COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN SUR
UNE STRATÉGIE FORESTIÈRE POUR L'UNION EUROPÉENNE

Introduction

- I. L'UNION EUROPEENNE FACE A CERTAINS DEFIS DE LA SYLVICULTURE**
 - 1. Remarques générales**
 - Ressources forestières
 - Structure et compétitivité de la filière bois de l'UE
 - Diversité des forêts européennes
 - Menaces sur les forêts
 - 2. Les forêts gérées selon le principe de la durabilité fournissent des services vitaux à la nature et à la société**
 - 3. Questions fondamentales**
- II. UNE APPROCHE STRATÉGIQUE COMMUNE POUR LA COMMUNAUTÉ ET LES ÉTATS MEMBRES**
 - 1. Objectif commun et principes directeurs de la stratégie**
 - 2. Quel rôle pour l'Union européenne**
 - 3. Le rôle des États membres**
- III. LE CADRE D'ACTION COMMUNAUTAIRE**
 - A. INTRODUCTION**
 - B. LES ACTIONS EXISTANTES ET LEUR MISE EN OEUVRE**
 - 1. Règlements actuels concernant les actions structurelles prévues dans le cadre de la PAC et leurs mesures d'accompagnement**
 - 2. L'action communautaire pour la protection des forêts contre la pollution atmosphérique**
 - 3. Les incendies de forêt**
 - 4. Elaboration d'un système européen d'information et de communication forestières (EFICS)**
 - 5. Le marché unique et le commerce de l'UE**
 - 6. Les industries des produits forestiers dans l'UE**
 - 7. Soutien de la Communauté à la recherche forestière**
 - 8. Coopération au développement**
 - 9. Coopération internationale au niveau paneuropéen et mondial**
 - 10. Coordination**
 - C. LES MESURES FORESTIERES DANS LE CADRE DE L'AGENDA 2000**
 - 1. Soutien aux Etats membres dans leurs efforts de mise en oeuvre d'une gestion durable des forêts**
 - 2. Mesures de pré-adhésion**
 - D. QUESTIONS SPECIFIQUES LIEES A LA SYLVICULTURE**
 - 1. Conservation de la biodiversité des forêts**
 - 2. Le bois en tant que source d'énergie**
 - 3. Changement climatique**
 - 4. Certification forestière**
 - E. CONCLUSION**

Introduction

Le 31 janvier 1997, le Parlement européen a approuvé une résolution, fondée sur l'article 138b, paragraphe 2, du traité CE¹, sur la stratégie forestière de l'Union européenne, dans laquelle la Commission est invitée à présenter "une proposition législative concernant une stratégie forestière européenne" qui respecte un certain nombre de considérations et de recommandations.

L'objet de la présente communication est double :

- présenter un plan cohérent de stratégie forestière pour l'Union européenne,
- satisfaire à la demande du Parlement européen, tout en tenant compte des avis formulés par le Comité économique et social² et par le Comité des régions³.

Cette stratégie devrait être envisagée dans le cadre des principes arrêtés et des engagements pris au niveau international, notamment dans le cadre de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement⁴ (par exemple le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques) ainsi que des conférences paneuropéennes pour la protection des forêts⁵.

La stratégie forestière de l'UE repose sur la reconnaissance de la diversité des forêts européennes, de leur rôle multifonctionnel et de la nécessité d'une durabilité écologique, économique et sociale⁶.

I. L'Union européenne face à certains défis de la sylviculture

1. Remarques générales

Ressources forestières

Les forêts sont estimées couvrir environ 3.500 millions d'hectares, soit 27% de la superficie terrestre totale de la planète. Plus de 60% des forêts mondiales sont situées dans sept pays : la Russie, le Brésil, le Canada, les États-Unis, la Chine, l'Indonésie et le Congo (Zaire).

Le continent européen dispose de près de 215 millions d'hectares de forêts et autres terres boisées qui, ensemble, représentent près de 30% de la superficie terrestre du continent. La superficie forestière est aujourd'hui stable ou même croissante, et se

¹ A4-0414/96 (JO C 55 du 24.02.1997, p. 22)

² Avis du Comité économique et social du 24.4.1997 sur "La situation et les problèmes de la sylviculture dans l'Union européenne et la potentialité de développement des politiques forestières" (JO C 206 du 7.7.1997, p. 128)

³ CdR 268/97 final - Avis du Comité des régions du 19.11.1997 sur "La gestion, l'utilisation et la protection des forêts dans l'UE (JO C 64 du 27.2.1998, p. 25)

⁴ CNUED, Rio de Janeiro 1992.

⁵ Strasbourg (1990), Helsinki (1993), Lisbonne (1998)

⁶ Pour l'Europe, ce concept a été défini en 1993 à la Conférence ministérielle pan-européenne sur la protection des forêts en Europe comme suit: "*l'administration et l'utilisation des forêts et des terres forestières d'une façon et à un degré qui maintiennent leur biodiversité, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur potentiel pour remplir, maintenant et à l'avenir, leurs fonctions pertinentes en matière écologique, économique et sociale, aux niveaux local, national et mondial, et qui ne porte pas préjudice aux autres écosystèmes*".

caractérisé par une grande variété de conditions climatiques, géographiques, écologiques et socio-économiques.

L'UE dispose d'une superficie forestière totale de 130 millions d'hectares, soit environ 36% de tout le territoire. Quelque 87 millions d'hectares sont considérés comme exploitables (forêts gérées pour la production de bois et de biens et services non ligneux.)

Comparées aux vastes forêts boréales et tropicales d'autres régions du monde, les ressources forestières de l'UE peuvent sembler peu importantes au premier abord. Toutefois, avec l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, l'Union européenne est devenue le deuxième producteur mondial de papier et de sciages, le premier importateur de produits forestiers et le troisième exportateur de produits forestiers dans le monde.

Structure et compétitivité de la filière bois de l'Union européenne

- La filière bois est composée d'industries travaillant le bois, à savoir, notamment, les scieries, les usines de panneaux dérivés du bois, d'éléments de construction en bois et de matériaux d'emballage en bois ainsi que la production de pâte, de papier et de carton et leur façonnage et, plus en aval, l'imprimerie et l'édition.
- Le secteur se caractérise par des sociétés actives au plan mondial, régional ou local, incluant aussi bien de grandes multinationales d'envergure mondiale que des centaines de milliers de petites ou moyennes entreprises, principalement privées.
- La valeur de la production de la filière bois de l'Union européenne approche dans son ensemble les 300 milliards d'euros, ce qui représente 10% du total de l'industrie manufacturière. Selon les statistiques officielles, le secteur emploie directement 2,2 millions de personnes environ sur la totalité du territoire de l'Union.
- L'Union européenne se situe à la première place des échanges mondiaux du secteur et est le deuxième consommateur mondial de produits forestiers, avec une balance commerciale totale positive. Dans ce contexte, l'UE est toutefois importatrice nette de matières premières, essentiellement de bois d'œuvre, en provenance surtout des PECO et de la CEI, et de pâte de bois en provenance d'Amérique du Nord ou du Sud et d'autres régions où, en matière de production forestière, les taux de croissance sont élevés et les coûts faibles. Dans certains secteurs où le taux d'approvisionnement intérieur est particulièrement élevé, l'Union est forte exportatrice, surtout en ce qui concerne les produits à la plus forte valeur ajoutée.
- L'industrie de l'Union tire parti du fait qu'elle utilise aussi bien des matières premières brutes (fibre vierge) que du bois et du papier recyclés.
- La filière bois de l'UE est dépendante dans certaines zones d'une ressource forestière dispersée, ce qui, au même titre que d'autres désavantages, tend à rendre le bois de l'Union moins compétitif que celui d'une autre provenance.
- Par conséquent, pour être concurrentielle à l'avenir, la filière bois de l'UE doit se voir garanti un approvisionnement sûr et compétitif en matière première et s'efforcer d'améliorer constamment, en s'aidant de la recherche et du développement, sa spécialisation, sa qualité et son esprit d'innovation.

Il ressort de ce qui précède que le secteur forestier revêt une importance capitale pour l'économie de l'Union.

Diversité des forêts européennes

Les forêts européennes sont très variées en termes de conditions bioclimatiques et d'état des sols. Leurs caractéristiques écologiques permettent de les subdiviser en de nombreuses zones de végétation, allant de la zone subméditerranéenne à la ceinture arctique et des plaines côtières à la zone alpine.

La propriété forestière est dans l'Union européenne à 65% privée. L'Union compte environ 12 millions de propriétaires forestiers privés. Les forêts privées sont de ce fait souvent très fragmentées en petites parcelles et la majorité des exploitations ont une superficie inférieure à 5 ha. Le type de propriété varie toutefois considérablement dans la Communauté. En Grèce et en Irlande, l'État possède environ les deux tiers des forêts. En Belgique, en Espagne, en Italie, au Luxembourg, en France et en Allemagne, les collectivités locales jouent un rôle important en tant que propriétaires de forêts.

Menaces sur les forêts

Indépendamment des opérations de déboisement réalisées à des fins d'urbanisation ou industrielles, ou de création d'infrastructures à large échelle, les forêts sont aussi confrontées à de graves menaces : la pollution atmosphérique, les incendies, les changements climatiques, les attaques de parasites et les maladies. Ces menaces peuvent sérieusement perturber, voire même détruire les écosystèmes forestiers. Chaque année, 350 000 à 500 000 ha de forêts sont détruits par le feu dans l'UE. La pollution atmosphérique diminue par ailleurs la vitalité des arbres et l'on estime qu'environ un tiers des forêts européennes est touché d'une façon apparente par la pollution atmosphérique.

2. Les forêts gérées selon le principe de la durabilité fournissent des services vitaux à la nature et à la société.

La principale fonction des forêts est traditionnellement de fournir des ressources renouvelables en bois d'oeuvre et en autres produits tels la résine, le liège, les champignons et les baies: il s'agit là de la fonction des forêts correspondant à la production de matières premières. Mais outre leur rôle économique, les forêts présentent de nombreux autres avantages qu'on peut qualifier de bénéfiques pour la société. L'allongement du temps de loisirs de la population a par exemple accru l'importance sociale de la fonction récréative des forêts⁷. On attache de plus une forte valeur aux aspects environnementaux liés aux fonctions de protection des forêts tels que la biodiversité, le climat local et régional et la protection des eaux et des sols. Dans les régions de montagne, les forêts remplissent différentes fonctions comme la protection contre les avalanches et contre l'érosion⁸. Depuis dix ans, le rôle des forêts dans la fixation des oxydes de carbone se voit attribuer de plus en plus d'importance⁹. Étant donné qu'elles remplissent généralement plusieurs de ces fonctions, la meilleure illustration de leur intérêt est leur multifonctionnalité. Cela signifie, par exemple, que

⁷ On estime par exemple que le nombre annuel de visites dans les forêts des pays nordiques est au moins de 400 millions.

⁸ Dans les forêts méditerranéennes, l'érosion sur les bassins versants varie entre 2 et 3 t par ha et par an, alors que sur les sols nus, elle est comprise entre 20 et 30 t par ha et par an.

⁹ Le rapport Dobris souligne que les forêts européennes contiennent quelque 2,8 giga-tonnes de carbone dans les arbres et la litière, plus 3-4 giga-tonnes de C dans les sols forestiers. 2,8 giga-tonnes de carbone correspondent à la quantité de carbone émise dans l'UE par la combustion de matières fossiles pendant environ 4 ans.

dans une forêt dont la fonction principale est d'assurer la protection du sol, mais qui présente aussi de l'importance pour la conservation de la biodiversité et pour les loisirs, il est possible de récolter le bois d'une façon sélective sans porter atteinte aux autres fonctions de la forêt.

3. Questions fondamentales

Les principales questions liées à la sylviculture qui méritent attention sont les suivantes:

- la promotion du développement du secteur forestier en tant que contribution au développement rural, et notamment à la création et à la conservation des emplois dans les zones rurales,
- la protection de notre environnement naturel et de notre patrimoine forestier (par exemple la protection du sol, la lutte contre l'érosion, la régulation hydrique, l'amélioration de la qualité de l'air, la fixation du carbone, la prévention des changements climatiques, la protection des habitats naturels et de la biodiversité), et l'assainissement des forêts endommagées,
- le maintien des fonctions sociales et récréatives des forêts,
- l'amélioration de la gestion durable des forêts aux plans écologique, économique et social, dans le cadre du marché intérieur, et en conformité avec les obligations internationales de l'Union, y compris des règles commerciales compatibles avec l'OMC,
- l'appui à la coopération internationale et paneuropéenne pour la protection des forêts au plan européen et mondial (voir ci-après), notamment pour éviter dans d'autres parties du monde une destruction des forêts qui risquerait d'avoir des conséquences à long terme sur la durabilité des forêts et l'environnement global,
- la réalisation des objectifs du cinquième programme d'action environnementale et la protection des forêts contre le déboisement, les incendies et la pollution atmosphérique,
- la promotion du rôle des forêts dans les mécanismes de fixation du carbone et des produits du bois en tant que puits de carbone, renforcée par le Protocole de Kyoto,
- la promotion des qualités environnementales du bois et autres produits forestiers,
- l'assurance de la compétitivité de la filière bois de l'Union.

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et son suivi

La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992 a consacré l'importance du développement durable et de la protection de l'environnement. Tous les pays participants ont reconnu que la notion de gestion durable des forêts constituait un principe directeur fondamental. Les engagements suivants sont particulièrement importants :

- la déclaration de principes, non contraignante juridiquement mais qui fait autorité, en faveur d'un consensus mondial sur la gestion, la conservation, et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts,
- le chapitre 11 de l'Agenda 21 (lutte contre le déboisement), et ses quatre grands principes :
 - l'affirmation des rôles et fonctions multiples de tous les types de forêts, de terres forestières et de surfaces boisées
 - l'amélioration de la protection, de la gestion écologiquement viable et de la préservation de toutes les forêts, et la mise en végétation des zones dégradées au moyen de mesures de restauration telles que la remise en état des forêts, le boisement et le reboisement,
 - la promotion d'une utilisation et d'une évaluation efficaces visant à estimer la valeur intégrale des biens et services rendus par les arbres, les forêts et les terres boisées,
 - la création et/ou le renforcement des capacités de planification, d'évaluation et d'observation systématique des forêts ainsi que des programmes, projets et activités connexes, y compris les échanges et procédés commerciaux.
- les conventions sur la biodiversité, la désertification et le changement climatique ainsi que leurs protocoles et programmes de travail (par exemple le protocole de Kyoto).

Cette approche globale du développement durable doit être prise en considération dans l'élaboration d'une stratégie forestière pour l'UE, notamment par :

- la mise en oeuvre d'engagements relatifs à la forêt découlant de cette approche au niveau européen;
- la contribution au développement durable global par la coopération au développement des forêts au travers de la mise en oeuvre des propositions de l'IPF (Panel intergouvernemental sur les forêts);
- la poursuite du dialogue politique sur les forêts au niveau international, en vue de la négociation d'un acte juridique contraignant s'appliquant à tous les types de forêts.

L'approche paneuropéenne de la protection des forêts

Les conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe constituent une initiative fondamentale dans la procédure de coopération entre les pays européens ((38 pays auxquels s'ajoute la Communauté européenne) en vue de contribuer à la protection et à la gestion durable des forêts européennes. Elles constituent une réponse commune et un engagement politique des pays européens à la gestion durable et à la conservation des ressources forestières, comme le suggèrent l'Agenda 21 et les principes sur les forêts, non contraignants juridiquement, adoptés par la CNUED, en tenant compte des conditions spécifiques et des besoins des forêts européennes.

Les résolutions adoptées par les pays européens et par l'Union à l'occasion des conférences tenues à Strasbourg (1990), Helsinki (1993) et Lisbonne (1998) sont :

S1 : Réseau européen de placettes permanentes pour le suivi de l'écosystème forestier

S2 : Conservation des ressources génétiques forestières

S3 : Base de données européenne décentralisée sur les incendies de forêt

S4 : Adaptation de la gestion des forêts de montagne aux nouvelles conditions environnementales

S5 : Élargissement du réseau EUROSILVA de recherche sur la physiologie de l'arbre

S6 : Réseau européen de recherche sur les écosystèmes forestiers

H1 : Principes généraux pour la gestion forestière durable en Europe

H2 : Principes généraux pour la conservation de la biodiversité des forêts européennes

H3 : Coopération forestière avec les pays à économie en transition

H4 : Stratégies pour un processus d'adaptation à long terme des forêts européennes aux changements climatiques

L1 La population, les forêts et la sylviculture: amélioration des aspects socio-économiques de la gestion durable des forêts

L2 : Au plan paneuropéen, critères, indicateurs et orientations de niveau opérationnel pour la gestion durable des forêts.

Les résolutions couvrent les principaux éléments liés à la protection, à la conservation et au développement durable des forêts européennes, et donnent des orientations pour atteindre ces trois objectifs, en incluant la mise en oeuvre des objectifs découlant de la Convention sur la biodiversité. Le caractère global des résolutions est l'une des raisons principales pour lesquelles le Parlement européen a souligné l'importance que l'approche paneuropéenne constitue pour la stratégie forestière de l'Union européenne.

II. Une approche stratégique commune pour la Communauté et les États membres

1. Objectif commun et principes directeurs de la stratégie

L'objectif global de la stratégie forestière de l'UE doit être de renforcer le développement et la gestion durables des forêts conformément aux principes relatifs aux forêts adoptés par la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, et définis dans les résolutions adoptées lors des conférences ministérielles paneuropéennes pour la protection des forêts (voir ci-dessus). Cette approche doit être précisée et mise en oeuvre dans le cadre de programmes forestiers nationaux ou sub-nationaux, ou d'instruments équivalents mis en oeuvre par les États membres et, compte tenu du principe de subsidiarité, dans le cadre de mesures prises par la Communauté européenne lorsque celles-ci permettent d'obtenir une valeur ajoutée.

Une stratégie forestière pour l'Union doit suivre les lignes directrices suivantes:

- elle devrait servir les objectifs des politiques communautaires,
- elle devrait contribuer à la réalisation des engagements internationaux pris par les États membres et par l'Union,
- elle devrait adopter une approche flexible, reposant notamment sur le principe de la subsidiarité,
- elle devrait être appliquée en accord avec les principes de la libre circulation des marchandises et de la libre concurrence, et ne générer aucune distorsion de concurrence,
- elle devrait accroître la compétitivité du secteur forestier de l'Union, à savoir de la sylviculture et de la filière bois,
- elle devrait contribuer à améliorer le potentiel de génération de richesses, et l'emploi en milieu rural et industriel, au sein d'une société durable, particulièrement dans de nombreuses zones rurales disposant de peu d'alternatives économiques,
- elle devrait servir le principe de l'intégration du développement durable et de la protection de l'environnement dans les politiques liées à la forêt.

2. Quel rôle pour l'Union européenne?

Les traités de l'Union européenne ne prévoient pas de politique forestière commune complète. Néanmoins la gestion, la conservation et le développement durable des forêts sont des éléments vitaux des politiques communes existantes telles que la PAC et le développement rural, l'environnement, le commerce, le marché intérieur, la recherche, l'industrie, la coopération au développement et l'énergie.

Compte tenu des responsabilités actuellement spécifiées dans le traité, les fondements de l'action à entreprendre sont les suivants:

- les forêts, avec leurs multiples fonctions, sont essentielles aux zones rurales et constituent l'un des fondements de la politique de développement rural intégré, en raison notamment de leur contribution au revenu et à l'emploi ainsi que de leur valeur écologique et sociale;
- les forêts et leur diversité sont un élément important de l'environnement naturel européen; leur protection et leur conservation sont incluses dans plusieurs politiques communautaires, et font notamment l'objet de questions

environnementales spécifiques dans la stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité, dans Natura 2000 et dans la mise en oeuvre de la convention relative aux changements climatiques;

- les règles du Marché Unique s'appliquent aux produits forestiers, notamment au bois (ainsi qu'au liège et aux résines), qui incluent les règles de concurrence habituelles de l'Union européenne en matière d'aides d'état, de fusions et de concentrations.

Un nombre important d'actions menées dans le cadre des politiques communes existantes ont un impact considérable sur les forêts. Des liens directs et indirects existent d'autre part entre les politiques communautaires et les politiques forestières nationales. Pour ces raisons la Communauté a un rôle essentiel à jouer dans la mise en oeuvre des objectifs fixés par les États membres et par la Communauté dans le cadre de la stratégie.

3. Le rôle des États Membres

Conformément au principe de la subsidiarité, les États membres ont la responsabilité du développement et de la mise en oeuvre de programmes forestiers nationaux ou d'instruments équivalents¹⁰. Ces programmes constituent des instruments indispensables à la mise en oeuvre des principes décidés lors de la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, des projets d'actions présentés par le Panel intergouvernemental sur les forêts (IPF), des résolutions adoptées dans le cadre des conférences paneuropéennes de Strasbourg, d'Helsinki et de Lisbonne, ainsi que des initiatives prises par les États membres dans le cadre de conventions internationales telles que celles sur les changements climatiques, la biodiversité, la désertification et la pollution atmosphérique transfrontalière, et le cinquième programme d'action environnementale.

III. Le cadre de l'action communautaire

A. Introduction

Tout en prenant en compte les actions communautaires existantes en matière forestière, le cadre d'action législatif de la Communauté pour la stratégie forestière de l'UE est fondé par dessus tout sur deux propositions de la Commission dans le contexte de l'Agenda 2000: la proposition de nouveau règlement sur le soutien au développement rural¹¹ et la proposition de règlement relatif à une aide communautaire à des mesures de pré-adhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays

¹⁰ Les programmes forestiers nationaux ou sub-nationaux fournissent un cadre global permettant d'aborder les questions sylvicoles sous l'angle du principe de la gestion durable des forêts. Ils constituent des instruments de planification, de mise en oeuvre et de surveillance de la sylviculture et des activités connexes, et offrent un cadre pour la mise en oeuvre, par toutes les parties intéressées et d'une manière concertée et coordonnée, de programmes et d'activités sur la base d'objectifs et de stratégies décidés d'un commun accord.

¹¹ COM (1998) 158 final - Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) (JO C 170 du 4.6.1998, p. 67)

candidats d'Europe centrale et orientale¹². Ce cadre juridique proposé constitue, associé aux actions existantes, la réponse de la Commission à l'initiative du Parlement.

La présente communication ne couvre pas l'évaluation des mesures forestières passées. Une appréciation de telles mesures a été présentée, par exemple, dans le rapport sur l'application du règlement (CEE) n° 2080/92 concernant des mesures forestières en agriculture¹³, les rapports publiés récemment sur l'état sanitaire des forêts¹⁴, et le rapport sur le système d'information communautaire sur les feux de forêt¹⁵. Plusieurs évaluations de programmes mis en oeuvre au titre des Fonds structurels ont aussi été entreprises.

B. Les actions existantes et leur mise en oeuvre

1. Règlements actuels concernant les actions structurelles prévues dans le cadre de la PAC et leurs mesures d'accompagnement

La poursuite des mesures forestières qui suivent fait l'objet de la proposition de la Commission sur le développement rural dans le cadre de l'Agenda 2000 (à ce titre, ces mesures seront à nouveau mentionnées au point C.1):

- les mesures forestières en agriculture¹⁶ visent à promouvoir le boisement comme utilisation alternative des terres agricoles, et le développement d'activités forestières dans les exploitations agricoles. Cette mesure horizontale fait partie des mesures d'accompagnement de la PAC (FEOGA-Garantie). Entre 1993 et 1997 plus de 500.000 ha de terres agricoles ont été au total boisées à ce titre, et quelques 26.000 exploitants agricoles ont bénéficié du régime d'aides pour réaliser des investissements destinés à améliorer leurs forêts existantes.

Tout en soulignant que la courte durée d'application du règlement ne permettait pas de tirer des conclusions définitives, le rapport mentionné plus haut a émis certaines observations positives sur l'application du règlement au regard de ses objectifs, comme:

- la contribution au développement rural apportée par le régime d'aides, par l'encouragement de la pluriactivité, une approche dynamique de l'utilisation du sol et d'un entretien approprié de l'espace rural, et cela en dépit du faible impact du boisement sur la réduction des surplus agricoles;
- la génération de plusieurs effets positifs sur l'environnement, tels que la prévention de l'érosion et de la désertification, l'encouragement de la biodiversité et la régulation du régime hydrologique;
- la contribution du règlement aux politiques de planification régionale globale et aux objectifs des politiques forestières nationales.

¹² COM (1998) 153 final (JO C 150 du 16.5.1998, p. 14)

¹³ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen d'un bilan d'application du règlement (CEE) n° 2080/92 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture (COM(97)630 final, 28.11.1997).

¹⁴ Forest Condition in Europe, 1998 Executive Report, ISSN 1020-587X

¹⁵ Les feux de forêt dans le sud de l'Union européenne 1989-1993, ISBN 92-827-5370-0

¹⁶ Règlement (CEE) n° 2080/92 du Conseil (JO L 215 du 30.7.1992, p. 96)

- l'action pour le développement et l'utilisation optimale des surfaces boisées dans les zones rurales¹⁷ comprend une large gamme de mesures forestières visant à développer les fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts dans le cadre des programmes opérationnels adoptés au titre des objectifs 1, 5b) et 6. Par ailleurs les mesures de développement régional dans les zones d'objectif 1 et 2 peuvent comprendre des actions liées au secteur forestier. La Communauté prêle son concours aux régions au travers d'un large éventail de mesures telles que la création et l'amélioration de pépinières, des mesures pour la conservation du sol et des eaux, l'extension et la restauration de surfaces boisées dans des zones menacées par l'érosion ou par les inondations, la reconstitution des forêts détruites par les incendies ou par d'autres agressions ou catastrophes naturelles, des améliorations sylvicoles et d'infrastructure, et des aides au démarrage pour les associations pour la gestion forestière. Une priorité est donnée aux programmes régionaux dans des zones où la promotion de la sylviculture peut contribuer à l'amélioration de l'économie de la zone concernée, où la conservation du sol et des eaux, la lutte contre l'érosion jouent un rôle important, ou bien où la fonction sociale et récréative de la forêt est particulièrement importante.
- le développement du secteur forestier par l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits forestiers¹⁸ apporte un soutien, dans le cadre de l'objectif 5a), aux opérations forestières préalables à la transformation industrielle. Les opérations concernées sont par exemple l'abattage, le débardage, l'écorçage, le débitage, le stockage et les traitements de protection et de séchage du bois. Le financement des investissements est orienté de préférence vers ceux qui concernent les petites et moyennes entreprises dont la restructuration et la rationalisation peuvent contribuer à l'amélioration et au développement économique du milieu agricole et rural.

2. L'action communautaire pour la protection des forêts contre la pollution atmosphérique¹⁹

Cette mesure permet d'établir, grâce à un réseau d'observation adéquat, un inventaire périodique et uniforme des dommages subis par les forêts. Cet inventaire donne des informations sur l'ampleur et l'évolution de la détérioration des forêts dans les différentes régions de l'Union européenne. Il existe de plus un système de surveillance intensive constitué d'un réseau européen de placettes d'observation permanente des écosystèmes forestiers. Ce système a pour objet de contribuer à une meilleure compréhension de l'impact de la pollution atmosphérique et d'autres facteurs sur les écosystèmes forestiers, par la collecte de données précises sur l'ampleur et l'évolution d'un certain nombre de polluants forestiers et d'informations détaillées sur quelques paramètres écologiques de base. La Commission européenne et la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/NU) publient chaque année un rapport sur l'état sanitaire des forêts européennes. Le rapport de synthèse de 1998 sur l'état des forêts en Europe fait état d'un accroissement continu de la défoliation dans de vastes régions européennes, du fait principalement de la pollution de l'air et de longues périodes de sécheresse, particulièrement dans le sud de l'Europe.

¹⁷ Règlement (CEE) n° 1610/89 du Conseil (JO L 165 du 15.6.1989, p. 3)

¹⁸ Règlement (CEE) n° 867/89 du Conseil (JO L 91 du 6.4.1990, p. 7)

¹⁹ Règlement (CEE) n° 3528/86 du Conseil (JO L 326 du 21.11.1986, p. 2)

Cette action devrait en plus permettre de mettre au point, sur la base d'une analyse scientifique, la structure d'un système de surveillance, praticable et à la pointe des travaux dans ce domaine, qui puisse couvrir toute la gamme des influences potentielles telles que la pollution atmosphérique, le changement climatique, les maladies, les parasites ou d'autres facteurs de stress qui agissent sur les écosystèmes forestiers.

La Commission a l'intention d'organiser en 1999 un séminaire réunissant des experts appartenant au monde scientifique et d'autres parties intéressées pour préparer une analyse critique de l'état actuel des connaissances et des expériences faites dans ce domaine, et ouvrir de nouvelles perspectives pour l'adaptation en 2001 de la législation existante. L'un des objectifs principaux du séminaire sera de profiler les futures activités dans le secteur de la surveillance intensive, de façon à parvenir à une meilleure compréhension des impacts de la pollution atmosphérique et d'autres agressions sur les forêts et les écosystèmes forestiers en Europe et de ce fait à contribuer à la mise en oeuvre des propositions d'action de l'IPF (n° 50).

La directive 96/62/CE concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant offre un cadre pour la mesure, la communication et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant dans l'Union européenne. Des plans d'action locaux et régionaux sont nécessaires pour assurer la conformité aux valeurs limites. Il existe des plans pour l'évaluation régulière de la qualité de l'air, y compris dans les forêts, qui constituent pour les autorités locales un instrument important. Les forêts sont expressément mentionnées à l'annexe II de la directive en tant que facteur à prendre en considération lors de l'établissement des valeurs limites et des seuils d'alerte. C'est pourquoi il importe d'évaluer les données concernant les impacts des polluants atmosphériques sur les forêts, notamment de l'ozone, et cette action doit être coordonnée avec les activités en cours, en particulier dans le cadre du règlement (CEE) n° 3528/86 du Conseil et du règlement (CE) n° 1091/94 de la Commission.

3. Les incendies de forêt²⁰

Les incendies de forêt constituent un facteur majeur parmi ceux qui compromettent le développement durable de près de la moitié des forêts européennes. L'Union cofinance actuellement des mesures de prévention des incendies de forêt dans le cadre de la politique de développement rural, ainsi que par l'intermédiaire de l'action commune spécifique de protection des forêts contre les incendies.

Cette action commune contribue aux efforts déployés par les États membres pour prévenir les incendies de forêt tout en faisant en sorte que les mesures forestières bénéficiant d'aides provenant d'autres sources, comme le développement rural dans les zones à risque d'incendie, soient associées aux systèmes de protection par la mise en oeuvre de plans globaux de protection des forêts contre les incendies.

Le Fonds de cohésion fournit également une aide à la régénération des zones forestières détruites par le feu, avec pour objectif environnemental de lutter contre l'érosion et de garantir la régulation des eaux.

Cette action spécifique de protection des forêts sera poursuivie et renforcée, compte tenu de l'impact positif qu'elle a eu sur l'efficacité des mesures de protection, et de l'importance qu'il y a d'assurer un système cohérent pour la protection des forêts existantes et celle des nouvelles plantations.

²⁰ Règlement (CEE) n° 2158/92 du Conseil (JO L217 du 31.7.1992, p.3)

Une attention particulière sera accordée à l'instauration d'une étroite collaboration avec les experts du Comité permanent forestier, notamment dans le cadre du système d'information communautaire sur les incendies de forêt. Ce système permet de mieux évaluer l'efficacité des mesures de protection contre les incendies et de redéfinir, si nécessaire, les priorités; dans le contexte du suivi des conférences paneuropéennes pour la protection des forêts en Europe et de la mise en oeuvre des propositions d'action de l'IPF (n° 46), ce système contribue également à développer une coopération internationale, tant au niveau paneuropéen que dans l'ensemble du bassin méditerranéen.

4. Élaboration d'un système européen d'information et de communication forestières (EFICS)²¹

Cette mesure, qui a été modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1100/98 du Conseil, en accord avec la résolution du Parlement, est axée sur les objectifs suivants:

- améliorer la qualité des inventaires forestiers nationaux et promouvoir les adaptations nécessaires de ceux-ci, de façon à répondre aux besoins d'information sur la gestion durable des forêts, en étroite coopération avec les membres du groupe de travail informel intersecrétariat (représentants de la Commission, d'Eurostat, de la CEE/NU, de la FAO, de l'OCDE et de l'OIBT²²). L'accent devrait être mis sur la fourniture de données objectives et comparables relatives aux critères et indicateurs paneuropéens et à la structure de la propriété forestière à l'intérieur de l'Union.

Il est prévu en outre d'étudier les possibilités d'exploitation des techniques de télédétection et des systèmes d'information géographiques (SIG), notamment pour la fourniture de données géo-référencées complémentaires des statistiques plus traditionnelles, afin d'obtenir des informations standardisées sur les forêts en Europe;

- obtenir des informations et améliorer leur communication par la création d'une base de données de l'UE répertoriant l'ensemble des informations concernant les actions communautaires dans le secteur de la sylviculture, ainsi que des informations fondamentales sur les politiques et programmes nationaux ou subnationaux des États membres en matière de sylviculture;
- collecter des informations sur l'évolution du secteur forestier en ce qui concerne le commerce, l'industrie, l'emploi et l'environnement, et les analyser.

Ces actions contribueront à la mise en oeuvre des propositions de l'IPF (n° 89).

5. Le marché intérieur et le commerce de l'UE

La sylviculture et les activités commerciales de la filière bois relèvent du secteur ouvert de l'économie, et la production de bois d'oeuvre, en tant que principale fonction commerciale, est essentiellement tributaire des forces du marché.

Le secteur forestier de l'UE ne peut être considéré isolément de ceux des autres pays. Toutes les mesures doivent être compatibles avec les obligations de l'UE en matière de commerce international et assujetties à tous les autres engagements dont l'UE est signataire. Les dispositions de l'OMC en matière de commerce international, y compris

²¹ Règlement (CEE) n° 1615/89 du Conseil (JO L165 du 15.6.1989, p.12)

²² Organisation Internationale des Bois Tropicaux

les questions liées au commerce et à l'environnement, s'appliquent notamment au commerce avec les pays tiers de tous les produits forestiers.

Des mesures fiscales et des aides publiques à la sylviculture sont introduites et appliquées par les États membres; toute aide accordée par les États à la sylviculture doit être compatible avec les règles du marché commun et notifiée à la Commission. Le soutien de l'Union à la sylviculture est généralement fondé sur des contributions financières accordées dans le cadre de régimes d'aide prévus par les États membres dans leurs politiques ou programmes forestiers; ce soutien doit respecter le fonctionnement du marché et garantir une politique de concurrence efficace.

Au niveau communautaire, un certain nombre d'instruments juridiques ont une incidence sur les activités commerciales liées à la sylviculture. Il s'agit plus précisément:

- des normes techniques et environnementales applicables aux produits forestiers, qui visent à améliorer les conditions de fonctionnement de la filière bois dans la Communauté et à supprimer toute distorsion et tout obstacle au bon fonctionnement du marché;
- des règles communes sur la qualité et la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, ayant pour objet de contribuer à garantir une qualité élevée de ces matériels dans la Communauté; la Commission présentera sous peu une proposition de nouvelle directive au Conseil sur ce sujet;
- des contrôles phytosanitaires: la Communauté joue un rôle de plus en plus actif dans la protection de la santé et de la vitalité des écosystèmes forestiers par le biais des responsabilités qu'elle assume à l'égard de la prévention des risques phytosanitaires liés aux importations de bois brut en provenance des pays tiers.

La Commission considère que les mesures de la Communauté proposées ou déjà appliquées garantissent que l'exploitation commerciale des forêts respecte le cadre du marché unique; de ce fait, elle ne suggère pas de nouvelles initiatives dans ce contexte.

6. Les industries des produits forestiers dans l'UE

En ce qui concerne les industries des produits forestiers dans l'UE, l'industrie de l'UE souhaite contribuer au développement durable de ce secteur en maintenant sa compétitivité vis-à-vis d'autres matériaux dans la concurrence globale et les défis découlant des objectifs environnementaux, tout en saisissant les opportunités offertes par la société de l'information.

Les principaux éléments de l'action de la filière bois de l'Union européenne seront traités dans une prochaine communication séparée au Conseil et au Parlement relative à la compétitivité durable de la filière bois de l'UE.

7. Le soutien de la Communauté à la recherche forestière

Dans le quatrième programme-cadre de recherche et développement (1994-1998), les activités de recherche sur la sylviculture ont été essentiellement menées au titre du programme spécifique intitulé "Agriculture et Pêche (incluant l'agro-industrie, les technologies alimentaires, les activités forestières, l'aquaculture et le développement rural)" (FAIR). De plus, d'autres programmes et actions spécifiques de RDT portent également sur des questions de sylviculture, notamment le programme Environnement

et Climat, le programme de coopération avec les pays tiers et les organisations internationales (INCO), des actions COST (coopération sur la science et la technologie), des mesures en faveur de la formation et de la mobilité des chercheurs ainsi que des mesures visant à stimuler les technologies dans les PME.

En ce qui concerne le programme FAIR, les objectifs sont:

- i) renforcer la compétitivité du secteur forestier européen par l'amélioration, la consolidation et l'harmonisation des activités de recherche en Europe, et
- ii) soutenir la protection, le développement et l'exploitation des forêts européennes ainsi que l'engagement de l'Union en faveur du développement multifonctionnel et durable des forêts.

Le concept de filière bois-sylviculture a été introduit et mis en oeuvre au titre du programme FAIR. Les projets dans ce domaine, d'une taille et d'un budget initiaux relativement modestes, et traitant à l'origine de problèmes propres à la filière, ont évolué vers des projets intégrés visant à optimiser l'efficacité et la productivité de l'ensemble de la chaîne de production et de transformation, et faisant concorder la production durable de ressources forestières avec les besoins et demandes des industries et des marchés.

En ce qui concerne la gestion multifonctionnelle des forêts, la priorité est accordée essentiellement:

- à la situation socio-économique du secteur forestier et aux politiques qui y sont mises en oeuvre; aux prévisions de l'offre et de la demande à court, moyen et long terme,
- au fonctionnement des écosystèmes forestiers et à l'interaction entre sylviculture et écosystèmes,
- à l'impact des risques naturels et des activités humaines; les causes du dépérissement forestier, la capacité d'adaptation des forêts, la protection des forêts et la restauration des forêts dégradées,
- à la gestion durable et multifonctionnelle des forêts, aux analyses, méthodes et indicateurs adéquats, au boisement, techniques et méthodes de gestion et d'exploitation appropriés, à l'amélioration génétique des arbres pour une croissance, résistance et qualité meilleures, ainsi qu'à l'optimisation des systèmes agro-forestiers,
- au soutien à la production de liège par l'amélioration génétique et l'amélioration des techniques de production, de gestion, de protection de la santé et d'exploitation.

Le programme Environnement et Climat a contribué à la recherche forestière en mettant l'accent sur les liens entre forêts et problèmes environnementaux. En plus de la recherche fondamentale sur l'écosystème, le programme a étudié l'impact de la pollution atmosphérique, des changements climatiques et des fertilisants sur les forêts européennes. Des stratégies de gestion pour la conservation du carbone stocké dans les forêts ont été développées et les effets des changements de modes d'utilisation des terres ont été évalués par télédétection et à l'aide d'autres technologies de pointe.

La coordination de la recherche sur les forêts tropicales et la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales fera l'objet d'une future communication de la Commission sur le développement et la coopération (voir chapitre 8).

En ce qui concerne les travaux futurs, la Commission a présenté en avril 1997 une proposition de cinquième programme-cadre de RDT, qui couvrira la période 1998-2002.

La proposition spécifie que la recherche européenne devrait être plus efficace et tournée vers la satisfaction des besoins sociaux et économiques. La notion d'action clef a été introduite comme un vecteur essentiel au soutien de la recherche, qui doit permettre de concentrer les efforts de multidisciplinarité et de recherche intégrée sur les principaux problèmes socio-économiques.

La recherche forestière est incluse dans l'action clef intitulée "Agriculture, pêche et sylviculture durables, y compris le développement intégré des zones rurales", qui relève du programme spécifique "Qualité de vie et gestion des ressources naturelles". Les objectifs de l'action sont de fournir des méthodes et des instruments pour la conservation, la protection et la gestion multifonctionnelle et durable des forêts, participant ainsi à la mise en oeuvre des mesures communautaires et des engagements internationaux, tout en assurant la compétitivité et la mise en valeur du secteur. De plus, les systèmes de production forestière et les techniques industrielles contribueront à la fabrication de produits forestiers nouveaux ou améliorés, à haute valeur ajoutée et à faible impact sur l'environnement. Les priorités de la recherche seront axées sur les aspects suivants:

- la gestion multifonctionnelle des forêts: soutien à la politique forestière; diversification (utilisation des produits non ligneux, systèmes agro-sylvo-pastoraux), gestion multifonctionnelle et durable associant la production de qualité à la conservation et la protection; biodiversité des écosystèmes forestiers et protection des sols des forêts.
- l'utilisation durable et polyvalente des ressources forestières: la filière bois-sylviculture, les stratégies de gestion et d'utilisation durables des ressources forestières, les procédés efficaces et respectueux de l'environnement ainsi que les techniques de recyclage, les produits diversifiés à haute valeur ajoutée répondant aux besoins du marché et aux demandes des consommateurs.

La recherche forestière demeure un domaine fondamental dans l'action clef "Climat, changement global et biodiversité" menée dans le cadre du programme spécifique "Préserver l'écosystème". Priorité sera donnée aux écosystèmes, aux recherches sur la biodiversité, et à la mise au point de stratégies et d'adaptations au changement climatique, afin de remplir les engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto. La recherche sur les énergies renouvelables, en particulier sur la biomasse et les systèmes énergétiques, sera également traitée dans ce programme spécifique.

La mise en oeuvre des programmes spécifiques de RDT mentionnés ci-dessus comprendra aussi des activités et des mécanismes visant à stimuler, diffuser et exploiter les résultats de la RDT.

8. Coopération au développement

L'objectif général de la coopération au développement forestier de la Communauté est de promouvoir une gestion forestière durable dans les pays en développement, comme contribution au développement durable général. Cet objectif sera poursuivi conformément aux engagements juridiques et politiques découlant de divers forums et accords internationaux. Les activités déployées pour atteindre cet objectif devront reconnaître le rôle que jouent les forêts dans le développement économique et social, la conservation de la biodiversité, la lutte contre la désertification, la fixation du carbone qui atténue le changement climatique et le maintien d'habitats naturels et de leurs

fonctions écologiques. Cela implique une véritable revalorisation des ressources naturelles et la reconnaissance du rôle des différents acteurs du secteur forestier.

La CE concentrera l'aide à la sylviculture dans les pays en développement sur les domaines où son incidence sera la plus positive, tout en tenant compte de l'intérêt socio-économique et environnemental des ressources forestières des pays en développement et de leurs progrès en matière de politique forestière durable.

Les priorités en matière de dialogue et d'aide sont la réforme des politiques et des institutions, la participation des acteurs concernés, la création de capacités et la recherche dans le domaine de la gestion forestière durable, ainsi que la conservation des écosystèmes forestiers. Des aides seront accordées au niveau national, régional et international, y compris pour le respect des engagements pris dans le cadre des accords internationaux pertinents conclus en matière d'environnement.

La Commission présentera prochainement une communication au Conseil et au Parlement sur la coopération au développement de la sylviculture.

9. Coopération internationale

- au plan pan-européen:

La Communauté continuera à participer activement à la mise en oeuvre des décisions prises lors des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe et elle soutiendra la poursuite du développement d'une action de coopération dans ce domaine. Contribueront à cet objectif les actions communautaires en relation avec la protection des forêts, la recherche, l'information et la communication sur les forêts, ainsi que les instruments existants pour la conservation des habitats naturels et des ressources génétiques, et au travers de la mise en oeuvre continue des propositions d'actions de l'IPF.

On apportera une attention particulière à la protection des forêts boréales en Russie et dans la Communauté des nouveaux états indépendants, et à la préservation de son statut écologique privilégié, notamment en matière de biodiversité.

- au niveau mondial:

La Communauté demeurera présente et active dans les forums internationaux où se tiennent les discussions et les négociations sur les forêts, en particulier l'IFF (Forum international sur les forêts), et elle encouragera la mise au point d'un instrument mondial, juridiquement contraignant, pour la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts. La Communauté devrait aussi chercher à développer, au niveau approprié, des normes internationales dans le secteur forestier.

10. Coordination

Les engagements pris à l'échelle paneuropéenne et internationale sur l'élaboration de programmes forestiers nationaux ou subnationaux mettent en évidence les avantages d'une coordination efficace entre les différents secteurs qui ont une influence sur la sylviculture dans les États membres. À l'échelle communautaire, la coordination et la consultation autour des actions communautaires dans le secteur de la sylviculture seront assurées principalement par les deux principales tribunes de coopération suivantes :

- le Comité permanent forestier²³, qui réunit des représentants des États membres sous la présidence de la Commission et qui joue un triple rôle:
 - un rôle de consultation, de réglementation et de gestion pour des mesures forestières spécifiques;
 - un forum de consultation ad hoc fournissant une appréciation et un suivi des mesures ou initiatives forestières dans le cadre de diverses politiques communautaires telles que le développement rural, l'environnement et la recherche;
 - un lieu d'échanges d'informations entre États membres et avec la Commission, ainsi que de coordination volontaire sur des questions internationales en matière forestière.
- les Comités consultatifs, qui conseillent la Commission, fournissent des avis et promeuvent les échanges d'information:
 - le Comité consultatif sur les forêts, y compris le liège²⁴, qui réunit des acteurs forestiers des milieux professionnels et des milieux associés, afin d'échanger des informations et des avis sur les questions forestières présentant un intérêt européen,
 - le Comité consultatif sur la sylviculture et la filière bois²⁵ qui rassemble des représentants de l'ensemble la filière bois et exerce une activité soutenue au travers de ses six groupes de travail.

La coordination, à l'intérieur de la Commission, entre les services chargés des politiques communautaires liées au secteur forestier sera assurée par des réseaux interservices ad hoc, selon le sujet à traiter.

C. Mesures forestières dans le cadre de l'AGENDA 2000

1. Soutien aux États membres dans leurs efforts de mise en oeuvre d'une gestion durable des forêts

La proposition de la Commission concernant la politique de développement rural dans le cadre de l'Agenda 2000 constitue une base adéquate pour le soutien aux États membres à la mise en oeuvre de la stratégie de promotion de la gestion, de la conservation et du développement durable des forêts.

Compte tenu des principes de base de l'Agenda 2000, par exemple la stimulation de l'emploi et l'amélioration de la qualité de notre environnement naturel et de la qualité de vie, le principal objectif des propositions de développement rural est de permettre aux États membres d'établir des programmes intégrés, au niveau régional approprié, qui permettent de satisfaire les besoins divers des zones rurales européennes. Les mesures de gestion durable des forêts, appliquées en accord avec les autres initiatives de développement rural, constituent un élément fondamental de la stratégie globale.

²³ Instauré par la décision 89/367/CEE (JO L165 du 15.6.1989, p.14)

²⁴ Décision 98/235/CEE (JO L 88 du 24.3.1998, p. 59)

²⁵ Décision 97/837/CEE (JO L 346 du 17.12.1997, p. 95)

Les programmes de développement rural permettront ainsi à la Communauté de soutenir la mise en oeuvre de programmes forestiers nationaux et subnationaux ou d'instruments équivalents, conformément aux objectifs du développement rural et dans le respect du principe de subsidiarité.

Dans les programmes régionaux et nationaux prévus, les États membres définiront leurs besoins à un niveau approprié, ainsi que leurs priorités, en vue d'obtenir une contribution de l'Union à la mise en oeuvre de la stratégie forestière et de répondre aux besoins d'action découlant des conventions internationales telles que celles concernant la biodiversité, les changements climatiques et la désertification, d'une part, et de la mise en oeuvre des propositions de l'IPF, d'autre part.

Le chapitre consacré à la sylviculture dans la proposition de la Commission sur la politique de développement rural offre une gamme étendue d'actions visant à promouvoir la gestion durable des forêts et à contribuer à la résolution de problèmes spécifiques tels que la biodiversité, les changements climatiques ou l'utilisation du bois comme source d'énergie, en favorisant :

- les mesures de protection des forêts,
- le développement et l'amélioration du potentiel socio-économique des forêts,
- la préservation et l'amélioration de la valeur écologique et la restauration des forêts endommagées, ainsi que la garantie de la fonction de protection des forêts,
- le développement de nouveaux débouchés à l'utilisation du bois et l'extension de la superficie forestière par le boisement,
- la gestion commune de petites surfaces boisées par la création d'associations d'exploitants forestiers,
- des programmes d'éducation et de formation, notamment à l'intention des propriétaires et exploitants forestiers, mettant l'accent sur les nouvelles possibilités et techniques de production de biens et services issus des forêts et sur les techniques compatibles avec l'entretien du paysage et la protection de l'environnement.

Les mesures forestières énoncées dans les propositions de l'Agenda 2000 sont intégrées dans la programmation du développement rural et dans la réglementation financière remaniée. Dans les régions d'objectif 1 et 2 ces mesures seront comprises dans les programmes intégrés des Fonds structurels. L'évaluation des mesures prévues dans le cadre de la programmation du développement rural, y compris les mesures forestières, respectera les principes et procédures énoncés dans ces propositions. Celles-ci prévoient des évaluations de l'efficacité des interventions financières de la Communauté ex ante, intermédiaires et ex post.

2. Mesures de pré-adhésion

La Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de pré-adhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale pendant la période de pré-adhésion, qui s'attache notamment :

- a) à résoudre les problèmes prioritaires et spécifiques posés par l'adaptation durable du secteur agricole et des zones rurales dans les pays candidats;
- b) à contribuer à la mise en oeuvre de l'acquis communautaire dans le domaine de la politique agricole commune et des politiques connexes.

L'aide à l'agriculture et au développement rural peut concerner notamment la sylviculture, y compris le boisement, les investissements dans des exploitations forestières appartenant à des propriétaires privés, ainsi que la transformation et la commercialisation des produits forestiers.

Cette proposition de la Commission contribue à la gestion, à la conservation et au développement durable des forêts en Europe centrale et orientale, et elle met notamment l'accent sur les problèmes suivants :

- l'état sanitaire des écosystèmes forestiers, perturbés essentiellement par la pollution industrielle ou par des chauffages domestiques mal réglés, est un sujet de grande préoccupation; les solutions à ces problèmes d'environnement doivent être recherchées dans plusieurs secteurs, tandis que la politique sylvicole doit s'efforcer de préserver et de restaurer le patrimoine forestier, chaque fois que possible;
- l'adaptation du secteur des forêts aux règles du marché intérieur demeure incertaine dans la mesure où des problèmes tels que l'établissement d'un régime de propriété ne sont pas réglés. La Communauté doit surtout s'efforcer d'aider ces pays à mettre en oeuvre de saines pratiques de gestion durable des forêts et à éviter les menaces qui pèsent sur l'environnement, en dépit de l'augmentation de la demande de coupe, déjà élevée, par suite de la reprise du marché du bois et de l'économie en général. L'aide de la Communauté à la transformation et la commercialisation des produits forestiers devrait être concentrée notamment sur les problèmes d'environnement, de manière à permettre à ces pays de respecter les normes communautaires dans ce domaine et à ne pas créer de distorsions de concurrence sur les marchés mondiaux;
- il est absolument nécessaire d'améliorer l'infrastructure et le fonctionnement du secteur forestier dans les pays candidats. Il importe de favoriser, dans la phase précédant l'adhésion, les capacités institutionnelles et les compétences, particulièrement pour les statistiques forestières, pour permettre d'instaurer ou de renforcer des procédures de gestion durable. Pour assurer une large application des mesures proposées, il convient de soutenir la création d'associations de propriétaires forestiers ou d'autres structures favorisant la diffusion de l'information appropriée pour la réalisation des objectifs de gestion durable des forêts.

D. Questions spécifiques liées à la sylviculture

1. Conservation de la biodiversité des forêts²⁶

Face aux préoccupations que suscitent la biodiversité dans les forêts, des mesures s'imposent à trois niveaux: la conservation, l'exploitation durable et le partage équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques des forêts.

À cet égard, les actions pour la conservation de la biodiversité doivent être menées à la fois "in situ" et "ex situ".

Dans l'Union, la conservation in situ de la biodiversité des forêts pourrait reposer en grande partie sur des systèmes appropriés de gestion des forêts, car la superficie forestière non exploitée sur le plan commercial est de fait très limitée.

²⁶ voir aussi la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité (COM (1998) 42 final)

Les actions pour la conservation in situ doivent prendre en considération, entre autres, deux aspects principaux:

a) la conservation et l'amélioration de la biodiversité par des systèmes de gestion durable appliqués à toutes les forêts, garantissant que les espèces sylvicoles sont à même de survivre dans des conditions naturelles et peuvent conserver ou retrouver des populations vigoureuses sur l'ensemble de leur aire de distribution. Ceci implique que les exploitants forestiers suivent des orientations telles que :

- des mesures appropriées d'adaptation au site écologique par diverses techniques de sylviculture associées à des mesures subsidiaires (par exemple le respect du bois mort et d'autres micro-habitats essentiels présents dans les forêts). L'accent doit être mis sur les méthodes de régénération, par exemple la régénération naturelle, afin de préserver les réserves locales de ressources génétiques; les espèces et variétés d'arbres qui sont plantées doivent être des espèces indigènes ou être dûment adaptées aux conditions et écosystèmes locaux;
- le maintien de la santé et de la vitalité de l'écosystème forestier par l'amélioration de sa capacité de régénération et de sa capacité de résistance et d'adaptation;
- la restauration et la réhabilitation des superficies, espèces, populations, habitats et écosystèmes dégradés;
- le maintien de la gestion traditionnelle des systèmes sylvo-pastoraux possédant des niveaux élevés de biodiversité qui pourraient être perdus si ces superficies étaient abandonnées (par exemple dans les régions méditerranéennes);
- l'amélioration des techniques de récolte pour limiter le plus possible les dommages;
- la réalisation d'opérations de boisement qui ne portent pas préjudice aux sites, habitats, écosystèmes et paysages intéressants ou remarquables sur le plan écologique (les espèces d'arbres choisies doivent par exemple être adaptées aux conditions et écosystèmes locaux; la préférence doit être donnée à des espèces indigènes ou locales; lorsque des espèces sont introduites, il y a lieu de veiller à préserver la faune et la flore indigènes).

Ces orientations doivent généralement être suivies en fonction du site; leur réussite est tributaire des caractéristiques biogéographiques et biophysiques des forêts et de leur biodiversité, ainsi que des aspects économiques et sociaux.

b) la création de zones protégées à gestion spéciale en tant qu'instrument complémentaire de la gestion durable des forêts

La conservation des dernières forêts primaires et la protection des zones très fragiles sur le plan écologique supposent des initiatives spécifiques, à savoir la création de zones protégées.

De telles zones doivent permettre de renforcer significativement la gestion de tous les types de forêts sur une base durable, et d'accroître les avantages d'ordre social, culturel, environnemental et économique des forêts. Une approche "biorégionale" plus large est donc nécessaire pour associer les objectifs de conservation de la biodiversité à une utilisation durable des ressources biologiques et à une prise en compte des questions socio-économiques dans la sélection des sites forestiers, sur la base de leur richesse en espèces, des risques qui les menacent ou des critères biologiques, qui ont une valeur internationale pour la biodiversité des forêts.

La pleine participation de toutes les personnes concernées, y compris des propriétaires forestiers, lors de la procédure de décision pour la création des zones protégées, comme lors de leur gestion, est particulièrement importante, car la conservation de la biodiversité dépend souvent du maintien des activités humaines dans les zones concernées. Une politique d'information active portant sur toute restriction en matière de gestion est nécessaire. Les autorités responsables doivent garantir la participation des propriétaires forestiers à la création et la gestion des zones protégées.

Dans ce contexte, l'Union européenne contribue à la création de zones protégées dans le cadre du réseau écologique "NATURA 2000", qui consiste en "zones spéciales de protection" (ZSP), décidées au titre de la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages²⁷, et en "zones spéciales de conservation" (ZSC), décidées au titre de la directive concernant la conservation des habitats naturels²⁸.

Les mesures prises au titre de ces directives visent à maintenir dans un état de conservation favorable, ou à les restaurer dans cet état, les habitats naturels et les espèces de faune et de flore sauvages présentant un intérêt communautaire, en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles et des caractéristiques régionales et locales.

Les actions de conservation ex situ doivent comporter notamment des mesures relatives à la conservation, la caractérisation, la récolte et l'utilisation des ressources génétiques forestières, décidées au titre du règlement n° 1467/94 du Conseil²⁹.

Il importe également d'accentuer:

- les efforts d'harmonisation des méthodes de collecte de données et d'analyse des indicateurs, en vue d'évaluer la biodiversité des écosystèmes forestiers sur la base des critères et indicateurs paneuropéens de gestion durable, dans le cadre du règlement EFICS,
- les actions de recherche en matière d'impact des systèmes de gestion sur la biodiversité et sur la manière dont ces systèmes peuvent maintenir et améliorer la diversité tout en assurant leur viabilité économique.

Compte tenu du principe de subsidiarité, les États membres sont responsables de l'intégration appropriée des préoccupations liées à la biodiversité dans leurs programmes forestiers nationaux ou dans des instruments équivalents.

Dans le cadre de la proposition de la Commission sur le développement rural, la Communauté aura la possibilité de soutenir les efforts des États membres dans ce domaine, notamment en facilitant les actions qui visent à préserver et améliorer la valeur écologique des forêts par des activités de formation, à préserver et améliorer la stabilité écologique des forêts ou à restaurer les forêts endommagées dans les régions qui sont soumises à de graves handicaps naturels, et en encourageant les mesures de boisement adaptées aux conditions et aux écosystèmes locaux.

En outre, il est à noter que les mesures spécifiques de protection des forêts prises par la Communauté (lutte contre la pollution atmosphérique et contre les incendies de forêt) contribuent à la conservation de la biodiversité.

²⁷ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2.4.1979 (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1)

²⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21.5.1992 (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7)

²⁹ JO L 159 du 28.6.1994, p. 1

Les actions proposées par la Commission dans l'Agenda 2000, et en particulier dans le chapitre consacré aux forêts dans le projet de règlement sur le développement rural, sont un instrument utile pour améliorer la biodiversité; leur succès dépendra essentiellement cependant de la pertinence des programmes et mesures qui seront mis en oeuvre au niveau national et régional. C'est pourquoi la Commission évaluera la situation de la biodiversité des forêts. En fonction des conclusions de cette évaluation, la Commission présentera des propositions d'action pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité des forêts, en conformité avec la communication sur la stratégie de la Communauté européenne sur la biodiversité, et en prenant en compte les efforts réalisés dans ce contexte aux niveaux mondial et paneuropéen.

2. Le bois en tant que source d'énergie

Le Livre blanc pour une stratégie communautaire et un plan d'action intitulé "Une politique énergétique pour L'Union européenne"³⁰ prévoient que le pourcentage d'énergie produite à partir de sources renouvelables représentera 12% du total d'ici l'an 2010 (le niveau actuel est inférieur à 6%), ce qui suppose une augmentation substantielle de l'utilisation de la biomasse à des fins énergétiques, associée à un usage croissant des énergies hydraulique, éolienne et solaire. Il convient de favoriser le potentiel que les forêts peuvent représenter en tant que source d'énergie, soit par des plantations à courte rotation, soit par l'utilisation des résidus forestiers et des bois de faible qualité disponibles.

Dans l'exploration des possibilités d'accroître le potentiel des cultures énergétiques issues de la sylviculture, il faut prendre en compte les considérations suivantes :

- il ne faut pas surestimer le potentiel de la biomasse du bois en tant que source d'énergie, en se fiant aux données théoriques générales sur la disponibilité en ressources forestières, car ces ressources sont diverses et éparpillées sur le territoire, ce qui explique en partie les difficultés d'évaluer leur potentiel réel comme source d'énergie au niveau communautaire;
- à l'heure actuelle, le bois est une matière première presque toujours plus chère pour la production d'énergie que ses produits concurrents. Une manière de résoudre ce problème serait de modifier la taxation. Toutefois, toute modification des systèmes fiscaux appliqués dans les États membres ou dans l'Union doit dûment tenir compte de la demande en produits issus du bois et des besoins de la filière bois en produits dérivés durables.
- bien que la pratique d'une sylviculture à courte rotation pour la production d'énergie puisse contribuer à ralentir l'augmentation des concentrations de dioxyde de carbone dans l'atmosphère, il faut veiller à ce qu'elle ne porte pas préjudice à l'environnement.

Le débat concernant le soutien de la Communauté à l'utilisation de bois en tant que source d'énergie est actuellement mené dans le cadre de la proposition de la Commission sur le développement rural.

3. Le changement climatique

³⁰ COM (95) 682 final du 13 décembre 1995

Comme l'explique la communication de la Commission "Changement climatique - Vers une stratégie communautaire post-Kyoto"³¹, les forêts jouent un rôle important dans le cycle global du carbone. Dans certaines régions, ce sont des sources nettes de dioxyde de carbone, essentiellement en raison du déboisement et de la dégradation des forêts, alors que dans d'autres, comme l'Europe, elles agissent nettement comme des puits de carbone. Cependant, les connaissances scientifiques actuelles sur le potentiel des puits de carbone en relation avec les écosystèmes forestiers sont encore limitées et la recherche dans ce domaine doit être intensifiée. Le groupe intergouvernemental faisant autorité pour l'étude du changement climatique (IPCC) estime qu'au niveau mondial, quelque 12 à 15% des émissions de CO₂ prévues du fait de la consommation de combustibles fossiles pourraient être absorbés d'ici l'an 2050 grâce à la diminution du déboisement, à l'intensification de la régénération des forêts et à l'augmentation des superficies boisées et des systèmes agroforestiers. L'Amérique tropicale dispose du plus grand potentiel pour augmenter la fixation du carbone, suivie de l'Asie et de l'Afrique tropicale³². Cela ne doit cependant pas empêcher la Communauté d'encourager l'optimisation de la capacité de fixation des forêts européennes.

La meilleure manière d'exploiter dans l'Union le potentiel de fixation du carbone par les forêts et les sols forestiers est de pratiquer le développement durable et de protéger les forêts, même si la contribution européenne au niveau global demeurera assez limitée. De plus, l'absorption et le stockage du carbone par les forêts est un processus à long terme susceptible d'avoir un impact important sur une période de 20 à 50 ans, voire plus.

La contribution des forêts au stockage du carbone peut prendre les formes suivantes :

- maintien et/ou augmentation des stocks de carbone actuels par l'amélioration de la protection et de la gestion actuelles des forêts,
- extension de la superficie des forêts par le boisement de terres agricoles, avec l'utilisation d'espèces adaptées aux conditions locales ou, de préférence, d'espèces indigènes ou d'origine locale,
- remplacement des combustibles fossiles par du bois de chauffage issu de forêts à gestion durable,
- remplacement des produits à haute consommation d'énergie (comme l'acier, l'aluminium ou le béton) par des produits industriels dérivés du bois (matières premières renouvelables à faible consommation d'énergie).

Tous ces objectifs peuvent être atteints par différentes pratiques de gestion des forêts et d'utilisation de la terre, et des efforts en matière de commercialisation qui, conformément au principe de la subsidiarité, doivent être instaurés essentiellement par les États membres.

Les rapports et la vérification sont des questions majeures auxquelles les forestiers seront confrontés à l'avenir. Le besoin spécifique d'un système transnational de comptabilité se fait sentir, et celui-ci doit être basé sur les méthodologies de mise à jour courantes, et intégrer les mesures, modélisations et bases de données satisfaisant aux exigences de transparence et de vérification liées à la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto.

La Communauté utilisera pleinement les instruments dont elle dispose actuellement comme les mesures de protection des forêts, la recherche et le développement ainsi que

³¹ COM (1998) 353 final

³² Rapport de la FAO sur l'état des forêts dans le monde

les mesures proposées en matière de sylviculture dans le cadre du développement rural pour soutenir les efforts déployés par les États membres en vue de s'adapter au changement climatique, dont les effets potentiels sur l'état sanitaire des forêts européennes ne sont pas non plus négligeables. La Commission restera ouverte à l'éventualité de tout autre instrument supplémentaire.

4. Certification forestière

La certification forestière est définie comme la procédure qui consiste à vérifier, par un tiers indépendant, que les forêts en question sont gérées d'une façon durable. La labellisation associée à la certification forestière peut être une marque garantissant que le matériau brut d'un produit à base de bois défini est originaire d'une forêt certifiée.

En conséquence la certification forestière se rapporte uniquement à la gestion forestière et pas au cycle de vie complet du produit à base de bois³³.

Les systèmes de certification forestière et la labellisation associée sont des instruments basés sur le marché qui visaient principalement à promouvoir la gestion durable des forêts et l'utilisation des produits forestiers issus de sources renouvelables et durables.

En Europe, ces systèmes doivent aussi contribuer à améliorer l'information du consommateur sur les qualités environnementales de la gestion durable des forêts, et à promouvoir l'utilisation du bois d'oeuvre en tant que matière première renouvelable qui respecte l'environnement. Leur principal objectif est d'assurer la comparabilité et la crédibilité par une vérification appropriée de la conformité aux normes et des indicateurs de performance.

Néanmoins, les programmes et les politiques des États membres en matière de forêts sont les instruments clefs pour garantir que la gestion durable des forêts et les systèmes de certification constituent une incitation supplémentaire.

Les régimes européens de certification forestière et la labellisation associée doivent reposer sur des critères et des indicateurs de performance comparables et compatibles avec les principes agréés au niveau international. En outre, ils doivent respecter les principes généraux suivants: caractère volontaire, crédibilité, transparence; participation rentable de tous les acteurs du secteur intéressés, libre accès et absence d'une discrimination liée au type de forêt ou de propriété, audit indépendant de la gestion des forêts et chaîne de surveillance.

La Commission se félicite des initiatives prises par les gouvernements, les collectivités locales, les ONG et le secteur privé, et de l'expérience potentielle qu'elles permettent d'acquérir. Des représentants de la filière bois et du commerce de plusieurs États membres ont récemment entrepris l'élaboration d'un cadre paneuropéen de certification et d'authentification des forêts, qui repose sur les critères et indicateurs paneuropéens de gestion durable. Compte tenu de certaines limitations, du risque de double emploi et de l'absence de comparabilité qui s'y attachent, la Commission analysera toutes ces initiatives et envisagera la nécessité d'une éventuelle action complémentaire au niveau de l'Union, qui pourrait impliquer un instrument juridique qui définisse les conditions essentielles auxquelles doivent satisfaire les initiatives en matière de certification volontaire et de labellisation associée. Cet instrument prévoirait aussi l'introduction d'un logo communautaire représentant la gestion durable des forêts et porterait sur des

³³ Cet aspect est couvert par la proposition de règlement (CE) du Conseil établissant un système communautaire révisé d'attribution de label écologique (COM/96/0603 final, JO C 114, 12.4.1997, p. 9), amendant le règlement (CEE) n° 880/92 du Conseil du 23 Mars 1992 concernant un système communautaire d'attribution de label écologique.

éléments tels que les règles de la gestion durable des forêts, le niveau d'évaluation, les organismes d'audit, la chaîne de surveillance et le règlement des litiges.

E. Conclusion

À l'heure actuelle, la Commission considère qu'avec les propositions sur le développement rural faites dans le cadre de l'Agenda 2000, les mesures actuelles concernant les forêts contribuent de manière satisfaisante à l'élaboration d'une stratégie forestière de l'Union européenne. La prorogation et la révision éventuelle des mesures forestières actuelles sera envisagée en fonction des objectifs et des recommandations découlant de cette stratégie. La Commission présentera en temps voulu toute autre action nécessaire, par exemple l'instauration d'un cadre communautaire pour la prise d'initiatives dans l'Union en matière de certification forestière volontaire et de labellisation associée.

La Commission invite le Conseil à adopter la stratégie présentée dans cette communication.