

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique»

COM(2010) 66 final

(2011/C 48/27)

Rapporteur: **Seppo KALLIO**

Corapporteur: **Brendan BURNS**

Le 17 mai 2010, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique

COM(2010) 66 final.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 août 2010.

Lors de sa 465^e session plénière des 15 et 16 septembre 2010 (séance du 15 septembre 2010), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 121 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE constate ce qui suit:

- les forêts jouent un rôle important en fournissant des ressources naturelles renouvelables, des services écosystémiques variés et les conditions nécessaires au bien-être de l'homme, et cette importance est appelée à croître dans les prochaines décennies;
 - l'on prévoit que le changement climatique aura une incidence sur les fonctions de base de l'écosystème et, partant, sur les services écologiques dispensés par les forêts;
 - l'on prévoit également que le changement climatique accroîtra l'incertitude et l'impact de certains phénomènes et risques ayant des effets négatifs sur l'environnement qui transcendent les frontières nationales (insectes nuisibles, maladies, sécheresse, inondations, tempêtes et incendies de forêts).
 - l'importance du rôle d'une information à jour sur les forêts dans un contexte d'adaptation de la gestion forestière et de la recherche en matière de prise de décision relative aux forêts va croissant.
- qu'il y a lieu d'adopter une approche équilibrée en ce qui concerne les différentes fonctions de la sylviculture, et de ne pas se limiter à la seule protection des forêts;
 - que le maintien de l'écosystème et des services écologiques qui en découlent, ainsi que la garantie de la fourniture d'autres biens publics, supposent de prévoir des incitations financières et d'informer les propriétaires de forêts et les autres acteurs économiques tels que les entrepreneurs forestiers et les utilisateurs de bois, qui sont dans la pratique responsables des décisions concernant les forêts;
 - que les réactions en chaîne et les effets démultiplicateurs du changement climatique peuvent être atténués en anticipant les situations de crise;
 - que la coopération entre les États et les acteurs économiques est un moyen important de contrôle des phénomènes transfrontaliers et d'amélioration de l'information sur les forêts.

1.2 Le CESE souligne notamment:

1.3 Le CESE propose de prendre en compte, dans les diverses politiques de l'UE, le rôle crucial des forêts et du secteur forestier dans une économie verte conforme à la stratégie UE 2020 de la manière suivante:

- les politiques de l'UE ayant un lien avec la forêt, y compris la stratégie forestière et le plan d'action, devraient soutenir une gestion et une utilisation actives des forêts ainsi que la compétitivité de l'utilisation durable et respectueuse de l'environnement du bois et des produits dérivés du bois;

- il y a lieu d'assurer une meilleure coordination entre les activités liées à la sylviculture et les autres secteurs et politiques qui concernent ces domaines, par exemple en conférant au comité forestier permanent et aux autres groupes et comités consultatifs ⁽¹⁾ en la matière un rôle décisionnel plus important dans la prise de décision de l'UE;
- la tarification des divers services de l'écosystème et des biens publics devrait être prise en compte dans la politique rurale de l'UE.

1.4 Le CESE recommande à la Commission

- de donner le bon exemple aux États membres en matière de coordination des activités liées à la sylviculture avec les autres secteurs, politiques, États voisins et autres opérateurs concernés, en vue d'anticiper l'évolution ainsi que la gestion des risques et des crises;
- de soutenir la production d'informations objectives sur le secteur forestier, par exemple dans le cadre de l'Année internationale des forêts (2011), afin d'améliorer l'image du secteur auprès des propriétaires de forêts, des consommateurs et de l'opinion publique;
- de promouvoir la production d'informations sur les propriétés du bois et des produits issus du bois, par exemple leurs effets bénéfiques sur le climat, dans le but d'encourager la consommation et la production durables;
- de commander une étude sur les divers acteurs impliqués dans la collecte d'informations sur les forêts ainsi que sur les informations qu'ils rassemblent;
- de développer les systèmes d'information et de planification forestiers ainsi que les bonnes pratiques basées sur ces systèmes, en partenariat avec la plateforme technologique pour la filière bois, les centres de recherche, les organisations nationales et les différents acteurs de la filière bois, de manière à aider à repérer les changements soudains ainsi que les catastrophes, et à y faire face;
- de fournir davantage d'aide aux États membres et aux autres acteurs dans la mise en place et le suivi d'une industrie forestière durable, la production de l'information nécessaire à cette fin et l'harmonisation de la production de l'information.

⁽¹⁾ Comité consultatif de l'UE pour les forêts et le liège, comité consultatif de la politique communautaire de la filière bois; décision de la Commission n° 97/837/CE du 9 décembre 1997 modifiant la décision 83/247/CEE, JO L 346 du 17 décembre 1997, pp. 95 et 96.

2. Contexte et objectif du présent avis

2.1 Le livre vert à l'examen a pour objectif d'encourager un débat public à l'échelle européenne et de recueillir l'avis des parties intéressées sur l'avenir de la politique de protection des forêts et la politique d'information dans ce domaine, ainsi que d'apporter des éléments qui pourraient permettre d'actualiser la stratégie forestière pour l'UE, notamment sur les aspects ayant trait au climat. Les problématiques soulevées dans ce livre vert constituent la suite logique du précédent livre blanc de la Commission intitulé «*Adaptation au changement climatique: vers un cadre d'action européen*». ⁽²⁾

2.2 Le livre vert donne un aperçu de la situation générale des forêts de l'UE et de leur importance, de leurs traits spécifiques, de leurs fonctions, et cerne les principaux défis qui se présentent à elles. Il étudie aussi les menaces que fait peser le changement climatique sur le fonctionnement des forêts, et décrit les instruments et les systèmes d'information sur les forêts qui sont disponibles pour assurer leur protection.

2.3 En vertu du principe de subsidiarité, la politique forestière relève principalement de la compétence des États membres. Le rôle de l'UE se limite essentiellement à apporter une valeur ajoutée aux projets et aux programmes forestiers nationaux, par exemple en sensibilisant les États membres aux futurs défis, et en formulant des recommandations afin que les interventions aient lieu en temps utile au niveau de l'UE.

2.4 Les remarques formulées dans le présent avis portent sur la mesure dans laquelle le changement climatique modifiera la donne en matière de gestion et de protection des forêts dans l'UE, sur l'orientation à imprimer aux politiques de l'UE pour mieux soutenir les initiatives des États membres dans le domaine forestier, sur la manière dont l'UE peut contribuer à résoudre les problèmes futurs, et sur les informations supplémentaires nécessaires. En ce sens, l'objectif de la protection des forêts de l'UE doit être de garantir que les forêts continuent, à l'avenir, de remplir l'ensemble des fonctions productives, socio-économiques et environnementales qui sont les leurs.

3. Maintien, équilibre et renforcement des divers services rendus par les forêts (question 1)

3.1 Les conventions des Nations unies reconnaissent l'importance des forêts pour la lutte contre le changement climatique ⁽³⁾ et le maintien de la biodiversité forestière ⁽⁴⁾. Au niveau paneuropéen, conformément à la stratégie forestière de l'UE, les États membres se sont engagés à adopter une approche équilibrée, fondée sur le respect des différentes fonctions de la sylviculture et la gestion durable et multifonctionnelle des forêts ⁽⁵⁾. Au niveau européen, la stratégie forestière pour l'Union européenne, le plan d'action de l'UE en faveur des

⁽²⁾ COM(2009) 147 final.

⁽³⁾ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

⁽⁴⁾ Convention sur la diversité biologique (CDB).

⁽⁵⁾ Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (CMPFE).

forêts et la communication sur la filière bois⁽⁶⁾ ont tenu compte des différentes fonctions de la politique forestière. Aux niveaux national et régional, les fonctions des forêts sont gérées, entre autres, dans le cadre de programmes forestiers. Le cadre politique propre au secteur forestier est donc porteur pour assurer l'entretien, l'équilibre et le renforcement des différentes fonctions de la sylviculture. Néanmoins, il est nécessaire d'approfondir les efforts de coordination entre, d'une part, les activités touchant à la sylviculture et, d'autre part, les autres secteurs ainsi que les politiques afférentes. Pour citer un exemple, le comité forestier permanent et les autres organes consultatifs et comités chargés des questions relatives aux forêts,⁽⁷⁾ ainsi que le groupe interservices sur les forêts de la Commission ont le potentiel nécessaire pour y parvenir. Il conviendrait également de conférer au comité forestier permanent un rôle décisionnel plus important en matière d'activités liées à la sylviculture. Concernant la sylviculture, il faudrait assurer aussi une coordination plus efficace entre secteurs au niveau national. L'exemple donné par la Commission, qui met l'accent sur l'approche transsectorielle et sur la prévention, est important pour les exploitants nationaux.

3.2 Les forêts jouent un rôle important en fournissant des ressources naturelles renouvelables, des services écosystémiques et les conditions nécessaires au bien-être de l'homme, et cette importance est appelée à croître dans les prochaines décennies. Ainsi, les consommateurs dits «responsables»⁽⁸⁾ représentent déjà une part considérable du marché dans de nombreux pays européens. Les forêts, les produits et les services forestiers, par leur utilisation diversifiée et durable et les activités de gestion qui y sont liées, constituent une source d'emplois, de revenus et de prospérité pour de nombreuses régions, à des niveaux variés. Les forêts et l'exploitation forestière sont particulièrement importantes pour les communautés locales, de même que la production de bois d'œuvre, les produits forestiers autres que le bois et le tourisme forestier. Il est essentiel, conformément à la stratégie UE 2020, de garantir de bonnes conditions d'exploitation aux propriétaires de forêts, aux entrepreneurs forestiers et aux entreprises dépendant de la forêt, à l'heure où la concurrence pour les terres destinées à la production de bois de construction ou de bois pour produits transformés ou à usage énergétique tend à s'accroître. De même, l'importance du rôle de l'information s'accroît. L'année internationale de la forêt, en 2011, offrira l'occasion d'améliorer l'image du secteur forestier auprès des consommateurs et du grand public, mais aussi de promouvoir un développement et une production durables, par exemple en valorisant les avantages du bois et des produits du bois sur les autres matériaux en matière de lutte contre le changement climatique (stockage du CO₂, faible teneur en énergie, efficacité thermique, etc.).

3.3 Traditionnellement, les activités à dimension écologique en matière de protection et de préservation des forêts ont pu être menées grâce à des objectifs stratégiques, ainsi que grâce aux règlements, lignes directrices et recommandations conçus pour atteindre ces objectifs. Ces dernières années, toutefois, la responsabilité des services écosystémiques et des autres biens publics a été peu à peu transférée aux propriétaires de forêts et aux entreprises. Ces derniers ont besoin, pour pouvoir faire face aux problèmes environnementaux, de disposer de nouvelles

connaissances et d'informations sur les différentes possibilités d'intervention telles que les projets conjoints visant à améliorer le rapport coût-efficacité et les incitations financières. Parmi les défis à relever figurent notamment l'évaluation économique de la préservation de la biodiversité et des bassins hydrographiques, les espaces de loisirs, ou le stockage du CO₂.

3.4 Les forêts et les produits du bois ont un rôle clef à jouer dans la régulation climatique, de même que les produits en bois de construction. Ils ont une capacité de stockage de CO₂ particulièrement importante. Il est possible de remplacer divers matériaux moins performants en matière de lutte contre le changement climatique par du bois. Ainsi, les matériaux issus du bois utilisés pour la construction, l'aménagement intérieur et l'ameublement constituent un puits de carbone à long terme. Dans une certaine mesure, il est également possible d'utiliser la bioénergie dérivée du bois pour remplacer les combustibles fossiles. Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, les objectifs et les instruments politiques peuvent créer des mesures encourageant l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement tels que le bois et les produits issus du bois.

3.5 Ces dernières années, les dommages de grande ampleur causés par les tempêtes et les incendies de forêts ont également alimenté de manière croissante le débat relatif à l'impact du changement climatique sur l'écosystème forestier et, partant, sur les activités liées à la sylviculture. Les forêts jouent un rôle de régulateur du climat à l'échelle locale et régionale, et la protection des sols varie suivant les zones. L'on a pris davantage conscience de ce rôle crucial ces dernières années, en raison d'une meilleure compréhension du cycle de l'eau et de la récurrence des problèmes d'aridité.

4. Effets du changement climatique sur les forêts et le secteur forestier (question 2)

4.1 L'on prévoit que le changement climatique va accroître l'incertitude et les risques de certains effets négatifs sur l'environnement (insectes nuisibles, maladies, sécheresse, tempêtes et incendies de forêts). La mondialisation constitue aussi un défi, car elle va de pair avec le transport de produits en bois d'œuvre et de matériels forestiers de reproduction, ce qui accélère par exemple la propagation d'espèces nuisibles hors de leur aire d'extension naturelle. Si les risques environnementaux touchant les forêts et la sylviculture se concrétisent, ils auront de nombreuses conséquences sociales et économiques. Les effets économiques pourraient découler des changements dans la valeur du capital ou dans les conditions d'exploitation des entreprises. Les effets sociaux pourraient être soit directs, comme la modification des conditions de vie résultant des dommages causés aux forêts, soit indirects, et se traduire par exemple par des réactions sociales en chaîne suite aux changements intervenus dans la situation économique des exploitants dans les zones touchées. La rapidité avec laquelle se concrétisent les risques environnementaux génère des défis spécifiques, par exemple du point de vue des marchés et de la logistique. Pour réduire l'incertitude et faire face aux risques dans ce contexte de changement climatique, il est nécessaire de disposer de davantage d'informations sur leurs causes et leurs effets potentiels.

⁽⁶⁾ COM(2008) 113 final.

⁽⁷⁾ Voir note n° 1.

⁽⁸⁾ Lifestyles of health and sustainability (LOHAS – «modes de vie pour la santé et la durabilité»)

4.2 L'abondance des ressources forestières et l'efficacité de la gestion sylvicole permettent aux forêts européennes de s'adapter à divers changements. Toutefois, des divergences régionales importantes existent à l'échelle européenne, qui sont dues aux différences d'environnement naturel et à des facteurs de société. Par exemple, l'on prévoit que l'impact conjugué du changement climatique et de l'activité humaine augmentera considérablement le risque d'incendies de forêts dans les régions sèches de la Méditerranée. Si les sécheresses se font plus fréquentes ailleurs en Europe, il est probable que les zones où l'épicéa domine, par exemple, seront touchées. Si les hivers deviennent doux et que le sol ne gèle plus, l'exploitation du bois, dans certains cas, sera plus difficile du point de vue logistique. Les risques de dommages causés par des insectes ou des champignons augmentent également. Dans les zones où le potentiel d'abattage a diminué, il est possible que se produisent des dommages liés aux tempêtes et, par la suite, à des insectes. Les conséquences économiques seraient alors considérables pour les propriétaires de forêts et les économies locales, et la diversité forestière pourrait être mise à mal. Une modification de l'environnement des exploitations est susceptible de changer la répartition des avantages relatifs des différentes régions et, partant, des activités entre les régions et leurs conditions sociales.

4.3 Une manière d'éviter les effets négatifs du changement climatique est de prendre des mesures prévisionnelles pour les cas d'urgence. La prévoyance systématique est utile tant pour éviter des effets indésirables que pour anticiper les changements soudains et les désastres naturels. L'intérêt de concevoir des mesures d'ajustement et de prévention à différents niveaux est de plus en plus manifeste. Il importe également que les politiques forestières et les organismes de l'UE tels que la plateforme technologique pour la filière bois marquent leur soutien à une gestion et une utilisation actives des forêts et améliorent la compétitivité de l'utilisation durable de matériaux respectueux de l'environnement tels que le bois.

4.4 Les réactions en chaîne et les effets démultiplicateurs peuvent être atténués en anticipant les situations de crise, par exemple en mettant en place des mécanismes de parade tels que des plans de gestion de crise, des équipements et de bonnes pratiques. Il est particulièrement important, en période de transition ou de crise, de répondre aux problèmes de sécurité, y compris la sécurité de l'emploi.

5. Outils disponibles pour protéger la forêt (question 3)

5.1 Il existe, tant au niveau national qu'au niveau européen, une base juridique solide et un éventail d'instruments fiables pour assurer la protection des forêts. Outre la traditionnelle protection des sites, différentes restrictions à l'exploitation sont en vigueur, ainsi qu'un régime d'octroi de licences. Le problème du secteur forestier est que les réglementations et les instruments le concernant sont trop fragmentés, ce qui engendre des chevauchements et des conflits potentiels.

5.2 Les mesures de protection fondées sur des mécanismes volontaires se sont révélées efficaces sur le plan des coûts, notamment pour les petites exploitations forestières. Toutefois, le choix d'approches de ce type suppose de transférer des compétences et des informations aux propriétaires des forêts, et de financer en totalité les coûts induits par l'activité de protection volontaire et la perte de revenus.

5.3 Actuellement, le plus gros point d'interrogation concerne la situation de la diversité des forêts hors des zones protégées, du fait du manque d'informations. De plus, l'objectif visant à augmenter la part de la biomasse dans les énergies renouvelables pourrait avoir des incidences sur la gestion des forêts et les pratiques en matière d'abattage et, partant, sur leur diversité.

6. Gestion et utilisation des forêts (question 4)

6.1 Le secteur forestier européen se caractérise par sa longue durée de rotation. Ainsi, l'impact causé par de nouvelles techniques de gestion forestière n'est visible qu'au bout de plusieurs décennies. La situation sociale et économique rend de plus en plus nécessaires le recours à des techniques nouvelles de sylviculture et de récolte dans les forêts commerciales, telle que la production de bois énergétique à faible durée de rotation ou les éclaircissements de la forêt mature. Les conditions écologiques telles que le changement climatique renforcent l'impact environnemental des nouvelles techniques de gestion des forêts. L'état des forêts et les changements auxquels elles font face font l'objet d'une surveillance continue dans le cadre de l'adaptation de la gestion forestière, de sorte que celle-ci, le cas échéant, puisse être affinée pour mieux atteindre les objectifs. Les décisions relatives à la gestion et à l'utilisation des forêts sont prises par les propriétaires de forêts, qui ont dès lors besoin d'informations sur les options de gestion disponibles et leurs effets potentiels. Une solution qui pourrait être envisagée serait que les propriétaires de forêts s'occupent eux-mêmes de la planification forestière.

6.2 Encourager les efforts de préservation du patrimoine génétique des matériaux forestiers de reproduction et assurer son adaptation au changement climatique passe en particulier par un ajustement à ces exigences du système de critères et d'indicateurs pour un secteur forestier durable.

7. Pertinence de l'information sur les forêts (question 5)

7.1 L'information sur les forêts européennes est répartie entre trois principaux acteurs:

- la Commission, les organismes et les projets qu'elle finance;
- les organes nationaux de recherche et les instituts de statistique;
- les entreprises et les exploitants forestiers.

7.2 En vertu du principe de subsidiarité, les États membres ont en règle générale compétence dans les affaires qui les concernent, le rôle de l'UE étant d'apporter une valeur ajoutée par l'action commune. Les organes nationaux de recherche et de statistique, tels que les inventaires des forêts domaniales et les offices statistiques, gèrent la production des informations sur les forêts qui sont nécessaires à la planification et à la mise en œuvre de la politique forestière nationale. À l'heure actuelle, les informations sur les forêts de l'UE portent à la fois sur l'état des forêts, y compris les incendies de forêt, et dans certains cas sur la production de bois et les utilisations finales, comme par exemple les données relatives aux produits issus du bois. Ces organes nationaux ont également certaines responsabilités en matière de statistiques internationales. C'est Eurostat qui gère les statistiques de l'UE sur les ressources forestières, la production de bois et la contribution de l'UE aux statistiques mondiales, comme par exemple la compilation et l'harmonisation des données nationales⁽⁹⁾. De même, dans le cadre d'engagements internationaux⁽¹⁰⁾, la Commission aide les organes nationaux à harmoniser leurs données. Au cours du processus d'harmonisation des statistiques, il convient de veiller non seulement à ce que celles-ci soient harmonisées mais aussi à ce que le contenu des données, comme par exemple les indicateurs de diversité, reflète les différences régionales et nationales. La Commission a mis en place des systèmes de surveillance pour les phénomènes susceptibles d'avoir un impact transfrontalier - par exemple, le mauvais état des forêts⁽¹¹⁾ et les incendies de forêt⁽¹²⁾ - ainsi que des systèmes conjoints d'information et de communication à l'échelle de l'UE⁽¹³⁾.

7.3 Les propriétaires de forêts et les autres acteurs du secteur forestier obtiennent en général les informations relatives à leurs activités ou destinées à faciliter ces dernières par le biais d'organismes nationaux de recherche et de statistiques ou du secteur privé. Certains propriétaires et exploitants forestiers produisent

et stockent eux aussi des renseignements dans leurs propres systèmes d'information en temps réel. La possession d'informations à jour sur les forêts revêt une importance croissante dans un contexte de changement des conditions d'exploitation et d'ajustement de la gestion forestière.

7.4 Les informations sur les forêts présentent des disparités suivant les États membres, où elles sont plus ou moins complètes, précises et à jour. La plupart des pays sont en mesure de produire des rapports au niveau national sur le volume de bois sur pied de leurs forêts sur une base quasi annuelle. De même, certains organes nationaux sont capables de fournir des rapports annuels détaillés et fiables sur l'état de santé et les conditions des forêts de leur pays, leur capacité de production, leur bilan carbone, leurs fonctions de protection, les services qu'elles rendent à la société et leur viabilité⁽¹⁴⁾. Certains pays de l'UE continuent de présenter des informations déficientes en termes de contenu, de précision et de mise à jour. En vue d'harmoniser les statistiques internationales, la Commission finance des projets de R&D et des réseaux de coopération⁽¹⁵⁾. Les principales lacunes en matière de protection des forêts et de changement climatique concernent la diversité forestière hors des zones protégées, l'utilisation durable des ressources bioénergétiques, les stocks et les puits de carbone, y compris les produits du bois, et la localisation rapide des zones sinistrées. Il convient d'accroître l'aide apportée aux exploitants et la collecte d'informations relatives aux forêts, et d'harmoniser davantage ces dernières.

7.5 La difficulté de collecter des informations sur les forêts au niveau de l'UE est due au grand nombre des acteurs participant au recueil des données. Il serait dès lors souhaitable qu'une étude exhaustive soit réalisée afin de déterminer qui recueille les données, et lesquelles.

Bruxelles, le 15 septembre 2010.

Le président
du Comité économique et social européen
Mario SEPI

⁽⁹⁾ À titre d'exemple, le questionnaire commun sur le secteur forestier (QCSF) en coopération avec la FAO, l'OIBT et la Commission économique pour l'Europe des nations unies.

⁽¹⁰⁾ Par exemple le COST E43, *Harmonisation of National Forest Inventories in Europe: Techniques for Common Reporting (Harmonisation des inventaires forestiers nationaux en Europe: techniques pour un rapport commun)*.

⁽¹¹⁾ Action communautaire Forest Focus, 2003-2006/7.

⁽¹²⁾ European Forest Fire Information System (EFFIS – système européen d'information sur les incendies de forêts)

⁽¹³⁾ European Forest Data Centre (EFDAC – centre européen de données sur les forêts) et European Forest Information and Communication Platform (EFICP – plateforme européenne d'information et de communication sur les forêts).

⁽¹⁴⁾ Forest Europe or regional contribution to global forest resource assessment (GFRA).

⁽¹⁵⁾ Tels que: Fut Mon, un projet cofinancé par Life+ destiné à approfondir la conception et la mise en œuvre d'un système de surveillance des forêts à l'échelle européenne (Further Development and Implementation of an EU-level Forest Monitoring System FUTMON); contrat-cadre du Centre commun de recherche pour la plateforme E-Forest; projet USEWOOD du réseau COST: «Améliorer les données et les informations sur les réserves potentielles de bois: une approche européenne des inventaires forestiers nationaux multisources» (Improving Data and Information on the Potential Supply of Wood Resources: A European Approach from Multi-source National Forest Inventories).