bois ainsi que les fonctions protectrices, écologiques, et socio-économiques.

Les risques futurs sur la santé et la vitalité de l'écosystème forestier causés par le réchauffement planétaire sont très peu considérés dans les programmes de gestion forestière. Les instruments futurs doivent donc plus fortement englober des mesures d'atténuation et de contrôle en plus des activités de prévention existantes telles que le soutien d'espèces d'arbres adaptées au lieu et la provenance d'arbres pour l'augmentation de la stabilité du peuplement forestier. Les mesures de contrôle peuvent inclure une amélioration plus profonde des capacités de l'EFFIS pour la surveillance, l'évaluation et la prédiction des incendies de forêt.

## **3 Les instruments et programmes pour lutter contre le dépérissement forestier dans l'UE**

### **3.1 Introduction**

La responsabilité de la politique forestière repose sur les États Membres de l'UE. Dans l'UE, plusieurs initiatives politiques ayant un impact direct ou indirect sur le secteur forestier influençant la politique et les actions forestières nationales et vice versa sont développées. Malgré le manque de compétence de l'UE dans les politiques forestières – le Pacte créant la CE ne prévoit aucun plan pour une politique forestière commune spécifique. – il y a plusieurs actions et instruments en place pour lesquels les États Membres sont obligés d'ajuster les politiques forestières nationales aux objectifs de l'UE tels que le Règlement «Forest Focus» exigeant des rapports de suivi nationaux, le Règlement du Développement Rural nécessitant des plans nationaux pour le développement rural ou les Directives d'Oiseaux et de l'Habitat, , Faune et Flore exigeant des rapports sur des sites désignés NATURA 2000.

Conformément au principe de subsidiarité et au concept de responsabilité partagée, la CE contribue à la mise en oeuvre d'une GDF et au rôle multifonctionnel des forêts (par exemple, la production du bois, la protection de la diversité biologique, les fonctions protectrices pour les sols et l'eau des forêts, les services socio-économiques) à travers :

- des cadres politiques non-contraignants tels que la stratégie forestière de l'UE et le plan d'action forestière;
- des directives, des règlements et des décisions contraignants tels que la Directive d'Oiseaux<sup>7</sup> et la Directive de l'Habitat, Faune et Flore<sup>8</sup>, le Règlement «Forest Focus»<sup>9</sup> ou le Règlement du Développement Rural<sup>10</sup> pour lesquels l'assistance financière est fournie par plusieurs fonds et instruments financiers tels que le Fond Européen

---

<sup>7</sup> Directive 79/409/EEC du Conseil

<sup>8</sup> Directive 92/43/EEC du Conseil

<sup>9</sup> Règlement (EC) No 2152/2003 du Conseil

<sup>10</sup> Règlement (EC) No 1257/1999 du Conseil, Règlement (EC) No 1698/2005 du Conseil

Agricole pour le Développement Rural, FEADER<sup>11</sup>, le plan «Forest Focus» ou l'Instrument Financier pour l'Environnement LIFE+<sup>12</sup>.

Évaluer le rôle et l'efficacité des politiques de l'UE dans l'objectif spécifique de lutter contre le dépérissement forestier au sein de l'UE nécessite une revue:

- a) des liens entre les processus internationaux tels que le FNUF, la CCNUCC, la CDB ou la CMPFE et les politiques forestières de l'UE et vice versa,
- b) de la manière dont la politique forestière de l'UE est structurée et organisée, décrivant les acteurs majeurs (responsables politiques, industrie et ONGs) de cette politique et,
- c) des différents instruments de l'UE tels que les réglementations, les directives et les instruments financiers les plus appropriés dans l'objectif de lutte contre le dépérissement forestier.

Puisque la politique forestière est sous la compétence des États Membres, elle nécessite aussi une revue des stratégies majeures et des instruments disponibles au niveau régional, national et international pour soutenir et mettre en oeuvre les différentes mesures de lutte contre le dépérissement forestier.

Dans les États Membres de l'UE, différentes stratégies pour la protection de la forêt sont développées et mises en oeuvre. La complexité de ces stratégies variées est exprimée par leurs actions légales nationales et régionales, leurs objectifs, leurs instruments, leurs inputs financiers et administratifs, leur rendement, leurs bienfaiteurs, leur mise en oeuvre et leur effectivité. Dû à cette complexité, l'objectif de l'étude a été de fournir un aperçu sur les différentes stratégies nationales pour la protection de la forêt. Pour plus de détails, des études de cas ont été menées et analysées dans trois pays: l'Allemagne, l'Espagne et la Finlande. De plus, un questionnaire a été élaboré et distribué pour rassembler plus d'informations sur les différentes stratégies et concepts de l'UE27 (voir chapitre 1 – Introduction).

La plupart des activités détaillées à différents niveaux (national, UE et international) sont décrites dans le rapport d'étude du milieu. L'intention du chapitre 3 est de fournir un bref résumé des actions courantes et des instruments en place y compris les conclusions et les

---

<sup>11</sup> Règlements (EC) No 1257/1999 et 1698/2005 du Conseil

<sup>12</sup> Règlement (EC) No 1614/2007 du Conseil

déclarations a) recueillies à travers le questionnaire distribué aux États Membres de l'UE et b) faites par les participants de l'atelier de dépérissement forestier à Hambourg en Septembre 2007. Une évaluation de la faisabilité mais aussi de la complexité du dépérissement forestier dans l'UE est ainsi effectuée.

### **3.2 Les processus internationaux et leur relation avec la politique de l'UE**

Ce chapitre décrit comment les processus liés aux forêts internationales affectent la politique forestière de l'UE et vice versa. Dans le cadre des processus internationaux, chaque État Membre de l'UE est responsable de la mise en oeuvre des engagements contraignants et non-contraignants. Les liaisons et les effets de ces processus sont d'une grande importance dans la politique de l'UE. L'UE a la responsabilité de faciliter des actions communes face aux engagements adoptés.

Le débat mondial sur la conservation et la gestion durable de tous types de forêts se tient dans divers processus et initiatives qui sont communément appelés «le régime forestier international». Ceci comprend des processus globaux tels que le Forum des Nations Unies pour les Forêts (FNUF), et des processus régionaux tels que la Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe (CMPFE). Les conventions et les protocoles telles que la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) et son protocole de Kyoto, la Convention de la Diversité Biologique (CDB) et la Convention de lutte contre la Désertification (CCD) sont d'autres éléments importants du régime des forêts internationales. Il comprend en plus d'autres traités intergouvernementaux comme la Convention sur le Commerce International des Espèces Menacées d'Extinction (CITES) ou la Convention Ramsar sur les zones humides.

La Communauté Européenne participe ensemble avec les États Membres à ces processus. Le rôle de la Communauté Européenne qui consiste à a) être responsable de l'application des engagements de différents processus ou b) conseiller les États Membres uniquement dans l'application des engagements, est différent dans la majorité des processus. Dans le FNUF par exemple, les États Membres seulement sont responsables d'appliquer les engagements du FNUF. La Communauté Européenne fournit uniquement les conseils aux États Membres dans le cadre des négociations du FNUF par exemple. Les préparations pour les réunions et les déclarations conjointes sont discutées dans des Groupes de Conseil appropriés où la

Commission assiste la Présidence dans son rôle de coordination et s'assure que les engagements sont en ligne avec la législation et la politique de la Communauté. Dans le cadre de la CCNUCC ou des processus régionaux tels que la CMPFE ou la Conférence Ministérielle "Environnement pour l'Europe", la Communauté Européenne est membre et a des responsabilités spécifiques face à l'application des résolutions et déclarations adoptées.

Au niveau régional la CMPFE est le plateau pour le soutien et la continuation du dialogue européen sur la GDF et la protection des forêts européennes au niveau ministériel. Plusieurs résolutions de la CMPFE sont particulièrement importantes pour la lutte contre le dépérissement forestier en Europe (voir Encadre 3).

**Encadre 3: Les résolutions de la CMPFE qui sont d'un intérêt particulier dans la lutte contre le dépérissement forestier en Europe.**

- Résolution S1 (1990, Strassbourg): Réseau européen de placettes permanentes pour le suivi de l'écosystème forestier. Cette résolution est basée sur le Programme Coopératif International qui évalue et surveille les effets de pollution atmosphérique sur les forêts. (PIC Forêt).
- Résolution S3 (1990, Strassbourg): Base de données européenne décentralisée sur les incendies de forêt.
- Résolution H4 (1993, Helsinki): Stratégies pour un processus d'adaptation à long terme des forêts européennes aux changements climatiques:
- Résolution L2 (1998, Lisbonne): Au plan paneuropéen, critères, indicateurs et orientations de niveau opérationnel pour la gestion durable des forêts
- Résolution V4 (2003, Vienne): Conserver et améliorer la diversité biologique des forêts en Europe.
- Résolution V5 (2003, Vienne): Changements climatiques et gestion forestière durable en Europe

Les déclarations et résolutions de la CMPFE offrent une bonne base pour une discussion sur des approches communes à la politique forestière. Le soutien de l'UE au processus de la CMPFE ainsi que sa mise en pratique au niveau national doivent être garantis dans le futur. Un soutien peut être fourni par exemple par les structures de la politique forestière de l'UE telles que les objectifs communs décrits par le plan d'action forestière de l'UE, mais aussi à

travers les instruments financiers soutenant des mesures diverses au niveau national et régional. Ceci est crucial pour une continuité du processus de la CMPFE dans le futur, mais aussi pour le renforcement de la coopération conjointe entre la CMPFE et l'UE en ce qui concerne leurs objectifs.

Le lien entre les processus liés aux forêts internationales et la politique forestière de l'UE devient évident dans la stratégie forestière de l'UE et encore plus récemment, dans le plan d'action forestière de l'UE. La Résolution du Conseil du 15 Décembre 1998 sur la stratégie forestière pour l'UE a établi un système pour les actions liées à la forêt comme le soutien à la Gestion Durable de la Forêt (GDF) basé sur la coordination de la politique forestière des États Membres et de la politique et des initiatives de la communauté appropriées aux forêts et à la foresterie. Elle tient en compte les engagements pris par l'UE et ses États Membres dans les processus internationaux importants, en particulier la CNUED en 1992 et ses conférences de suivi et la CMPFE (Strasbourg 1990, Helsinki 1993, Lisbonne 1998 et Vienne 2003). Cette stratégie insiste sur la mise en oeuvre des engagements internationaux, des principes et recommandations à travers des programmes forestiers nationaux et régionaux ou des instruments équivalents et une participation active à tous les processus internationaux liés à la forêt. Elle souligne en plus le besoin d'améliorer la coordination, la communication et la coopération dans toutes les régions politiques d'intérêt au secteur forestier.

Dans le communiqué lancé par la commission au conseil et au parlement européen le 15 Juin 2006 sur un plan d'action forestière de l'UE (COM (2006) 302 final) certaines des 18 actions clés énumérées comme les actions 6,7 et surtout 16 se penchent sur la manière à laquelle le plan d'action forestière est relié aux processus internationaux et supportent par conséquent la maintenance de la santé et la vitalité des forêts en Europe (voir Encadre 4).

**Encadre 4: Actions clés du plan d'action forestière des forêts dans l'UE décrivant les relations entre la politique de l'UE et les processus internationaux.**

**Action clé 6:** Faciliter le respect par l'UE des obligations relatives à l'atténuation des changements climatiques de la CCNUCC et du protocole de Kyoto et encourager l'adaptation aux effets du réchauffement planétaire.

**Action clé 7:** Contribuer à la réalisation des objectifs communautaires modifiés pour 2010 et au-delà. (COM (2006) 216 final). Des propositions incluent entre autre d'envisager la surveillance de la biodiversité des forêts en tant qu'exercice pilote dans le cadre du projet

relatif aux indicateurs de biodiversité dans l'UE actuellement en cours (voir Projet «Rationalisation des indicateurs européens de la biodiversité pour 2010» avec l'agence européenne pour l'environnement et le programme des Nations unies pour l'environnement). Cette action est spécifiquement liée au processus et à l'engagement de la CDB (Convention sur la biodiversité biologique des Nations unies).

**Action clé 16:** renforcer la position de l'UE dans les actions internationales liées aux forêts. Une coordination étroite est nécessaire à la fois à l'intérieur de la Commission et dans les États Membres pour assurer la cohérence des différentes actions internationales liées aux forêts. Les groupes de travail du Conseil concernés, et particulièrement celui sur la sylviculture, ont un rôle clé à jouer à cet égard. Même si la Commission ne disposera plus d'un instrument financier spécifique pour les forêts après 2006, il existera des possibilités de soutien financier à partir de 2007 dans le programme thématique pour les ressources environnementales et naturelles, ainsi que dans les programmes régionaux ou nationaux. Ceux-ci permettront d'aider à la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement et la poursuite des initiatives en matière de politique forestière.

La Convention sur la Pollution Atmosphérique Transfrontalière à Longue Distance (CPATLD) de la CEENU est une convention internationale appropriée liée à l'objectif de lutte contre le dépérissement forestier dans l'UE. Cette convention a adressé certains problèmes environnementaux majeurs de la région CEENU à travers des collaborations scientifiques et des négociations politiques. En 1979 la convention a été signée par 34 gouvernements et la CE. Basé sur la CPATLD de la CEENU, le PIC Forêt pour la surveillance de l'état forestier en Europe a été lancé en 1985. Aujourd'hui le PIC Forêt ainsi que la CE collaborent étroitement dans la coordination de la surveillance de l'état des forêts à travers les systèmes de surveillance de Niveau I et II établis par PIC Forêt. Le soutien financier aux États Membres pour avoir mené une surveillance de l'état des forêts selon la CPATLD a été particulièrement apporté par le Règlement de la CE «Forest Focus» (Règlement (CE) 2152/2003) du Conseil. Malgré le fait que le Règlement «Forest Focus» s'est expiré en 2006 (voir ci-dessous), le soutien financier était important pour l'évaluation des paramètres essentiels de l'état des forêts tels que la déposition des polluants atmosphériques et la défoliation à une base harmonisée.

Il peut être conclut que pendant les dernières décennies plusieurs processus internationaux liés à l'état et la protection de la forêt, et à la GDF qui sont d'une importance majeure pour soutenir le développement et la mise en oeuvre de la politique forestière de l'UE ont été lancés. Les engagements pris ont été entre autres mis en oeuvre dans des documents stratégiques au niveau national et de l'UE. Ces documents obligent l'UE et ses membres à continuer avec des actions existantes et à développer de nouvelles actions avec pour but la protection et l'utilisation durables des ressources forestières.

L'UE a toujours eu à jouer un rôle très important dans le progrès des processus liés aux forêts internationales. La capacité de coopérer et de présenter des propositions constructives pour les discussions et négociations internationales est nécessaire dans ce contexte.<sup>13</sup> Le rôle de la CE de l'UE d'influencer, de soutenir et de mettre en pratique des engagements internationaux à l'égard de ces actions comme formulé par la CCNUCC, la CDB et la CCD est d'une grande importance et nécessite d'être renforcé dans le futur.

Une coordination commune des divers processus internationaux combinés dans des documents stratégiques de la CE tels que le plan d'action forestière reste une étape importante pour une action holistique au niveau européen. En tenant compte des objectifs et conditions des processus internationaux liés à la forêt, un cadre commun pour la protection et l'entretien de la forêt incluant l'objectif particulier de lutte contre le dépérissement forestier doit être formulé au niveau de l'UE. Le nouveau plan d'action forestière établi pour la période 2007 à 2013 peut procurer une bonne base pour un tel cadre conjoint dans le futur.

### **3.3 Les Cadres Politiques de l'UE liés à la Forêt**

Les forêts constituent un sujet transversal et leur thématique se retrouve dans de différents instruments de l'UE directement ou indirectement liés à la forêt. Les actions directement liées à la forêt sont fondées sur des principes tels qu'établis dans la stratégie forestière de l'UE (1998) et le plan d'action forestière de l'UE (2007-2013). Concernant les dommages forestiers, la stratégie forestière de l'UE met l'accent en particulier sur le besoin d'améliorer la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique et les feux de forêt. Le Règlement du Développement Rural (EC No 1698/2005), le nouvel instrument

---

<sup>13</sup> Programme d'environnement pour la période de présidence de l'UE par la Finlande (2006).

financier LIFE+ (EC No 614/2007) et le 7<sup>ème</sup> Programme Cadre de Recherche (Décision du Conseil, 18 Décembre 2006) sont des moyens importants pour la mise en oeuvre de la stratégie et le plan d'action forestière de l'UE. Entre 2003 et 2006, le Règlement (EC No 2152/2003) «Forest Focus» a été d'une importance particulière dans le soutien de la surveillance de l'état forestier au sein de l'UE (voir ci-dessous).

**Encadre 5: Plan d'Action Forestière.**

Le Plan d'Action Forestière vise quatre objectifs principaux: (1) améliorer la compétitivité à long terme; (2) améliorer et protéger l'environnement; (3) contribuer à une meilleure qualité de vie; et (4) favoriser la coordination et la communication. Le plan d'action consiste en dix huit actions que la Commission propose de mettre en oeuvre conjointement avec les États Membres pendant une période de cinq ans (2007—2011).

Les principes de la Stratégie Forestière étant toujours valables, ils ont été transformés en un processus dynamique comprenant une série d'actions clés mentionnées dans le plan d'action forestière de l'UE. Le plan d'action forestière est une expression de l'intention commune des États Membres de l'UE d'obtenir un secteur forestier compétitif et durable. Le but est d'atteindre une bonne balance entre les multiples fonctions forestières. L'action clé 9 «Améliorer la protection des forêts dans l'UE» décrite dans les lignes suivantes est particulièrement importante pour la lutte contre le dépérissement forestier.

Les incendies, les agents biotiques et la pollution atmosphérique ont une grande influence sur la situation écologique et la capacité productive des forêts de l'UE. Le commerce mondial et le changement climatique ont augmenté les vecteurs potentiels d'organismes nuisibles et d'espèces envahissantes. La protection des forêts contre les agents biotiques et abiotiques étant l'une des priorités principales de la politique forestière, il est essentiel de disposer d'informations actualisées sur l'état des forêts dans l'Union.

La Commission aura pour rôle :

- d'œuvrer au développement du système européen d'information sur les feux de forêt;
- d'effectuer une étude visant à analyser les principaux facteurs d'évolution des forêts en Europe (y compris les incendies), l'efficacité des instruments communautaires

actuels et les mesures de protection de la forêt, ainsi que les options futures qui permettraient d'améliorer ces mesures;<sup>14</sup>

- d'encourager les États Membres à créer des groupes afin d'étudier les problèmes régionaux spécifiques de la forêt;
- de soutenir la recherche sur la protection des forêts et sur les questions phytosanitaires dans le cadre du 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche.

Entre outre, avec le soutien du FEADER et de l'instrument LIFE+, les États Membres peuvent:

- développer des lignes directrices nationales et assurer la promotion du boisement à des fins d'amélioration de l'environnement et de protection de la forêt;
- promouvoir les systèmes agroforestiers;
- promouvoir les mesures forestières de Natura 2000;
- promouvoir des programmes pour que les propriétaires forestiers s'engagent volontairement dans des actions environnementales;
- promouvoir des investissements qui améliorent la valeur écologique des forêts;
- soutenir les mesures de prévention des feux de forêts;
- aider à la réhabilitation des forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies;
- soutenir les études sur les causes des feux de forêts, les campagnes de sensibilisation, la formation et les projets de démonstration;
- réexaminer et actualiser les stratégies de protection plus vastes contre les agents biotiques et abiotiques, y compris les études sur l'analyse des risques en ce qui concerne les organismes nuisibles et les espèces envahissantes.

L'un des objectifs de l'action forestière est de protéger et renforcer de façon appropriée la biodiversité, le piégeage du carbone, l'intégrité, la santé et la résilience des écosystèmes forestiers à diverses échelles géographiques (Plan d'action forestière, Section 3.2). D'autres

---

<sup>14</sup> Ceci fait allusion aux objectifs de l'étude de faisabilité du «dépérissement forestier».

actions clés importantes dans ce contexte et en particulier dans le contexte de lutte contre le dépérissement forestier sont:

**Action clé 6:** faciliter le respect par l'UE des obligations relatives à l'atténuation des changements climatiques de la CCNUCC et du protocole de Kyoto et encourager l'adaptation aux effets du réchauffement planétaire.

**Action clé 7:** contribuer à la réalisation des objectifs de la biodiversité communautaire modifiés pour 2010 et au-delà.

**Action clé 8:** travailler à l'élaboration d'un système européen de surveillance des forêts.

L'action clé 6 soutient l'objectif international pour une réduction du réchauffement planétaire et ses impacts à court et à long terme sur la forêt et l'environnement. Ceci nécessite des actions spécifiques et des engagements ayant un lien étroit avec les processus internationaux actuels (voir chapitre 3.1). Les deux autres actions clés sont particulièrement importantes pour soutenir les actions de surveillance de la forêt, dans lesquelles des informations recueillies et évaluées sont fondamentales pour une prise de décision sur des mesures et politiques spécifiques dans l'UE.

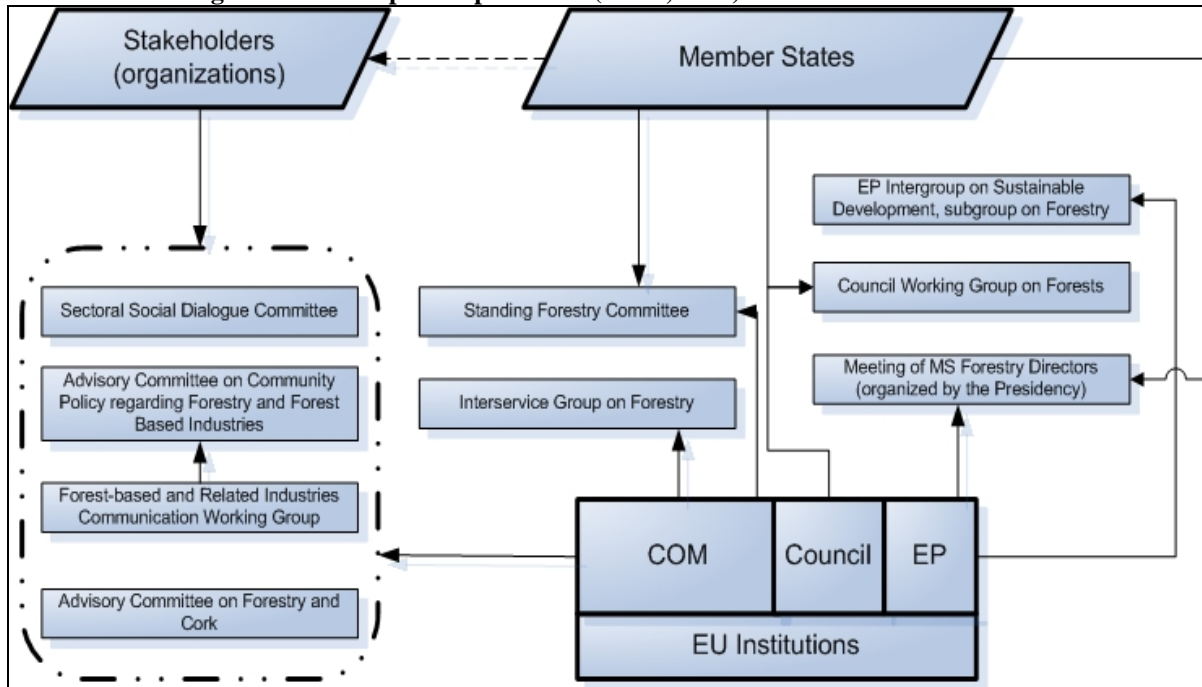
Il peut être conclut que le problème de la protection des forêts dans l'UE et par conséquent l'objectif de lutte contre le dépérissement forestier est bien couvert dans le plan d'action de l'UE en faveur des forêts et dans la stratégie forestière de l'UE. Les futurs défis se trouvent dans le développement plus profond de l'actuel plan d'action forestière au-delà de 2007-2011 face aux nouveaux challenges et aux causes complexes du dépérissement forestier tels que le changement climatique. Néanmoins, il est recommandé d'identifier de nouvelles mesures de protection forestière qui peuvent être appliquées au niveau de l'UE, en particulier les mesures de prévention et d'atténuation contre les dégâts transfrontaliers.

### **3.4 Les acteurs majeurs de la politique forestière de l'UE**

Divers disciplines et acteurs sont impliqués dans les différentes politiques liées à la forêt. Pour formuler des stratégies conjointes avec pour but de lutter contre le dépérissement forestier par exemple, il est particulièrement important de comprendre comment la

coordination et la communication entre les différentes formulations politiques et les secteurs de mise en pratique et ses institutions sont organisées.

**Fig. 5: Structures de communication entre la Commission, le Conseil, le Parlement Européen, les États Membres et les organisations des parties prenantes (Janse, 2005).**



Les États Membres de l'UE et de la Commission coordonnent les positions dans le Groupe de Travail du Conseil sur les Forêts avant les principales réunions internationales liées à la forêt. Ce groupe de travail traite également les politiques de la commission appropriées à la forêt et les initiatives législatives telles que FLEGT. Ce groupe a existé sur une base spéciale pendant des années, mais en 2002 une décision a été prise pour qu'il devienne un groupe de travail permanent dans le Conseil.

Le Comité Permanent Forestier (CPF) a été établi par la Décision 89/367/EEC du Conseil en Mai 1989. Le CPF qui rassemble les représentants des États Membres et qui est dirigé par la Commission a trois rôles clés: a) agir comme un comité de conseil et de gestion pour des mesures forestières spécifiques ; b) servir de forum de consultation spéciale qui fournit l'expertise en rapport avec le développement des mesures liées à la forêt dans le cadre de diverses politiques communautaires telles que celles sur le développement rural et l'environnement; c) fournir une juridiction pour l'échange d'informations entre les États Membres, et entre les États Membres et la Commission.

La fonction de gestion du CPF s'est concentrée dans les années récentes particulièrement sur la mise en oeuvre du règlement «Forest Focus» qui a été adopté en 2003 et s'est expiré en 2006. La coopération et la communication avec les parties prenantes ont eu lieu dans le contexte des autres comités. Il y a eu un échange d'informations, une coopération et une coordination régulière avec les groupes d'intérêts sur la forêt et les parties prenantes à travers des comités différents tels que le Groupe consultatif «Forêts, y inclus liège», le Comité de Conseil sur la Politique Commune concernant la Forestierie et les Industries Forestières et le Groupe de Travail de Communication sur la Forêt et les Industries liées à la Forêt.

Puisqu'il y a plusieurs acteurs influençant les politiques de l'UE liées à la forêt, il est important que les acteurs les plus importants ayant pour objectif spécifique de lutter contre le dépérissement forestier soient pris en considération lors du développement et de la mise en oeuvre des stratégies communes (voir chapitre 4 – perspectives futures). Pour faciliter la majorité des avantages et synergies entre les programmes existants, il est important de considérer l'avis et les déclarations de différents acteurs qui influencent directement ou indirectement les décisions politiques de l'UE liées à la forêt.

Puisqu'une politique de l'UE pour la forêt n'existe pas intrinsèquement, une communication et une élaboration conjointes au niveau de l'UE de stratégies et politiques forestières communes sont d'un grand défi. Concernant l'objectif spécifique de lutter contre le dépérissement forestier et spécifiquement, dû aux multiples facettes du dépérissement forestier et ses différentes causes dans diverses régions, il est important de prendre en considération les secteurs transversaux et leurs acteurs. Une unité spécifique sur le dépérissement forestier dans l'UE peut aider à faciliter la communication et les actions conjointes (voir Chapitre 4).

### **3.5 Instruments financiers et fonds de l'UE**

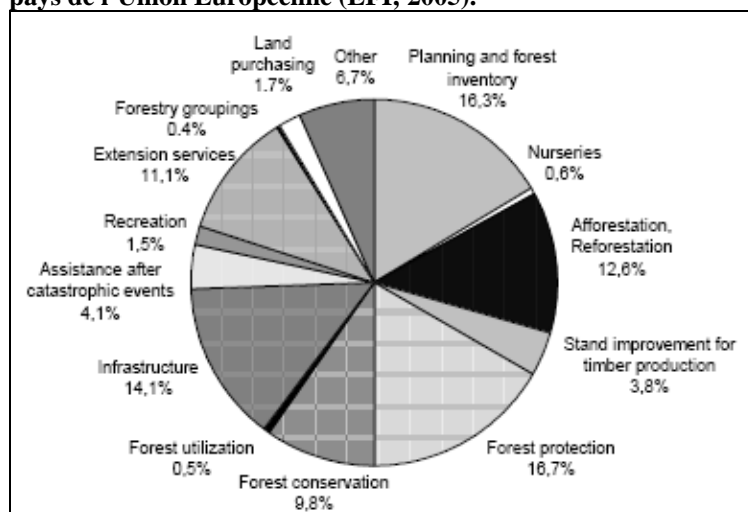
Étudier la faisabilité du combat contre le dépérissement forestier au sein de l'UE requiert tout particulièrement de passer en revue les instruments financiers et fonds que l'UE fournit en faveur des actions et mesures variées conduites au niveau sous-national, national et européen.

Les mesures forestières en Europe sont soutenues financièrement par différentes sources nationales, européennes mais également internationales. Une variété de fonds et d'instruments

financiers européens aborde les dimensions environnementales et sociales de la Gestion Durable des Forêts (GDF). En raison d'éventuels liens étroits entre les programmes, les objectifs prioritaires, comme par exemple le développement régional, et des faiblesses des processus de surveillance au niveau européen et national, les répercussions d'un mécanisme de financement unique sont difficiles à suivre et à synthétiser.

En dépit des déficiences concernant la disponibilité et l'intégralité de données, l'étude EFFE datant de 2005 révèle que près de 35% des fonds publics destinés à la foresterie viennent directement ou indirectement en aide aux activités de protection de la forêt. Ces fonds incluent un soutien financier pour plusieurs mesures de prévention des incendies, des insectes, des inondations, de l'érosion des sols, du gibier, des avalanches, de la neige, du vent, de la pollution atmosphérique mais également pour des mesures en faveur de l'atténuation, telle que l'assistance à la suite de catastrophes naturelles, en appuyant par exemple des mesures de restauration suite aux dommages causés par les tempêtes.

**Fig. 6: Distribution globale des fonds publics (1990-1999) selon le type d'activités appuyées dans douze pays de l'Union Européenne (EFI; 2005).**



Afin d'accompagner l'objectif de cohésion et de développement durable, l'UE a créé des fonds et instruments financiers tels que les **Fonds Structuraux**. Ils sont utilisés pour cofinancer des opérations régionales et sectorielles dans les États Membres tombant dans le cadre des compétences des gouvernements nationaux. Les fonds sont administrés sur la base de documents de programmation que les États Membres négocient avec la Commission.

Les Fonds Structuraux combinent tous les fonds européens relatifs aux mesures structurelles pour le développement régional, spécialement l'appui aux régions les moins développées. Les

mesures en faveur de la foresterie peuvent être considérées si elles contribuent aux objectifs généraux des Fonds Structurels et des Fonds de Cohésion, en particulier l'objectif 1 : *...développement et ajustement structurel des régions en retard de développement dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'Union européenne.*<sup>15</sup>

Pour la période 2007-2013, les types de Fonds structurels mis en place sont le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). De tous les types de Fonds Structurels, le FEADER est le plus pertinent pour œuvrer en faveur des diverses mesures concernant le secteur forestier, dont celles traitant du dépérissement forestier. Il est donc présenté plus en détail.

Depuis le 1 Janvier 2007, le Règlement (CR) No 1698/2005 du Conseil, pour le support du développement rural par le **Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**, régleme le nouveau Programme pour le développement rural. Le nouveau fonds remplace l'ancienne source de financement en faveur du développement rural, le **Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)**. Aucune donnée du FEADER n'étant encore disponible, la figure 6 présente les fonds FEOGA utilisés pour le reboisement et d'autres mesures en faveur du secteur forestier pour la période 2000-2006.

En Décembre 2005, le Conseil européen avalisait un budget de près de 69.75 billion d'euros en faveur du Fonds de développement rural pour la période 2007-2013. Au moins 33.01 billion d'euros seront partagés entre les 12 nouveaux États Membres. La somme restante d'un montant de 36.74 billion d'euros sera divisée entre l'UE25 dont la moitié (18.91 billion d'euros) constituant une garantie à l'UE15.

La politique actuelle de développement rurale est construite autour d'un axe « compétitivité pour les secteurs de l'agriculture, la sylviculture et des produits alimentaires », d'un axe « gestion de l'espace et environnement » et d'un axe « qualité de vie et diversification dans les zones rurales ». Les mesures forestières en faveur de la protection et de la réhabilitation constituent une partie de l'axe 2 : *Améliorer l'environnement et le paysage*. Les programmes

---

<sup>15</sup> Règlement (EC) No 1260/1999 du Conseil; Règlement (EC) No 2355/2002 de la Commission.

de développement ruraux, comprenant la conception de mesures forestières appropriées, sont ébauchés, mis en œuvre et en majeure partie surveillés au niveau national.

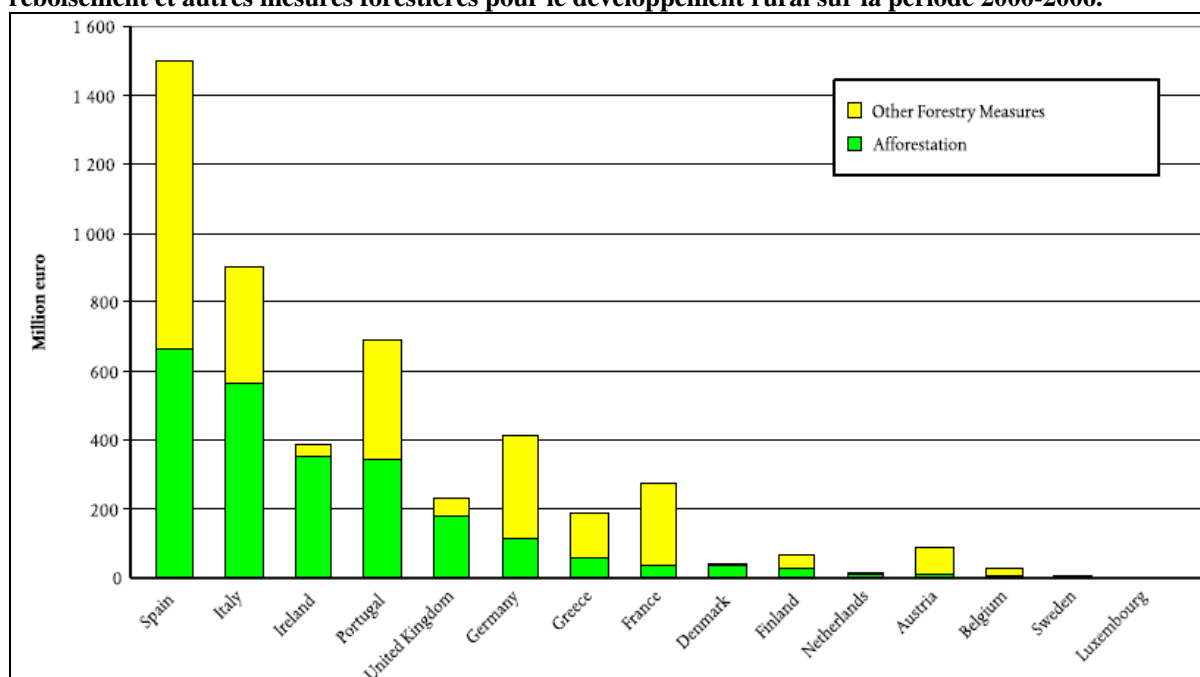
Le soutien, d'une part à la restauration du potentiel forestier dans les forêts endommagées suite aux catastrophes naturelles et incendies, et d'autre part à l'introduction d'actions préventives, revêt une importance particulière dans le combat contre le dépérissement forestier afin de maintenir le rôle environnemental et économique de ces forêts. [Code 226]. De nombreux types d'actions spécifiques peuvent être soutenus dans le cadre de cette mesure particulière. On peut citer par exemple : les investissements préventifs pour réduire les conséquences des incendies de forêt (coupe feu, points d'eau, routes forestières, foresterie préventive) ou les investissements en faveur de la restauration de la forêt et de son état avant la catastrophe.<sup>16</sup> D'autres mesures, comme le *reboisement* [Code 221 et Code 223], *les aides en faveur de l'environnement forestier* [Code 225] ou *les aides en faveur de Natura 2000* [Code 213 et 323] sont d'importance indirecte en ce qui concerne la lutte contre le dépérissement forestier.

Le reboisement est une mesure indispensable pour le maintien des ressources forestières. En terme de protection des forêts, le reboisement peut contribuer à la réduction des risques d'érosion des sols, des avalanches, des eaux ménagères usées, des effets causés par les tempêtes etc., ceux-ci ne favorisant pas la protection et le maintien des forêts à l'échelle régionale et locale. Si les mesures de reboisement sont mises en œuvre, il faudrait s'assurer que des essences adaptées au site soient sélectionnées, sinon, les dommages causés par les tempêtes, les incendies et/ou les insectes et maladies pourraient s'amplifier.

---

<sup>16</sup> Article 36 (b) (vi) of Reg. (EC) N° 1698/2005.

**Fig. 7: Aide financière du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) pour le reboisement et autres mesures forestières pour le développement rural sur la période 2000-2006.**



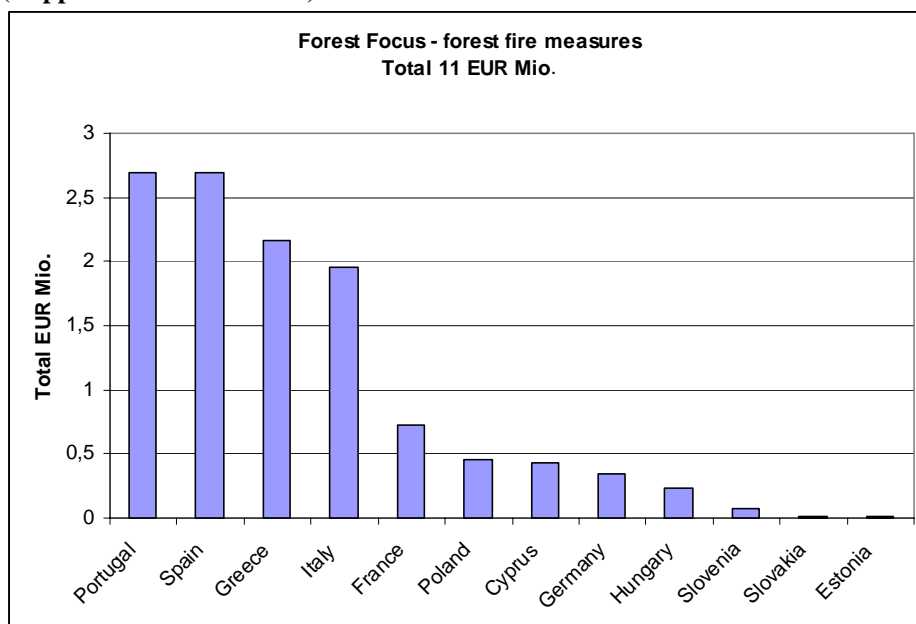
En plus des Fonds structurels européens, la Commission fournit également des instruments financiers tels que **l'Instrument financier pour l'environnement (LIFE)**. LIFE a été mise en place en 1992 (Règlement (EEC) No 1973/92). Les États Membres soumettent des propositions d'action à la Commission, qui, assistée par un comité, décide sur l'attribution de subventions. L'objectif général de LIFE est de contribuer au développement et la mise en œuvre de politique et législation communautaires dans le domaine de l'environnement en: a) finançant des actions communautaires prioritaires en faveur de l'environnement ; b) proposant l'assistance technique aux actions en faveur de l'environnement avec les pays tiers riverain de la méditerranée et de la mer baltique. Dans des circonstances exceptionnelles, l'assistance peut être proposée pour des actions concernant des problèmes environnementaux régionaux ou globaux, sous couvert d'accords internationaux.

Durant la troisième étape 2000-2004, LIFE (EC No 1655/2000) comprenait les trois volets thématiques suivants : LIFE Nature, LIFE Environnement et LIFE Pays tiers. LIFE Nature était spécialement adapté au soutien des diverses mesures forestières dans le contexte de mise en œuvre des directives de l'EU relatives à la conservation des oiseaux sauvages, la conservation des habitats naturels et la mise en place du réseau Natura 2000. Pour cette troisième étape, le budget attribué était d'un montant total de 640 Mio d'euros, dont 47% ont été alloués à LIFE Nature. La troisième étape a été prolongée jusqu'à fin 2006 (Règlement (EC) No 1682/2004).

Pour la période 2003-2006, l'action communautaire «Forest Focus» (Règlement (EC) No 2152/2003) a financé un plan communautaire pour la surveillance étendue, harmonisée, compréhensible et à long terme de l'état des forêts. Celui-ci combine d'anciens éléments du règlement de l'UE sur la protection des forêts communautaires contre la pollution atmosphérique (Règlement (EEC) No 3528/86 du Conseil) et sur la protection des forêts communautaires contre les incendies (Règlement (EEC) No 2158/92 du Conseil) avec des préoccupations environnementales plus larges. Le règlement a expiré fin 2006. Afin de recevoir l'aide aux activités de surveillance des forêts aux Niveaux I et II de PIC Forêts, les États Membres ont réalisé des programmes nationaux qui ont été approuvés par la Commission. Les mesures éligibles ont été cofinancées à hauteur de 50 %, à l'exception d'études particulières ou de projets de démonstration, cofinancés quant à eux à hauteur de 75%.

Pour la période 2003-2006, le budget alloué pour la mise en œuvre de l'action communautaire «Forest Focus» était de 65 Mio d'euros dont près de 11 Mio d'euros étaient destinés aux mesures de prévention des incendies (voir Fig.8).

**Fig. 8: Allocation totale destinée aux mesures de prévention des incendies de «Forest Focus» en 2003-2006 (Rapport 2006 JRC EFFIS).**



Le nouveau programme LIFE+ (2007-2013) remplace l'ancien programme LIFE de même que l'action «Forest Focus» (Règlement (EC) No 614/2007). Le budget total est de 2.14 milliards d'euros (2007-2013). L'objectif général de LIFE + est de contribuer au

développement, la mise en œuvre, la surveillance, l'évaluation et la communication des politiques et législations communautaires en matière d'environnement pour promouvoir le développement durable au sein de l'UE. LIFE + soutiendra en particulier la mise en œuvre du 6<sup>ème</sup> programme d'action pour l'environnement, dont les objectifs sont de lutter contre les changements climatiques, d'empêcher l'appauvrissement de la nature et de la biodiversité, d'améliorer l'environnement, la santé et la qualité de vie, de promouvoir l'utilisation et la gestion durable des ressources naturelles et des déchets, et de développer des approches stratégiques pour le développement, la mise en œuvre de politique et d'information.

En principe, le domaine d'action communautaire de l'ancien «Forest Focus» est reflété dans LIFE+. En revanche, LIFE+ n'impose pas aux États Membres de l'UE d'effectuer une surveillance régulière au niveau I et au niveau II. LIFE+ propose des mécanismes de cofinancement pour la surveillance de la forêt sur une base volontaire par le biais de projets pour lesquels les États Membres peuvent se porter candidat à l'obtention du fonds. Le premier appel à proposition a été publié le 4 octobre 2007 dans le journal de l'UE (C232, p.10), mentionnant explicitement la surveillance des forêts. La requête pour les fonds devra être mise en compétition avec d'autres offres issues du secteur de l'environnement.

Dans le programme stratégique multi-annuel de LIFE+, **le principal objectif pour les forêts** est défini comme il suit:

*Fournir, en particulier à travers d'un réseau de coordination de l'UE, une base concise et complète d'informations pertinentes pour la politique forestière en ce qui concerne le changement de climat (impact sur les écosystèmes forestiers, atténuation, effets de substitution), la biodiversité (informations de base et zone forestières protégées), les incendies de forêt, la forêt et les fonctions protectrices des forêts (eau, sol et infrastructure) ainsi que contribuer à la protection des forêts contre les incendies.*

Domaines d'action prioritaires:

- Promouvoir la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations pertinentes pour la politique forestière et les interactions environnementales;
- Promouvoir l'harmonisation et l'efficacité des activités de surveillance des forêts et des systèmes de collecte de données et utiliser les synergies en créant des liens entre les mécanismes de surveillance établis aux niveaux régional, national, communautaire et mondial;

- Stimuler les synergies entre les problématiques spécifiques aux forêts et la législation et les initiatives environnementales (par exemple la stratégie thématique en faveur de la protection des sols, Natura 2000, la directive 2000/60/CE);
- Contribuer à la gestion durable des forêts, notamment, en récoltant des données liées aux indicateurs paneuropéens révisés pour la gestion durable des forêts, tels qu'adoptés par le groupe d'experts de la conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (2003) ;
- Développer des capacités au niveau national et communautaire en vue de permettre la coordination et le conseil en matière de surveillance des forêts.

Depuis 2001, **le Mécanisme de Coopération pour la Protection Civile** (Décision 2001/792) soutient et facilite la mobilisation des services de secours pour répondre aux besoins urgents des pays touchés par une catastrophe. Sa contribution s'appuie sur les leçons passées et l'expérience gagnée sur les aides déjà fournies à la suite d'un grand nombre de catastrophes s'étant déroulé à l'intérieure et à l'extérieure de l'UE. Dans l'UE, le mécanisme de coopération pour la protection civile a été appliqué lors des inondations en Europe centrale (2002) et en France (2003) et également lors des incendies de forêts en France et au Portugal (2003, 2004). Plus récemment, la Grèce a fait appel au mécanisme pour l'assister dans la gestion des conséquences des incendies de forêts en 2007. La période de mise en œuvre, 2000-2004, a été financée à hauteur 7.5 millions d'euros. Le programme a été prolongé jusqu'à fin 2006 et 4.8 Millions d'euros supplémentaires ont été alloués.

L'instrument financier communautaire pour les aides de première urgence est **le Fond de Solidarité de l'Union Européenne (FSUE)**. Il a été créé à la suite des inondations dévastatrices dans les pays d'Europe Centrale en août 2002 (Règlement (EC) No 2012/2002 du Conseil). Le FSUE a été créé dans le but de fournir une aide financière rapide, efficace et souple en cas de catastrophes naturelles, comme par exemple les incendies de grande ampleur dans les régions méditerranéennes (Portugal en 2003 et Grèce en 2007). Les mesures incluent sont, par exemple, l'hébergement temporaire ou la réparation provisoire des infrastructures indispensables de la vie quotidienne.

**Encadré 6: Réponses de l'UE relatives aux cadres stratégiques et aux mécanismes d'aide financière dans le secteur de la forêt données a) par les États membres de l'UE lors l'enquête sur l'étude de faisabilité et b) par les participants au groupe de travail sur le Dépérissement forestier (Hambourg, Sept. 2007).**

*Énoncé général*

Il est d'avis général que les programmes européens disponibles contribuent à la prévention, l'atténuation et le contrôle du dépérissement forestier. Il a été largement reconnu que, dans le cadre de la lutte contre le dépérissement forestier, les instruments européens les plus importants sont les suivants : le règlement sur le développement rural, FEOGA/FEADER, et l'action communautaire «Forest Focus» qui a expiré en 2006. Ces instruments ont fourni une aide suffisante et efficace aux États Membres de l'UE pour l'obtention d'informations utiles et la création de bons réseaux d'expertise dans le cadre de la Gestion Durable des Forêts et de l'objectif de lutte contre le dépérissement forestier. La stratégie forestière de l'UE ou le Plan d'action forestier ont été considérés comme moins pertinents pour assister spécifiquement le combat contre le dépérissement forestier, bien qu'ils aient été mentionnés comme important dans l'ébauche et/ou développement des Programmes Forestiers Nationaux antérieurs (PFN). Les instruments financiers d'aide en cas d'urgence majeure comme le Mécanisme de Coopération pour la Protection Civile, qui a par exemple joué un rôle prépondérant dans l'aide immédiate de lutte contre les incendies en Grèce en 2007, n'ont toutefois pas été jugés comme si importants.

Une grande majorité des pays perçoit des lacunes dans les instruments actuels, une nécessité de leur amélioration ainsi qu'une assistance quant à leur utilisation.

Jusqu'à présent, de nombreux instruments financiers ont été coordonnés par différentes autorités qui n'ont généralement pas de lien direct avec la forêt et le secteur forestier. La séparation des mesures abordant la prévention, l'atténuation et la surveillance du dépérissement forestier en différents instruments financiers aboutit à une augmentation de la bureaucratie et aggrave les problèmes de coordination. De ce fait, de nombreux États Membres énoncent le besoin de programme/règlement holistique sur la prévention, l'atténuation et la surveillance du dépérissement forestier, prenant en considération une meilleure coordination des instruments actuellement disponibles ou futures, tout comme la compréhension de leurs potentiels.

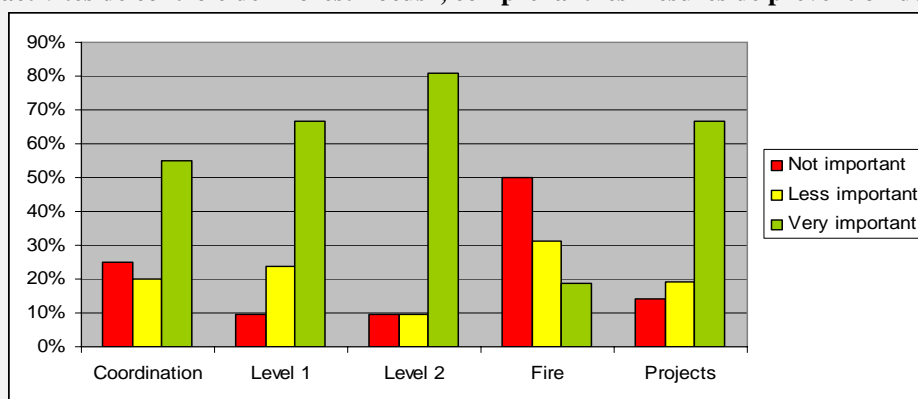
Les personnes interrogées ont appelé à une meilleure coordination et utilisation des synergies

entre les instruments actuels. Une approche faisable s'adressant plus efficacement au dépérissement forestier a été mentionnée, en concédant par exemple plus explicitement un budget pour les mesures de foresterie clairement dirigées vers la prévention, l'atténuation et le contrôle du dépérissement forestier sous le nouveau EAFRD et LIFE+.

### Commentaires – Forest Focus et LIFE+

D'après les résultats de l'enquête, LIFE+ n'a pas été considéré comme suffisant quant au respect du maintien de la surveillance nationale de la forêt. Un cofinancement continu pour une surveillance de Niveau I et Niveau II, comme celle proposée par le règlement «Forest Focus», devrait être favorisé. La surveillance de la forêt continuera à être requise pour remplir divers engagements émanant de différents processus internationaux et des actions de l'UE dans le secteur forestier. Un manque de soutien financier en faveur de la surveillance de l'état de la forêt pourrait conduire à une inexactitude des données, leur piètre qualité et à des lacunes quant à la couverture des données si les activités ne sont pas coordonnées au niveau européen.

**Fig. 9: Résumé des résultats de l'enquête sur l'importance de «Forest Focus» pour la mise en œuvre des activités de contrôle de «Forest Focus», comprenant les mesures de prévention des incendies de forêts.**



Le soutien de «Forest Focus» concernant la collecte harmonisée de données selon des critères aussi bien nationaux qu'internationaux est largement reconnu. Informations collectées et période de temps disponible influencent directement le développement de mesures de protection au niveau national. Si le cofinancement en faveur de la surveillance venait à ne pas être assuré, les personnes interrogées y verraient à l'avenir une diminution très probable des activités de surveillance. Les diminutions affecteraient tout particulièrement les activités de surveillance intensives sur les parcelles de Niveau II étant donné qu'elles nécessitent des apports financiers très importants.

L'aide financière disponible par le passé en faveur de la surveillance de la forêt présente également des défauts selon les interrogés. Ceci correspond en particulier au processus de coordination des données et de leur évaluation. L'aide financière semble être plus disponible pour les activités de surveillance elles-mêmes, en partie pour la gestion des données, mais à peine pour le processus complet d'analyse et d'évaluation des données.

Un réel besoin d'amélioration de la coordination des activités de surveillance et de leur compte rendu au niveau de l'UE a été exprimé. Les synergies possibles entre PIC-Forêts/ « Forest Focus » (Niveau I et Niveau II) et les inventaires forestiers nationaux devraient être mises en avant et utilisées à l'avenir. Les améliorations sont vues dans la mise en valeur d'un ensemble de paramètres communs collectés lors d'un programme conjoint de surveillance de la forêt. Des données fiables et comparables pour un ensemble sûr d'indicateurs/paramètres (par ex. CMPFE Critères et indicateurs (C&I)) sont essentielles pour soutenir et refléter la prise de décision politique commune.

#### ***Commentaires – Développement rural (FEOGA/FEADER)***

D'après les résultats de l'enquête, les opportunités pour orienter plus explicitement les mesures vers la prévention du dépérissement forestier sont repérées dans le programme de développement rural. Une attention particulière devrait être portée au non-recoupement avec d'autres projets d'aides financières de l'UE. Les recoupements, tels que les différentes mesures de prévention contre les incendies financées par le Développement Rural mais également par Forest Focus/LIFE+, sont considérés comme prêtant à confusion plutôt que bénéfiques conjointement.

Concernant le nouveau FEADER 2007-2013, certains interrogés se sentaient touchés par un déséquilibre probable entre l'attention financière portée à l'agriculture et la foresterie, en particulier là où la foresterie représente une priorité moindre en comparaison avec l'agriculture ou la protection de l'environnement. Dans ce contexte, on peut noter que les mesures forestières sont subsumées dans l'axe 2 de la Réglementation du développement rural, et constituent donc une part de l'ensemble des mesures relatives à l'agriculture et la foresterie qui ont un impact direct sur la protection de l'environnement. De plus, il faut considérer que les mesures forestières peuvent éventuellement à juste titre être d'une priorité moindre lors d'un programme spécifique de développement rural dans une région dont la surface forestière est réduite.

### ***Commentaires – Le secteur forestier privé***

Pour les propriétaires privés, le règlement du développement rural en particulier, et le règlement «Forest Focus» ont offerts d'importantes contributions à la prévention des dégâts forestiers, leur atténuation et leur contrôle.

Les informations concernant les mesures d'aide ne sont pas toujours accessibles, pourtant toute information basique est disponible. Pour les experts des instruments de l'UE, les associations de propriétaires ont moins de ressources que les corps de gouvernement nationaux, ils ont donc besoin de plus d'assistance. Les autorités nationales ont donc la responsabilité d'aider tous les bénéficiaires potentiels, secteur privé inclu, en disséminant les informations concernant les Programmes de Développement Rural. Au niveau européen, la Confédération Européenne de la Propriété Forestière (CEPF), comprenant ses organisations membres nationales, est chargée de a) intensifier la sensibilisation sur les questions concernant le secteur privé dans l'UE mais aussi de b) fournir des conseils au secteur forestier privé sur la politique forestière de l'UE.

Autre aspect concernant l'efficacité de l'aide de l'UE : nombre de propriétaires privés ne sont pas organisés, ces derniers n'ayant aucun accès à l'aide. La complexité et fragmentation des titres de propriété mènent à de nombreux problèmes dans la mise en œuvre des actions de l'UE. Dans le contexte spécifique du combat contre le dépérissement forestier, il est à noter que dans de nombreux pays, le nombre important de propriétaires non enregistrés (petite échelle des propriétaires forestiers) représente une surface de forêt (et autre zone boisée) considérable où des problèmes, tels que les incendies de forêt, ont lieu. Des mesures de prévention des incendies, des organismes nuisibles ou la gestion de la chasse pouvant être mises en œuvre à grande échelle dans la stratégie commune de protection de la forêt, peuvent échouer à plus petite échelle simplement à cause des limites d'action des propriétaires forestiers. Dans ce cas, l'aide européenne est plutôt limitée. Les possibilités d'amélioration se trouvent dans le soutien de la mise en place et du maintien des associations de propriétaires forestiers.

### ***Commentaires – Forêt d'état***

L'aide financière apportée par Le Fonds pour le Développement Rural est principalement disponible pour les propriétaires forestiers privés. Il y a essentiellement deux mesures, qui

sont applicables aux forêts d'état : a) restaurer le potentiel forestier et introduire des actions de prévention et b) le soutien aux investissements non-productifs. D'autres mesures pourraient être incluses étant donné que les règles d'éligibilité sont établies au niveau national et non européen, de plus chaque programme pour le développement rural les spécifie pour un pays/ une région donné(e) en fonction de facteurs locaux.

En général, la responsabilité quant à l'assistance des bénéficiaires est déléguée aux autorités au niveau national, qui conçoivent les programmes et règles de mise en œuvre au niveau national. Les nouveaux États Membres et les organisations gérant la forêt d'état manquent parfois d'expérience concernant les instruments financiers de l'UE. Dans ce cas, il est recommandé plus de conseils et de coordination aux nouveaux États Membres de la part de l'UE. Si c'est le cas, le genre d'orientation et de coordination à fournir aux bénéficiaires serait à débattre.

L'efficacité des mesures de protection forestières dépend de l'économie d'échelle et d'une pleine utilisation des meilleures pratiques disponibles. Les gérants de forêt d'état sont compétents et possèdent un bon réseau de travail pour la protection de la forêt. Ils devraient donc être considérés comme jouant un rôle primordial dans les mesures préventives à grande échelle (voir la situation opposée pour les propriétaires forestiers à petite échelle).

### **3.6 Activités au niveau national/régional**

Les États Membres de l'UE appliquent des approches différentes destinées à la protection des forêts. De telles différences se reflètent dans la politique nationale et régionale, dans la formulation de mesures et instruments appropriés pour combattre, atténuer et prévoir les dégâts forestiers, et chez les bénéficiaires ciblés.

Pour refléter cette hétérogénéité, trois études approfondies ont été réalisées et un questionnaire a été soumis aux 27 membres de l'Union Européenne. Les résultats les plus importants sont présentés dans les paragraphes suivants.

Les États Membres n'ont pas de stratégie explicite de protection de la forêt. Par exemple, la stratégie nationale de protection de la forêt pourrait être exprimée dans un cadre de travail holistique couvrant plusieurs facettes du dépérissement forestier, ses différentes causes et ses mesures nécessaires en matière de prévention, d'atténuation et de contrôle. Dans le cadre

d'une stratégie holistique de protection de la forêt, le lien entre prévention, atténuation et contrôle (voir chapitre 3.6) peut être décrit. Cela devrait faciliter les efforts conjoints en considérant les instruments variés dans une seule stratégie allant dans le sens du combat contre le dépérissement forestier au niveau régional, national et international.

**Encadre 7: Les législations les plus pertinentes et les programmes de lutte contre le dépérissement forestier. Exemple de l'Espagne.**

La loi forestière espagnole (BOE 2003) comprend un chapitre sur la protection de la forêt traitant de la conservation des sols, de l'atténuation de l'érosion et de la lutte contre la désertification, de la restauration, des incendies de forêt (prévention, extinction et restauration) et de la santé de la forêt.

La stratégie forestière espagnole (MMA 1999) et le Plan Forestier National (MMA 2002) sont plus explicites concernant la spécificité des objectifs et mesures de prévention, d'atténuation et de contrôle. Il y a également des programmes conçus pour s'attaquer aux principales menaces qui planent sur les forêts espagnoles. Par exemple : la « Défense contre les incendies de forêts » (MMA 2007a) et le « plan d'actions prioritaires national pour la forêt- restauration de l'hydrologie, surveillance de l'érosion et lutte contre la désertification » (MMA 2007b)

Document	Prévention	Atténuation	Surveillance
Loi forestière espagnole	indirecte	indirecte	indirecte
Stratégie Forestière Espagnole	directe/indirecte	directe/indirecte	directe/indirecte
Plan Forestier National	directe/indirecte	directe/indirecte	directe/indirecte
Programme «défense contre les incendies de forêt »	directe	directe	directe
Plan d'actions prioritaires national pour la forêt- restauration de l'hydrologie, surveillance de l'érosion et lutte contre la désertification	directe	directe	directe

Bien que les pays n'aient pas de stratégies explicites de protection de la forêt, ceci n'implique pas que le dépérissement forestier ne soit pas ciblé, comme par exemple dans les lois en faveur de la forêt (les Programmes Forestiers Nationaux (PFN) ou autres instruments) mais qu'il n'y a simplement pas de stratégie holistique traitant tous les aspects des dégâts forestiers sous une seule stratégie nationale ou régionale. Les États Membres possèdent une palette de structures, programmes, lois et instruments pour combattre le dépérissement forestier au niveau national et régional (voir Encadré 7). Ils sont appliqués de différentes manières, dépendamment du but escompté. Ils peuvent viser directement les dégâts forestiers sous la forme de mesures de prévention, comme dans le cas des infestations d'insectes et de propagation de maladies, d'incendies et tempêtes, tandis que d'autres programmes, lois etc. peuvent limiter les dégâts forestiers indirectement, par exemple, la sylviculture, les mesures d'infrastructure ainsi que les activités de surveillance et d'évaluation. Il existe ainsi de nombreux programmes, lois et instruments non-forestiers qui sont en dehors du domaine traditionnel de la foresterie mais qui peuvent avoir de profonds impacts sur les forêts, leur santé et stabilité (par exemple dans l'agriculture, le développement rural, la pollution de l'air,

le climat, les ressources énergétiques). Le suivi de leur pertinence et efficacité dans la lutte contre le dépérissement forestier est une tâche complexe qui devrait être reconnue.

Les Programmes Forestiers Nationaux (PFN) consistent en un processus participatif, holistique, intersectoriel et itératif de politique d'organisation, de mise en œuvre, de surveillance et d'évaluation au niveau national et régional, contribuant et améliorant ainsi la Gestion Durable des Forêts (GDF). Dans chaque pays, il vise au renforcement de la cohérence et des synergies entre les initiatives et conventions pertinentes, et à la conception de niveaux et critères appropriés, tout ceci pour des efforts et activités coopératives. La santé de la forêt est habituellement indiquée dans les PFN bien que l'accent porté sur l'état de la forêt et les agents destructeurs peut différer. La phase de développement des PFN diffère selon les pays européens. Ils sont en partie en processus de formulation ou en phase de mise en œuvre/d'évaluation (Tableau 2).

La pertinence des PFN, en tant que cadre stratégique pour la formulation mais également la mise en œuvre d'actions dans le secteur de la forêt et de la foresterie, diffèrent. Néanmoins, les PFN peuvent servir de cadre holistique à la formulation de stratégies communes dans la lutte contre le dépérissement forestier, prenant en compte les spécifications et actions nationales et/ou régionales. Le soutien de l'UE au développement et la mise en œuvre des PFN est par exemple formulé dans le Plan d'Action de l'UE en faveur des forêts. L'objectif de l'action clé 15 est d'«appliquer la méthode ouverte de coordination aux programmes forestiers nationaux», facilitant l'aide aux États Membres pour développer progressivement leurs propres politiques. Les possibilités de donner du poids à la lutte contre le dépérissement des forêts en formulant ou renforçant cet aspect particulier devraient être prises en considération.

**Tableau 2: Stades des PFN dans quelques États Membres de l'UE (CMPFE, 2005).**

	Austria	Czech Republic	Denmark	Finland	France	Germany	Hungary	Ireland	Italy	Lithuania	Luxembourg	Netherlands	Poland	Portugal	Spain	Sweden	UK
Formulation	X				X		X		X		X		X	X			
Implementation		X	X			X		X			X	X		X	X		X
Evaluation				X		X		X									

La plupart des États Membres voient dans les programmes de l'UE, en plus de leurs propres instruments au niveau national et régional, un supplément financier important pour combattre le dépérissement forestier. La variété des instruments financiers visant une implication des autorités nationales et vice versa le rôle de l'UE diffère selon les États Membres. Pour les États Membres dont l'économie forestière est bien établie et possédant des mécanismes d'aide financière qui leur sont propres, les instruments financiers de l'UE sont considérés comme un soutien additionnel. Les mécanismes financiers européens sont d'une importance toute particulière dans les pays où les mécanismes nationaux de financement sont partiels voire inexistantes. En dépit de ces différences, les programmes les plus importants tournés vers la foresterie en général mais également vers la lutte contre le dépérissement des forêts sont les suivants : l'action communautaire «Forest Focus» (expirée), l'ancienne et nouvelle Réglementation sur le développement rural, ainsi que les programmes LIFE (voir également chapitre 3.2).

Les autres programmes de financement et instruments européens sont considérés comme de moindre importance dans le dépérissement forestier (voir également l'Encadré 6, p.45-48).

Le rôle de «Forest Focus» a particulièrement été mis en avant dans le cadre de mise en œuvre des activités de surveillance. Dans l'étude de faisabilité, environ la moitié des pays déclarait que «Forest Focus» avait directement influencé le développement des mesures en faveur de la protection de la forêt dans leurs pays. L'autre moitié a déclaré que «Forest Focus» y avait contribué mais indirectement. Ceci est considéré en particulier dans la collecte de données harmonisées pour les besoins nationaux et rapportées aux processus internationaux. L'importance de lier et de coordonner conjointement les évaluations majeures dans le secteur forestier, comme par exemple les Inventaires Forestiers Nationaux et la surveillance de l'état des forêts (PIC Forêt: évaluations Niveau I / Niveau II), constitue un grand défi mais également un pré requis pour satisfaire le besoin en informations et être capable d'aborder ces besoins au niveau national et international.

Une observation vaut d'être mentionnée dans le contexte de la surveillance. En effet pour une majorité des États membres de l'UE, les instruments de surveillance et d'évaluation des dégâts tels que le pacage, l'abroustissement et la sécheresse sont plus ou moins, voire pas du tout développés bien que les menaces sur les forêts européennes existent bel et bien. Les possibilités d'action communautaire ont besoin d'être analysées afin d'aider les États Membres à développer les systèmes appropriés de surveillance et d'évaluation concernant ces

deux causes particulières (voir également chapitre 2). Les possibilités de développement sont essentiellement perçues dans davantage de programmes de recherche sur par exemple, la surveillance, l'évaluation et le compte rendu des dégâts causés par le pacage et l'abrutissement.

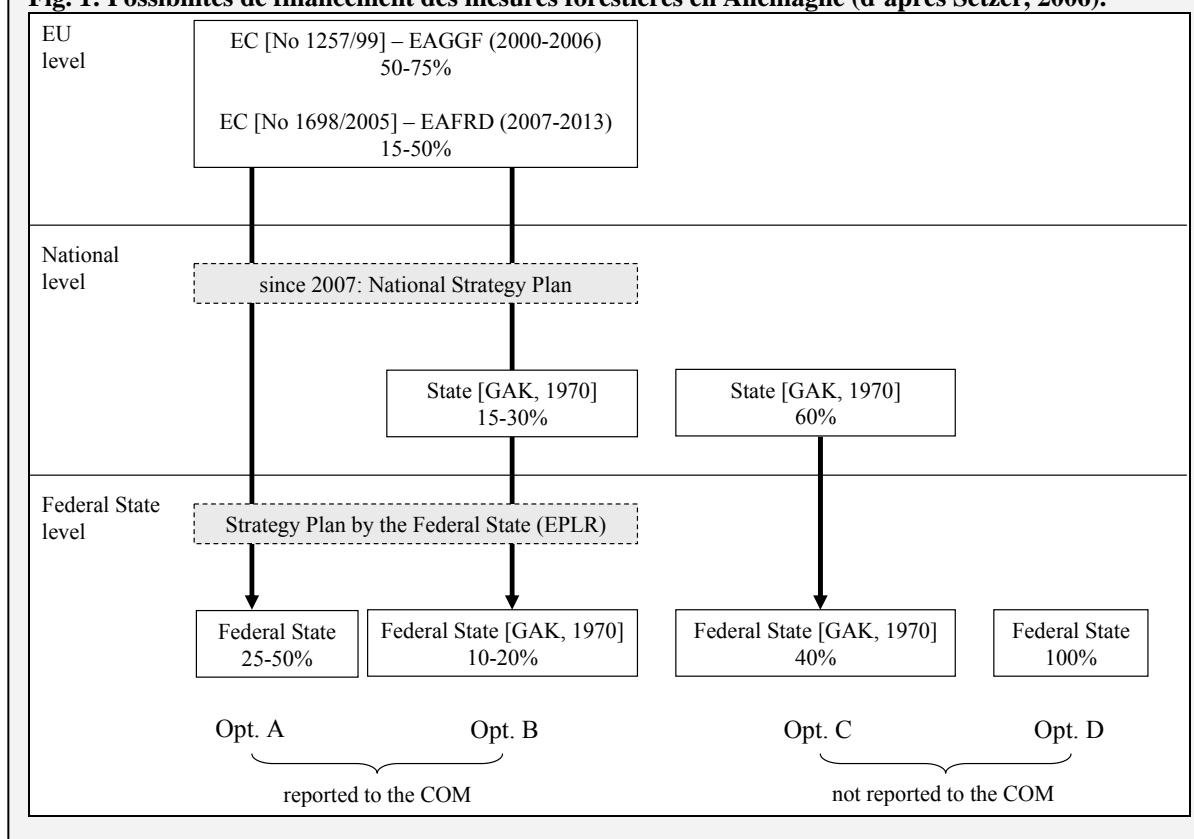
Le second instrument financier important, Le Fonds en faveur du Développement Rural, était considéré comme le plus pertinent en ce qui concerne les mesures d'amélioration de la forêt appuyant directement ou indirectement la prévention aux dommages, l'atténuation et la surveillance. Certaines de ces mesures pour lesquelles le Fonds en faveur du Développement Rural était alloué concernaient le boisement et le reboisement, les peuplements de sous-étage, la protection contre les incendies, les mesures sanitaires et la construction de routes forestières. L'efficacité de ces mesures tournées vers la lutte contre le dépérissement forestier est difficile à mesurer au niveau national. Ceci est ou bien la conséquence de la complexité des différentes procédures de financement des mesures forestières, qui limite encore les évaluations de transparence sur l'efficacité (voir l'étude de cas dans l'Encadré 8), ou des effets contradictoires entre les différentes mesures. Par exemple, le boisement et la construction de route en général peuvent contribuer à la protection de la forêt, ou à l'opposé. Le boisement et le reboisement en général aide à maintenir et mettre en valeur les ressources forestières. La plantation d'espèces d'arbres non-adaptées à un site peut aboutir à des dégâts comme ceux causés par les tempêtes, les insectes et les maladies. Les réseaux de routes forestières permettent l'accès aux incendies et aident donc à les combattre. À l'inverse, les routes forestières peuvent provoquer une fragmentation des forêts et une déstabilisation des écosystèmes, et mener ainsi à une augmentation de la vulnérabilité des forêts.

**Encadre 8: Financement des mesures forestières selon les plans nationaux ruraux.**

Il existe quatre différentes options institutionnelles pour financer les mesures forestières en Allemagne (Fig.9). Les mesures peuvent être ou cofinancées directement par la Commission des fonds FEADER au niveau de l'État fédéral (Opt. A) ou cofinancées conjointement par la Commission, l'État (à travers *Joint Task for the Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection* ((GAK Programme)) et l'État fédéral (Opt. B) Troisième option : les mesures sont financées sans contribution de la Commission (Opt. C) ce qui signifie que les coûts sont conjointement couverts par le programme national GAK et des programmes individuels des États fédéraux (Opt. D). Pour les deux premières options, les mesures et budgets sont rapportés à la Commission, contrairement au financement des options C et D, les rapports ne sont pas nécessaires.

La complexité du financement des mesures forestières démontrée par l'exemple de l'Allemagne, peut ainsi limiter la transparence des évaluations sur l'efficacité des mesures et actions en faveur de la lutte contre le dépérissement forestier au niveau régional, national et communautaire.

**Fig. 1: Possibilités de financement des mesures forestières en Allemagne (d'après Setzer, 2006).**



En résumé, les États Membres sont tout à fait conscients que les forêts contribuent au développement durable en délivrant une multitude de services écologique, économiques et socioculturels. La disponibilité ou développement d'instruments de prévention, de lutte et d'atténuation du dépérissement forestier constitue un pré requis dans la garantie de ces services. Autre conclusion de l'étude de faisabilité : de nombreux pays ne possèdent pas de stratégie nationale spécifique de protection des forêts, cependant santé et dégâts des forêts sont abordés par des instruments variés. Ceci peut avoir une influence sur la mise en œuvre d'actions de prévention, d'atténuation et de surveillance des dégâts forestiers d'un point de

vue holistique. Les efforts nationaux et régionaux dans la lutte contre le dépérissement forestier peuvent varier de manière significative en raison de l'importance relative des agents de dégradation selon les différentes régions comme par exemple les incendies, les tempêtes ou les maladies (voir Chapitre 2, Tableau 1).

En raison de la grande diversité des procédures dans les différents pays, les actions communes ou la coopération entre pays voisins dans la lutte contre le dépérissement forestier à l'échelle transnationale, comme par exemple l'atténuation après les dégâts causés par les tempêtes ou les insectes, sont difficiles.

Dans l'étude de faisabilité, les États Membres ont exprimé le besoin d'être mieux informés sur les actions, programmes et instruments financiers lancés par la CE. Des instructions claires sur les procédures pour l'application et l'allocation budgétaire pour les mesures de prévention, d'atténuation et de surveillance sont requises.

### **3.7 Conclusion et synthèse**

Le traité de la Communauté Européenne n'alloue pas de budget pour une politique forestière spécifique commune. Cependant, la gestion, la conservation et le développement durable des forêts sont des préoccupations vitales des politiques communes existantes, comme la Politique Agricole Commune et le développement rural, l'environnement, le commerce, le marché intérieur, la recherche, l'industrie, la coopération au développement et les politiques énergétiques.

La Commission Européenne participe activement au régime forestier international et à la mise en œuvre de divers engagements (voir chapitre 3.2). Le rôle de l'UE dans l'influence, le soutien et la mise en œuvre des engagements internationaux comme formulés dans les processus internationaux tels que CCNUCC, CDB et CCD est d'une importance primordiale et doit être renforcé dans le futur. L'accent devrait être mis sur des tâches futures de gestion, en particulier la lutte contre les effets du changement climatique sur la santé et vitalité de la forêt. Ceci requiert une coordination conjointe mais également une continuation des actions politiques communes au niveau européen. En respectant la politique de l'UE dans le secteur de la foresterie, les actions sont identifiées dans l'amélioration des conditions de surveillance, la mise à disposition de données fiables, comparables et à jour, ce qui est essentiel pour une

prise de décision commune, comme par exemple le développement et la mise en œuvre effective de mesures de prévention et d'atténuation.

L'UE consacre annuellement des fonds considérables à la conservation et au développement durable des forêts. (voir chapitre 3.5). L'enquête réalisée dans le cadre de cette étude a révélé qu'au niveau de l'UE, des mesures efficaces et bien établies sur place existent pour assister et soutenir les États Membres dans la lutte contre le dépérissement forestier. Le tableau 3 présente les fonds de l'UE/instruments financiers les plus pertinents couvrant les trois composantes de la stratégie de protection de la forêt, qui sont les suivantes: *prévention*, *atténuation* et *surveillance*.

**Tableau 3: Fonds de l'UE et leur pertinence quant à la stratégie de protection décrite selon les aspects prévention, atténuation et contrôle.**

Instrument financier	Prévention	Atténuation	Contrôle	
			Surveillance	Gestion
Fonds de cohésion		x (pollution)		
Fonds européens pour le développement régional	x (catastrophes naturelles) x (incendie) x (pollution)	x (risques naturels) x (incendie) x (pollution)		x (catastrophes naturelles) x (incendie) x (pollution)
Fonds social européen				
Fonds européens de solidarité		x (incendie) x (catastrophe majeure)		
Life	x (incendie)		x (pollution) x (incendie)	
Mécanisme de coopération pour la protection civile	x (disasters)	x (incendie) x (tempête)		
Forest Focus 2003-2006	x (incendie)		x (pollution) x (incendie)	
Règlement de développement rural – Mesures agro-environnementales	x (menaces naturelles) x (incendie)			
Règlement de développement rural – FEOGA	x (catastrophes naturelles) x (incendie)	x (catastrophes naturelles) x (incendie)		x (amélioration forestière) x (restauration)
Règlement de développement rural – FEADR	x (catastrophes naturelles) x (incendie)	x (catastrophes naturelles) x (incendie)		x (amélioration forestière) x (restauration)

Il peut être conclu que plusieurs instruments financiers et fonds européens contribuent directement ou indirectement à la prévention, l'atténuation et la surveillance du dépérissement forestier. La réglementation en faveur du développement rural et les fonds relatifs peuvent

être considérés comme les plus importants dans le contexte de lutte contre le dépérissement forestier. L'aide à travers l'action communautaire «Forest Focus» (expiré) est également considéré d'une grande pertinence. Elle a soutenu la réalisation des activités de surveillance et de protection des forêts contre les incendies durant 2003-2006. Dans les cas de catastrophes naturelles, comprenant les incendies de forêt à grande échelle, les tempêtes ou inondations, les instruments comme le Fonds de Solidarité de l'UE et le mécanisme de coopération pour la protection civile sont en train de devenir de plus en plus pertinents pour la mise à disposition rapide, efficace et souple d'aide financière de première urgence. D'autres instruments financiers peuvent être considérés comme moins appropriés concernant l'objectif spécifique de lutte directe contre le dépérissement forestier.

Des moyennes telles que des Évaluations à mis parcours sont élaborées par les états membres de l'UE afin d'évaluer l'efficacité des aides financières fournies par le FEADER/FEOGA. En dépit de ces efforts, l'évaluation de l'efficacité de mesures individuelles tournées vers a) une cause spécifique du dépérissement forestier ou b) un ensemble complexe de causes variées, de pertinence différente dans des régions différentes, est limité. Ceci peut être soit du à la complexité des différentes procédures de financement des mesures forestières (par ex. chercher les mécanismes nationaux d'aide avec les mécanismes européens) ou bien aux effets contradictoires de différentes mesures (voir chapitre 3.6). Le fait que les mesures ne sont pas directement liées à la lutte contre le dépérissement forestier, à l'exception de FEADER *restaurer le potentiel forestier et introduire des actions de prévention* [Code 226], constitue une autre raison. La pertinence et l'utilisation indirectes de ces aides financières pour combattre les causes spécifiques du dépérissement forestier rendant un éventuel suivi difficile.

En raison des différentes causes du dépérissement forestier (voir chapitre 2), il peut être conclu que tous les agents destructeurs ne peuvent être visés de la même manière par les activités de l'UE.

**L'incendie** est l'agent destructeur le plus couvert par les Fonds/instruments financiers EU. Il existe plusieurs mesures d'aide à la prévention aux incendies, leur atténuation et surveillance (voir Tableau 3). En termes de prévention, l'UE met à disposition une variété de mesures visant les incendies de forêt. Les Fonds de «Forest Focus» sont disponibles pour la surveillance des incendies de forêt et en partie pour les mesures de prévention. En particulier, le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS) s'est montré être d'une

grande importance en tant qu'outil de surveillance en traitant les conditions pré et post-incendies. Des améliorations sont nécessaires en mettant en valeur une coordination conjointe et une cohérence entre les variétés des mesures de prévention aux incendies et de restauration.

Des fonds européens/instruments financiers sont également disponibles pour **les tempêtes**, ceux-ci aident à la prévention et atténuation des dégâts causés par les tempêtes en soutenant par exemple les mesures de reboisement. Concernant les instruments européens, l'accent principal devrait être mis sur l'atténuation à l'avenir des conséquences des tempêtes désastreuses à grande échelle. Les mesures de prévention doivent viser l'augmentation, la stabilité et la propagation d'espèces d'arbres adaptées aux sites, elles sont ainsi restreintes à des processus à long terme et une réduction des risques. Pour limiter la disponibilité excessive de bois à la suite d'une tempête à grande échelle ainsi que les changements résultants quant à l'assortiment de bois, l'UE peut explorer des options de mécanismes régulant le marché ou d'aide pour compenser les mesures de paiement.

La politique de l'UE relative à la forêt présente des possibilités limitées d'aide en termes de prévention et d'atténuation quant à l'impact de **la pollution atmosphérique** sur la santé et vitalité de la forêt. Les priorités reposent sur le soutien à la surveillance de la forêt et l'évaluation des différentes causes à effet entre les dépôts des polluants de l'air et le dépérissement forestier. L'importance de la surveillance des effets de la pollution de l'air sur les forêts comme réalisés lors du projet CEENU PIC Forêt, est largement reconnue. Elle a été supportée par l'action communautaire «Forest Focus» durant la période 2003-2006. L'intention de l'ancienne action «Forest Focus» est reflétée dans LIFE+, un mécanisme de cofinancement pour la surveillance de la forêt sur une base volontaire est mis en place sur la période 2007-2013. Une aide financière continue après 2013 devrait être assurée pour permettre la collecte de données, comme lors du projet «Forest Focus». Ceci est particulièrement important car les données sont nécessaires pour les différentes obligations internationales de report ainsi que les activités de recherche au-delà du secteur forestier.

**Les espèces étrangères invasives** peuvent causer des dégâts considérables bien qu'affectant les forêts plus au niveau régional ou local. Les directives de l'UE intègrent des mesures de protection liées à l'import ou l'introduction de produits et d'organismes nuisibles. Même si cela peut paraître suffisant en termes de prévention, il peut devenir nécessaire de regarder plus en détail l'efficacité de ces mesures. À cet égard, les activités de recherche en cours auront

besoin d'être surveillées de près étant donné qu'elles apportent des informations et connaissances substantielles sur les espèces étrangères envahissantes. L'apport d'aide effective pour les mesures d'atténuation, qui permettent de contrôler la propagation d'espèces persistantes déjà établies, devrait particulièrement être pris en considération.

Les populations de **gibier** sont responsables de dégâts à des niveaux importants dans de nombreux pays, ces dégâts peuvent avoir des impacts considérables au niveau unitaire de la gestion de la forêt. L'atténuation des dégâts par une réduction des populations de gibier et la mise en clôture sont des mesures locales ou régionales pour lesquelles la CE a un des possibilités d'engagement limitées. Le règlement de développement rural peut fournir une aide aux mesures de protection liées aux activités de reboisement et de boisement. En termes de contrôle, la CE pourrait promouvoir une surveillance effective des dégâts engendrés par la faune sauvage et le bétail ainsi que l'amélioration de la qualité des données.

**Le changement climatique** est actuellement largement considéré comme la principale force motrice des différentes causes à effet sur le dépérissement forestier, et particulièrement dans le futur. Le changement des conditions environnementales provoqué par le changement climatique augmentera la vulnérabilité des forêts européennes et aboutira à un processus d'adaptation. Le changement climatique va se traduire par des impacts sur les régimes d'utilisation des sols, la santé et vitalité de la forêt, la chaîne alimentaire et les services pour la population. Les défis à venir concernent l'intégration de différentes causes à effet du changement climatique sur la santé et la vitalité de la forêt grâce à des mesures et instruments efficaces. Les instruments à venir devront plus fortement couvrir les mesures d'atténuation et de surveillance à côté des activités de prévention.

Lors des activités de surveillance de la forêt, des quantités énormes de données sont collectées. Bien qu'en général, de nombreuses données sont collectées grâce à des initiatives variées comme Niveau I, Niveau II et les IFN, on peut conclure que la disponibilité de données actualisées pour rendre compte de l'état de la forêt et des causes variées au niveau régional, national et européen est limitée par des données contradictoires, manquantes et impossible à comparer. Une aide financière continue en vue d'une collecte harmonisée de données évaluant les différentes causes à effet du dépérissement forestier est nécessaire pour maintenir mais également améliorer les systèmes actuels de surveillance de la forêt. Basés sur des informations fiables et sensées, les mécanismes d'action appropriés, tournés par exemple

vers la prévention et l'atténuation du dépérissement forestier, peuvent être développés de manière satisfaisante et mis en œuvre à différentes échelles.

Ayant passé en revue les instruments financiers européens et les différentes mesures qui sont soutenues par ces instruments, on a noté qu'il y a des recoupements partiels entre les objectifs de ces différentes mesures. On peut trouver en particulier ces recoupements dans la prévention aux incendies, les mesures d'atténuation et de surveillance qui sont soutenues par des instruments variés avec différents objectifs et arrières plans (voir tableau 3). Une meilleure coordination et cohérence entre ces mesures est proposée.

Les opportunités et priorités qui, au sein de l'UE, lient fonds et instruments financiers sont substantielles mais ont besoin d'être pleinement compréhensibles par les bénéficiaires potentiels. La CE pourrait, si nécessaire, communiquer activement de telles informations aux autorités compétentes au niveau des États Membres. La variété des instruments financiers et leurs différentes procédures d'application, les options d'allocation et les rapports de procédure peuvent aboutir à un alourdissement de la bureaucratie et des activités de coordination. Bien que plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre, les mesures existantes ont besoin d'être davantage développées afin d'augmenter les effets de synergie entre les instruments individuels, afin de les rendre plus transparents à un large éventail des parties prenantes et d'améliorer la communication entre les différents acteurs concernés.

Pour combattre efficacement les diverses causes du dépérissement forestier à différents niveaux, il est fondamental d'améliorer la coordination, la communication et la cohérence des instruments. En vue de cet objectif, le soutien d'une entité spécialisée de l'UE à la protection de la forêt pourrait être apporté.

## **4 Attentes futures – Options pour une entité en faveur de protection de la forêt**

L'étude de faisabilité a montré qu'étant donné l'état actuel et le développement prévu des pressions environnementales (voir chapitre 2), les activités futures pour combattre le dépérissement forestier au niveau européen sont tout à fait nécessaires. Les objectifs ainsi que les options organisationnelles alternatives pour combattre le dépérissement forestier au sein de l'UE sont présentés par la suite. Les recommandations sont basées sur les évaluations passées, les mesures d'action actuelles au niveau national et européen, l'état actuel et les développements futurs prévus des forêts et leurs dispositions quant au dépérissement.

L'enquête portant sur l'étude de faisabilité a montré qu'au niveau de l'UE, des mesures efficaces et bien établies pour combattre le dépérissement forestier ont été mises en œuvre (voir Tableau 3). Ces mesures doivent être davantage développées afin (a) d'augmenter les effets synergiques entre les instruments individuels, (b) de rendre les instruments plus transparents à toute les parties prenantes et de bénéficiaires potentiels, et (c) d'améliorer la communication entre les différents acteurs concernés. Le défi majeur sera d'incorporer des modèles futurs de dépérissement forestier, qui sont déterminés par les changements climatiques, dans les mesures existantes, amendées ou nouvelles. Étant donné que les risques pour la santé et la vitalité de l'écosystème forestier échappent dans une large mesure à la gestion des forêts, des instruments futurs seront nécessaires pour aborder les activités d'atténuation et de surveillance et en particulier la prévention. Seule la combinaison, prévention, atténuation et contrôle permettra à l'UE d'être en position de maintien et d'amélioration des fonctions multiples et utiles des forêts ainsi que leur contribution à la qualité de vie.

L'efficacité des mesures nationales et européennes de protection dépend de programmes et d'instruments déterminés. Afin de garantir des actions plus efficaces et ciblées en faveur de la prévention, l'atténuation et du contrôle du dépérissement forestier, une coordination, une communication et une cohérence améliorée entre des programmes pertinents et une disponibilité des instruments financiers pour les mesures en faveur de la foresterie sont d'une importance capitale. Ceci contribuera à fixer les financements propres pour les problématiques

les plus urgentes et à améliorer l'efficacité des actions soutenues. La problématique majeure est la coordination entre les mesures de protection de la forêt grâce au Règlement de Développement Rural et aux activités de surveillance, qui sont liées à «Forest Focus» (expiré) et actuellement abordées dans les instruments financiers de LIFE+ Environnement (2007 à 2013)

Les trois composantes majeures de la stratégie de protection de la forêt – **prévention**, **atténuation** et **contrôle** – nécessitent d'établir un ensemble d'objectifs spécifiques.

Les conclusions issues de l'enquête menée auprès des États Membres de l'UE et de la communication personnelle auprès de parties prenantes variées ont révélé un ensemble d'objectifs spécifiques, qui sont considérés comme essentiels pour le renforcement des activités actuelles et pour permettre la préparation et la mise en œuvre de mesures supplémentaires au niveau de l'UE. Les objectifs sont résumés ci-dessous, la série présentée ne reflète pas un ordre d'importance.

## **Objectifs**

### ***Communication et coordination***

L'analyse des questionnaires mis en circulation parmi les États Membres de l'UE ont clairement montré une satisfaction envers les mesures et les instruments financiers de l'UE, mais également, dans certains cas, des difficultés en terme de transparence, quant à a) l'applicabilité des mesures, b) les options de financements et c) l'évaluation de l'efficacité. Il en ressort qu'une simplification des mesures européennes et des instruments financiers serait la bienvenue.

Le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER), qui fournit une aide financière pour la mise en œuvre du nouveau Programme en faveur du Développement Rural, s'appuie sur la simplification, et favorise ainsi la compréhension et l'efficacité. Le même principe général a été appliqué en intégrant l'ancien «Forest Focus» avec d'autres instruments dans LIFE+. LIFE+, aidant à la mise en œuvre du 6<sup>ème</sup> Programme communautaire d'action en faveur de l'environnement, est composé de trois volets thématiques (1) nature et biodiversité, (2) politique et gouvernance en matière d'environnement et (3) information et communication. Ce dernier comprend forêts et surveillance de la forêt. Par rapport à la simplification et consolidation de ses instruments, l'UE devrait considérer un engagement

plus proactif dans l'aide et le conseil technique aux États Membres. Des exemples où le soutien pourrait être fourni sont liés à a) l'éligibilité aux financements, b) la sélection adéquate des instruments financiers et c) leurs procédures d'application. Une communication et coordination accrues, une compréhension totale quant aux options d'application des instruments financiers de l'UE, aideront à bâtir les mesures de protection de la forêt plus efficaces tout en respectant le principe de subsidiarité national/local.

De plus, la CE pourrait s'engager dans la promotion d'évaluation (indépendante) de l'efficacité de ses instruments financiers et mesures en faveur de la forêt au niveau de l'UE. De telles évaluations offrent la possibilité de donner un aperçu des performances des mesures appliquées au niveau des États Membres, de mettre en lumière les succès mais également d'identifier les zones où davantage de conseils ou de développement des instruments sont requis pour atténuer les impacts du dépérissement forestier. Les États Membres de l'UE approchés dans le cadre de l'étude de faisabilité, ont proposé de mettre en place des lignes directrices claires et des procédures standardisées afin de faciliter de telles évaluations d'efficacité.

Étant donné que les États Membres ont différents niveaux d'application et d'expérience avec les instruments européens, il est important d'aider à l'échange d'expertise et d'expérience entre les États Membres. Ceci s'avère particulièrement pertinent pour les États Membres faisant face à des impacts similaires provoqués par les perturbations forestières et les dommages qui y sont associés.

Une bonne coopération et un échange de connaissance existent déjà partiellement entre certain pays. Par exemple : a) les programmes d'échange des connaissances et de coopération dans la prévention et l'atténuation des incendies de forêt dans les pays du bassin méditerranéen ou b) l'assistance des pays du nord afin d'aider les exploitations forestières à la suite de tempêtes sévères en Europe centrale. En général, on peut conclure que le transfert de connaissances et la coopération entre les États Membres doivent être promus et renforcés. Une telle coopération est particulièrement importante afin de protéger et/ou d'atténuer les dommages à grande échelle causés par les incendies de forêt, les tempêtes, les insectes ou maladies qui dépassent souvent les frontières. Faciliter la coordination d'actions conjointes en appliquant ou développant des mesures de prévention et d'atténuation compatibles, aidera à réduire la gravité des divers dommages forestiers.

### ***Surveillance, Évaluation et Rapport***

La surveillance est une source d'information indispensable sur l'état actuel et les changements des écosystèmes forestiers. Une réussite dans la conception, le développement, la mise en œuvre, la surveillance des progrès des politiques environnementales et la promotion de l'efficacité des mesures de prévention, d'atténuation et de contrôle dépend véritablement de la disponibilité de données complètes et fiables sur l'état de l'environnement, des pressions, des impacts et de ses réponses.

On peut conclure que la surveillance, l'évaluation et le compte rendu actuels des dégâts forestiers causés par les tempêtes, insectes et maladies, les dégâts sur la faune sont moins développés et harmonisés en comparaison à ceux des incendies de forêts et des effets de la pollution de l'air. Les activités sont en général prises au niveau national ou régional mais ne sont pas synthétisées au niveau de l'UE, bien que les causes du dépérissement forestier reçoivent une attention de plus en plus accrue (voir également chapitre 2).

La surveillance de l'état de la forêt sous PIC Forêt/Forest Focus a fait principalement part du déclin de la forêt causé par la pollution de l'air et ne permettait pas l'identification des relations de cause à effet. Ceci était dû principalement au fait que le dépérissement forestier est le résultat d'interactions complexes et souvent spécifiques au site. De plus, le nombre limité de caractéristiques estimées par l'échantillonnage représentatif Niveau I ne prend pas en considération l'inférence causale et l'identification des relations de cause à effet. Le besoin d'améliorer le champ des paramètres à évaluer est largement admis, ce qui permettra une avancée de la recherche et l'analyse sur le déclin de la forêt. Ceci aidera également au développement et à l'amélioration des mesures de prévention et d'atténuation. La surveillance de l'état de la forêt peut bénéficier (a) de l'intégration d'attributs harmonisés dans les estimations de l'Inventaire Forestier National avec un réseau étendu de placette ou (b) en élargissant les estimations harmonisées mises en pratiques sur les placettes de Niveau I et Niveau II. Un certain nombre d'approches initiales pour l'amélioration des évaluations a été par exemple testé dans les projets communautaires BioSoil<sup>17</sup> (Niveau I) et ForestBiota<sup>18</sup> (Niveau II). Généralement, on peut conclure que les données évaluées doivent être mises plus facilement à disposition des institutions et des services de la Commission engagés dans la

---

<sup>17</sup> <http://forest.jrc.it/activities/ForestFocus/biosoil.html>

<sup>18</sup> <http://www.forestbiota.org/>

surveillance du dépérissement forestier et l'identification des liens de cause à effet. Pour la coordination des activités de surveillance liées à la santé et vitalité de la forêt, la coopération déjà existante entre la commission et CEENU PIC Forêts devrait être maintenue.

En terme de gestion des données, stockage inclus, échange et accès, la CE possède un ensemble compréhensible de systèmes d'information et de bases de données comme par exemple, le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt (EFFIS), la base de données «Forest Focus» ou la base de données Eurostat. Les attentes futures sont vues dans le développement d'un centre communautaire de données forestières comme composante du Système de partage d'information sur l'environnement (Shared Environment Information System - SEIS).<sup>19</sup>

Le Système Européen d'information sur les feux de forêt (EFFIS) fournit des informations pertinentes sur la protection des forêts contre les incendies en Europe. Il traite des conditions pré-incendies, par exemple les prédictions de risque d'incendie, et de l'évaluation post-incendie, centrée sur l'estimation des dégâts annuels causés par les incendies de forêt. Des plans d'amélioration concernant la surveillance des incendies de forêt dans les années à venir sont liés à la phase post incendie, comprenant les émissions atmosphériques, la régénération de la végétation et l'analyse du risque post incendie, donnant ainsi plus d'outils pour les professionnels des incendies et pour le développement des mesures de prévention et d'atténuation des incendies.

Ces dernières années, l'inquiétude s'est accrue parmi les États Membres, elle concerne l'augmentation significative de l'obligation de rapport naissant des procédés internationaux, initiatives et engagements. Les engagements internationaux nécessitent un ensemble d'informations croissant pour évaluer l'état actuel de la forêt et son développement en termes de ressources, de biodiversité, de santé, de rôle dans le cycle du carbone, ou leur vulnérabilité quant aux changements climatiques. L'accroissement constant des obligations de rapports peut alors affecter la qualité, l'intégrité et la ponctualité de restitution des données et informations soumises, et réduire la mise en œuvre des obligations de rapport au lieu de la favoriser. Afin de réduire l'obligation de rapports des États Membres, des mesures doivent

---

<sup>19</sup>En 2005, DG ENV, DG ESTAT, DG JRC, and EEA ont conclu que la mise en place du Système de partage d'information sur l'environnement couvre un des domaines environnementaux le plus important et sont d'accord sur le principe de partage des responsabilités.

être prises : (a) fournir l'assistance quant aux exigences des obligations variées de rapports (b) réduire la redondance des rapports et (c) garantir que les informations fournies sont complètes, fiables et comparables à tous les niveaux. Il a été largement reconnu que l'aide est nécessaire pour adapter la surveillance nationale, l'évaluation et le rapport des procédures afin de garantir les conventions, les résolutions et les directives.

Généralement, on peut conclure que la surveillance, l'évaluation et le rapport des causes variées du dépérissement forestier sont fondamentaux afin de proposer des mesures efficaces de prévention et d'atténuation. Grâce à une information fiable, harmonisée et mise à jour, une réponse à temps dans les régions affectées ainsi que les actions à long terme telle que la mise en œuvre des mesures de prévention, peuvent être assurées. Les données collectées et évaluées fournissent la base d'une politique et d'une prise de décision. C'est pour cette raison qu'il est important que a) l'aide financière et organisationnelle pour l'évaluation de la surveillance et le rapport d'activités soient à l'avenir garantis mais également b) la surveillance existante, l'évaluation et le rapport des mécanismes doivent être davantage développés et améliorés pour devenir plus efficace en ce qui concerne les besoins d'information, les politiques liées et les processus de prise de décision.

### ***Stratégie de développement et allocation budgétaire***

L'évaluation de la performance et durabilité des mesures pour prévenir, atténuer et contrôler le dépérissement forestier, ainsi que les connaissances récentes sur les nouveaux modèles de dépérissement forestier, ont besoin d'être utilisées pour le contrôle et pour un développement stratégique des mesures et instruments. Ces évaluations devraient être utilisées afin d'aider la commission à l'aide d'un feedback concernant la performance des mesures prises et pour identifier les sujets demandant une attention spéciale dans un futur proche. Les documents stratégiques et les recommandations politiques comprenant l'évaluation des mesures en cours et les recommandations pour de futurs champs d'activités doivent être fournis à la commission. Le développement stratégique des mesures pour combattre le dépérissement forestier entraîne des efforts conjoints et l'expertise des représentants de la recherche, la surveillance et la politique s'avérant nécessaires. Le principe de subsidiarité devrait être pris en compte par l'intérêt commun.

Les États Membres ont exprimé le besoin de structures et de procédures bien établies des instruments financiers et des actions pour faciliter l'identification des priorités. Une entité en

faveur de la protection de la forêt pourrait assister la CE en fournissant des conseils aux États Membres sur les allocations budgétaires pour les mesures de prévention, d'atténuation et de contrôle pour les types particuliers de dépérissement forestier causés par des agents destructeurs et/ou affectant des régions spécifiques. Les liens relatifs à la surveillance continue, la mise en place d'évaluations ad-hoc de dommage et des risques prévus peuvent être soutenus par l'allocation de budget. Le Système Européen d'Information sur les Feux de Forêt hébergé par la CE-JRC est un exemple positif pour ces procédures. Il est plus efficace et harmonise également les évaluations de dommage et la planification des risques pour des causes variés (par exemple les incendies, les tempêtes, les insectes et les maladies). Il pourrait être promu et utilisé pour la sélection d'actions prioritaires et de décisions sur les allocations de budget flexibles au soutien de ces mesures.

### ***Coordination des actions en cas de désastres à grande échelle et transfrontalières***

Il est largement accepté que les scénarios futurs de dépérissement forestier vont probablement se réaliser à différentes échelles, s'étendant sur plusieurs hectares à de vastes régions couvrant plusieurs États Membres. En cas de catastrophe à grande échelle, les activités pour l'évaluation et la restauration des dégâts rendent nécessaire une coordination multinationale. Celle-ci comprend des activités de soutien à la prévention et à la préparation aux situations de crise telle que l'atténuation des dommages ou l'apport de ressources pour la gestion de crise et des activités devant être menées par la suite (par ex. élaguer les sites touchés, reboisement ou intervention dans le marché pour stabiliser les prix des exploitants). Ces mesures doivent être compatibles avec les lois nationales et les droits souverains des États Membres.

### ***Assistance technique en cas d'urgence***

Plus particulièrement en cas de catastrophes, le besoin d'action ne peut pas être limité aux supports administratifs et financiers. La Commission devrait faciliter l'établissement de groupes de travail afin d'apporter une assistance technique et logistique aux États Membres, par exemple une équipe technique et des équipements (avions) pour lutter contre les incendies ou des forces opérationnelles pour la l'élimination d'insectes nuisibles. Ces opérations ne seront conduites qu'à la demande des États Membres, tout en étant compatibles avec les lois nationales et la souveraineté des États Membres. Le Fond de Solidarité Européen, et plus particulièrement le Mécanisme de Protection Civile doivent servir d'exemples.

### ***Consultation d'Experts***

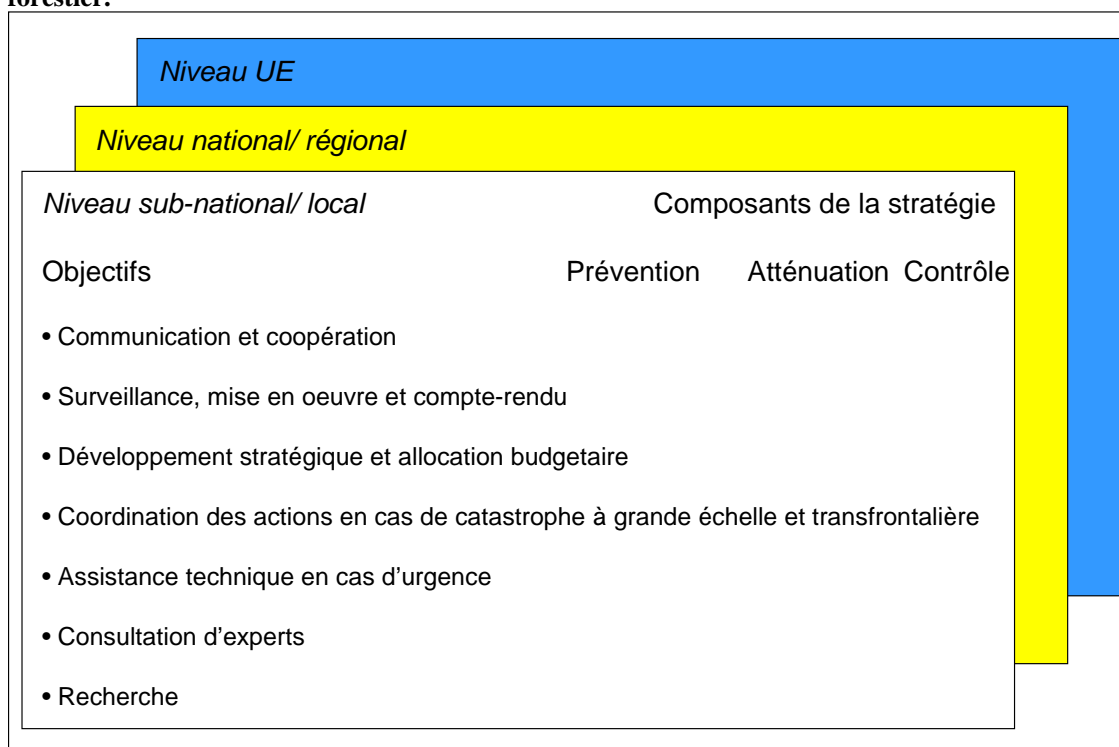
Les modèles de dépérissement forestier futurs vont confronter les experts et les administrations nationales à de nouveaux problèmes, qui se placent probablement au-delà du champ d'expertise et d'expérience disponible au niveau national. Alors qu'une expertise du traitement des risques spécifiques et des événements nuisibles sera disponible dans certains des Etats Membres (par exemple les incendies de forêt), d'autres menaces pourront être nouvelles pour l'Europe (par exemple les dommages causés par de nouvelles espèces invasives). Afin de mettre en place des approches efficaces pour combattre les différents aspects du dépérissement forestier, la nécessité d'établir des panels d'experts et de rendre ces expertises disponibles aux Etats Membres a été exprimée. La Commission a été identifiée en tant que coordinateur et facilitateur de panels d'experts et de groupes de travail, concentrés sur les aspects spécifiques du dépérissement des forêts et prêts à être consultés par les Etats Membres.

### ***Recherche***

La complexité du dépérissement des forêts, le manque de connaissance sur les facteurs déterminants et les relations de cause à effet, ainsi que l'incertitude des prédictions des scénarios futurs rendent l'implication de la science nécessaire. Pour chacun des trois objectifs majeurs – prévention, atténuation et contrôle – la recherche appliquée peut apporter des contributions significatives prenant en considération des mesures nouvelles, au cas par cas et plus efficace.

De plus les activités de recherche sont nécessaires, pour protéger et analyser des informations déjà disponibles provenant d'enquêtes et d'études scientifiques, et pour apporter des analyses synoptiques. Par exemple les données évaluées par la surveillance «Forest Focus» peuvent être ajoutées aux données des Inventaires Forestiers Nationaux, des études expérimentales et autres informations auxiliaires (par exemple modèles climatiques, modèles de croissance de la forêt), et apporter ainsi les informations permettant d'identifier un éventail de scénarios futurs probables, et d'anticiper ceux-ci pour le développement de la prévention, l'atténuation et des mesures de contrôle. La Communauté Européenne, conjointement avec les Etats Membres auront besoin d'identifier les champs/thèmes où la recherche est tout à fait nécessaire et de faire pression pour leur intégration dans les procédés de financement, comme le Programme Cadre de l'Union européenne ou d'autres moyens de financement pertinents.

**Fig. 10: Objectifs et composants stratégiques à différent niveau d'action pour combattre le dépérissement forestier.**



### **Conclusion**

Les tâches listées ci-dessus, peuvent être appliquées à l'Europe entière ou à certaines régions géographiques sélectionnées en fonction de modèles spécifiques de dépérissement forestier. Quelques nuisances ne se retrouveront qu'au niveau local, alors que d'autres pourraient affecter de plus grandes superficies pouvant s'étendre au-delà des frontières des Etats Membres de l'UE. La spécificité de la tâche mise à part, le développement et la mise en œuvre d'instruments pour combattre le dépérissement forestier doivent prendre en compte l'aspect géographique (voir Fig. 10). Une préoccupation toute particulière étant d'adhérer au principe de subsidiarité.

En considérant l'entière complexité du dépérissement forestier et ses liens avec les secteurs environnementaux, sociaux et économiques, les mesures pour combattre le dépérissement forestier doivent prendre en compte (voir Fig 11) :

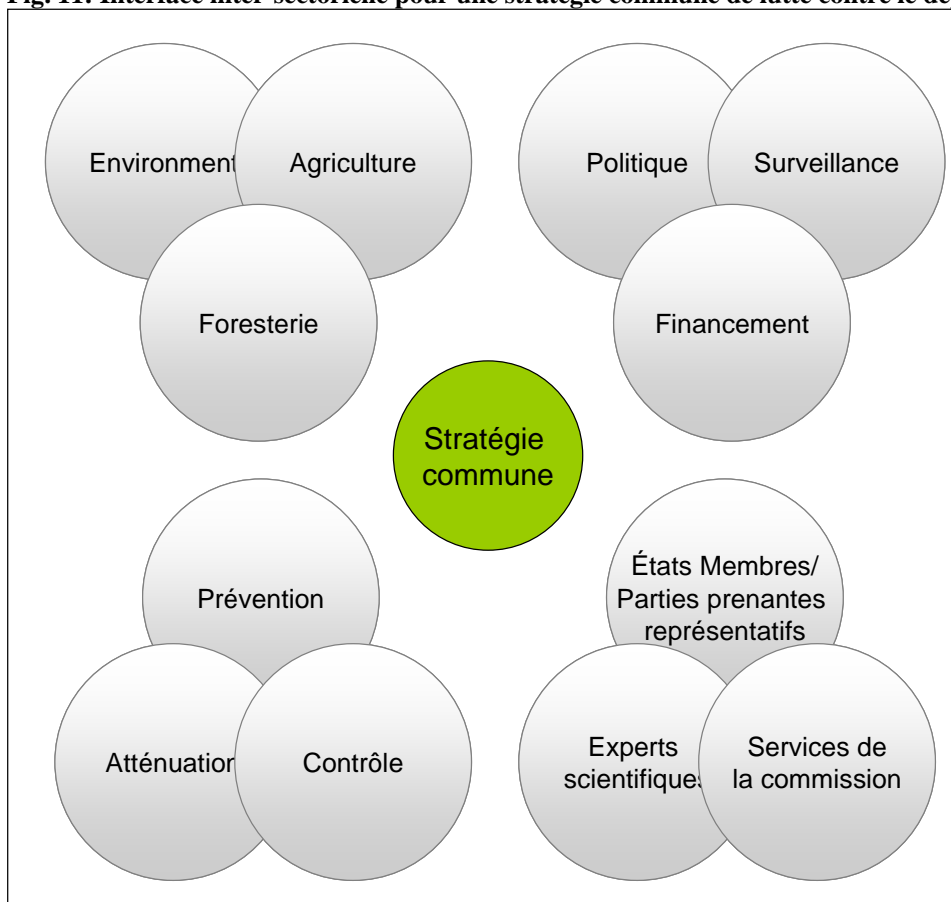
- (1) la coordination et la coopération entre les différents secteurs (par exemple l'environnement, l'agriculture et la foresterie) et acteurs (Services de la Commission, Etats Membres et experts scientifiques),

(2) les différents éléments de stratégie de protection de la forêt; à savoir la prévention, l'atténuation et le contrôle,

(3) les différents instruments et les différentes applications pour la mise en œuvre (par exemple, politique, surveillance et financement).

Pour pallier à cette complexité, une coordination commune et des interfaces de coopération doivent être soutenues. Un dialogue continu entre les parties prenantes et les secteurs impliqués, mis en place par le Parlement Européen et la Commission Européenne, est crucial pour combattre le dépérissement forestier, que ce soit à un niveau régional, national ou Européen. Plusieurs options existent afin de faciliter ce dialogue et d'établir une structure organisationnelle commune pour combattre le dépérissement forestier, allant des panels d'experts et groupes de travail axés sur certaines questions, à une entité spécialisée dans la protection forestière. Ces options seront par la suite présentées et évaluées.

**Fig. 11: Interface inter-sectorielle pour une stratégie commune de lutte contre le dépérissement forestier.**



## Structure organisationnelle

Pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus, un ensemble de différentes structures organisationnelles peut être considérée. La réalisation de toute structure alternative dépend d'une cascade de contraintes légales, de la souveraineté des Etats Membres et de l'empressement des différentes parties prenantes à endosser les responsabilités d'une nouvelle entité organisationnelle.

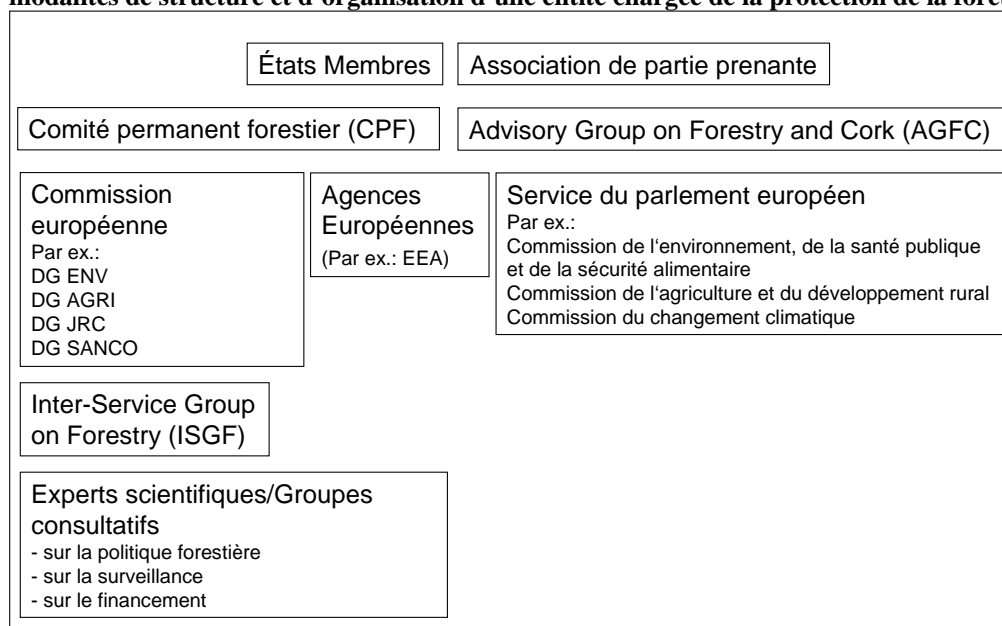
Une multitude d'options existe pour la mise en œuvre d'une entité de protection forestière au niveau de l'UE, elles se différencient selon le statut légal et le mandat assigné à cette entité. Pour faciliter la présentation d'options potentielles, trois alternatives ont été sélectionnées pour préciser les discussions :

- Panels d'experts et groupes consultatifs, comprenant les experts en politique forestière, en surveillance et financement qui pourraient être suivis par un programme commun de coordination, élaboré par exemple par DG ENV, DG AGRI, DG JRC et DG SANCO.
- Réseau de compétence ou entité virtuelle, consistant en différents noeux d'institutions Européennes déjà établis (par exemple, European Forest Data Center, Eurostat, EEA, JRC), les programmes et centres internationaux (par exemple, PIC Forêt, CEENU, FAO, UN GIEC, IUFRO), les institutions et experts des Etats Membres ( par exemple les instituts en recherche forestière)
- Entité spécialisée, application et coordination au nom de la Commission Européenne d'une stratégie commune de combat contre le dépérissement forestier dans l'UE, avec sa propre infrastructure et son propre personnel.

Les panels d'experts ou les groupes consultatifs sont la forme la plus simple d'une organisation structurelle ayant des obligations limitées, alors qu'une entité spécialisée représente une structure organisationnelle comprenant un mandat considérable, sa propre équipe et son propre budget. Un réseau de compétence a un statut intermédiaire et peut faciliter la coopération des organisations déjà existantes, CE et non-CE.

Sans référence à la forme légale des différentes options déjà existantes, les personnes concernées doivent être impliquées dans la discussion ainsi que la sélection de la forme organisationnelle finale et son mandat. Dans la figure 12, les personnes les plus concernées sont listées afin de pouvoir les consulter dans le cas de discussions sur différentes options envisageables pour organiser et assigner des mandats à une entité chargée de la protection de la forêt.

**Fig. 12: Corps concernés, qui devraient être pris en compte lors de discussions sur les différentes modalités de structure et d'organisation d'une entité chargée de la protection de la forêt.**



Selon la forme organisationnelle et légale, différents objectifs et fonctions pour une entité spécialisée peuvent être définis. Le tableau 4 présente les objectifs décrits ci-dessus et l'éventualité que les 3 options rencontrent ces objectifs. Un ou plusieurs groupe d'experts constituerait le format organisationnel le plus simple, et serait avant tout consacré à la consultation. À une étendue limitée, les activités de recherche pourraient être assignées aux groupes d'experts.

Une entité spécialisée pourrait rencontrer tous les objectifs. Surveillance, estimation et compte rendu nécessiteraient d'être coordonnés par les institutions européennes déjà existantes et leurs mandats, par exemple, le Centre de Recherche Commune de la Commission Européenne (EC-JRC). L'entité spécialisée devrait avoir son propre budget pour les activités de recherche ou des mandats assignés à des institutions de recherche externes.

Un réseau virtuel de compétences a une position intermédiaire et un mandat. Seulement quelques mandats et objectifs pourraient être partiellement assignés à ce réseau virtuel.

**Tableau 4: Objectifs assignés aux différentes options de formats organisationnels.**

Options d'organisation / Objectifs	Groupe d'experts	Réseau virtuel de compétence	Entité spécialisée
<b>Communication et Coopération</b>		(X)	X
<b>Surveillance, mise en oeuvre Et compte-rendu</b>		X	(X)
<b>Développement stratégique et budget allocataire</b>		(X)	X
<b>Coordination des actions de catastrophe à grande échelle et transfrontalière</b>		(X)	X
<b>Assistance technique en cas d'urgence</b>		(X)	X
<b>Consultation d'experts</b>	X	X	X
<b>Recherche</b>	(X)	X	(X)

La décision finale pour la sélection de toute option dépend de l'intention des Etats Membres et de la disponibilité des budgets. Le dépérissement forestier ainsi que les défis futurs pour les écosystèmes forestiers et le secteur forestier, nécessitent des efforts communs. Il est largement accepté que les défis futurs des forêts Européennes sont bien plus complexes, et ne sont pas seulement associés aux effets de la pollution atmosphérique sur l'état des forêts. C'est derrière cette controverse que les multiples fonctions des forêts doivent être maintenues. D'après un rapport de l'AEE (Agence Européenne pour l'Environnement) sur la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique en Europe (EEA, 2006), les régions Méditerranéennes et d'Europe Continentale vont subir une baisse des récoltes due aux sécheresses de plus en plus fréquentes. Par ailleurs, l'augmentation des risques d'incendies est probable en Europe du sud comme les tempêtes le sont en Europe Centrale. Cette possible augmentation de risque pour les écosystèmes forestiers rend nécessaire les activités communes.

Le besoin de mettre en œuvre une politique européenne commune pour combattre le dépérissement forestier a été explicitement exprimé. Le défi reste à savoir comment l'impératif politique pour combattre ce dépérissement forestier peut être mis en œuvre avec les outils politiques Européens tout en respectant le principe de subsidiarité.

## 5 Références

COM (2004) 621 final: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+)

COM (2006) 302 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 15 June 2006 on an EU Forest Action Plan

Commission Regulation (EC) No 2355/2002 of 27 December 2002 amending Commission Regulation (EC) No 438/2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds

Council 2004, Preventing Forest Fires – Report to Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs of the Council of Europe, see:  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10962.htm>

Council Decision 89/367/EEC in May 1989 setting up a Standing Forestry Committee

Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance

Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora

Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations

Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds

Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund (EUSF)

Council Regulation (EEC) No 1973/92 of 21 May 1992 establishing a financial instrument for the environment (LIFE)

Council Regulation (EEC) No 2158/92 of 23 July 1992 on protection of the Community's forests against fire (OJ L217, 31. 7. 1992)

Council Regulation (EEC) No 3528/86 of 17 November 1986 on the protection of the Community's forests against atmospheric pollution

Council Resolution of 15<sup>th</sup> of December 1998 on a Forestry Strategy for the European Union (1999/C 56/01)

DGRF, 2006: Relatório sobre Incêndios Florestais (2005), Direcção Geral dos Recursos Florestais (DGRF), see: [http://194.38.148.228/images/stories/dgrf\\_if\\_](http://194.38.148.228/images/stories/dgrf_if_)

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

EC-JRC, 2006: Forest Fires in Europe 2005, European Commission – Joint Research Centre, see: <http://effis.jrc.it/documents/2006/ForestFiresInEurope2005.pdf>. 53 p.

EC-JRC, 2007: The European Forest Fire Information System Newsletter, Issue 2007 (3). EC-Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability, see: [http://effis.jrc.it/documents/2007/EFFIS\\_Newsletter\\_3\\_2007\\_small.pdf](http://effis.jrc.it/documents/2007/EFFIS_Newsletter_3_2007_small.pdf). 22 p.

EEA, 2007: Halting the loss of biodiversity by 2010: Proposal for a first set of indicators to monitor progress in Europe, EEA Technical Report 11/2007

EEA, 2005: Vulnerability and adaptation to climate change in Europe. European Environmental Agency, Technical Report 7/2005. 79 p.

EFI, 2005: Evaluating Financing of Forestry in Europe, EFFE (QLK5-CT-2000-01228)

<http://www.efi.fi/projects/effe/>

FAO, 2006: Global Forest Resources Assessment 2005, Progress towards sustainable forest management. FAO Forestry Paper 147EC, 1997: Study on European Forestry Information and Communication System – Reports on Forestry Inventory and Survey Systems – Volume 1, 2, Belgium 1997, 1328 p.

ICP Forests, 2006: The condition of forests in Europe, 2006 Executive Report, Federal Research Centre for Forestry and Forest Products (BFH), United Nations Economic Commission for Europe, Geneva 2006, 33 p.

ICP, Forests, 2004: The condition of forests in Europe 2004, Executive Report, Federal Research Centre for Forestry and Forest Products (BFH), United Nations Economic Commission for Europe, Geneva 2004, 52 p.

Janse, G., 2005: European-Cooperation and Networking in Forest Communication, European Forest Institute, EFI Technical Report 20

Köhl, M., Päivinen, R., 1996: Definition of a System of Nomenclature for Mapping European Forests and for Compiling a Pan-European Forest Information System, Ispra, Joint Research Center, Joensuu, European Forest Institute, Birmensdorf, WSL, EUR 16416 EN, 238 p.

Köhl, M., Päivinen, R., Traub, B., Miina, S., 1997: Comparative Study, in: Study on European Forestry Information and Communication System: Report on Forest Inventory and Survey Systems, European Commission, Luxembourg: 1267-1322.

CMPFE, 2002a: Improved Pan-European Indicators for Sustainable Forest Management, Vienna, 6 p.

CMPFE, 2002b: Relevant Definitions used for the Improved Pan-European Indicators for Sustainable Forest Management, CMPFE Expert Level Meeting, Vienna, CMPFE Liaison Unit. October 2002.

CMPFE, 2003, State of Europe's forests 2003, The CMPFE Report on Sustainable Forest Management in Europe, 114 p.

CMPFE, 2005: National Forest Programmes in Europe, Steps taken by the CMPFE towards the development, dissemination and implementation of the concept of National Forest Programmes in Europe, Warsaw 2005

CMPFE, 2007: State of Europe's Forests 2007, The CMPFE report on sustainable forest management in Europe, Jointly prepared by the CMPFE Liaison Unit Warsaw, UNECE and FAO, Warsaw 2007, 263 p.

MIMAM, 2006: Los incendios forestales en España durante el año 2005, Ministerio del Medio Ambiente, [http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/defensa\\_incendios/estadisticas\\_incendios/pdf/incendios\\_forestales\\_2005.pdf](http://www.mma.es/secciones/biodiversidad/defensa_incendios/estadisticas_incendios/pdf/incendios_forestales_2005.pdf)

Official Journal of the European Union, 2007/C 232/05 ISSN 1725-2423, Volume 50

Päivinen, R., Köhl, M. (Editors), 2005: European Forest Information and Communication System (EFICS), EFI Technical Report No. 17, European Forest Institute, Joensuu, Finland, 199 p.

Regulation (EC) No 1655/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE)

Regulation (EC) No 1682/2004 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2004 amending Regulation (EC) No 1655/2000 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE)

Regulation (EC) No 2152/2003 of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 concerning monitoring of forests and environmental interactions in the Community (Forest Focus)

Regulation (EC) No 614/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+)

- Schelhaas, M.J., Nabuurs, G.J., Schuck, A., 2003: Natural disturbances in the European forests in the 19th and 20th centuries, *Global Change Biology*, 9 (11), p. 1620-1633
- Setzer, F., 2006: Zur institutionellen und finanziellen Umsetzung der forstlichen Förderung in Deutschland, *Forst u. Holz*, 61, Nr.2, p.43-46
- UNECE/FAO 2005. European Forest Sector Outlook Study – Main Report. Geneva Timber and Forest Study Paper 20. ECE/TIM/SP/20. Geneva 2005. 234 p.
- UNECE/FAO, 2000: Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan and New Zealand (TBFRA 2000), Main report, UNECE/FAO Contribution to the Global Forest Resources Assessment 2000, United Nations, New York and Geneva 2000, 445p.
- WSL/BUWAL, 2001: Lothar - Der Orkan 1999, Ereignisanalyse, Birmensdorf, Bern; Eidg. Forschungsanstalt WSL, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL (eds), 365 p.