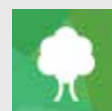


Rapport spécial

L'aide à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les incendies et les catastrophes naturelles est-elle bien gérée?



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

ISBN 978-92-872-1525-3
doi:10.2865/875017

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**L'aide à la prévention
et à la réparation des
dommages causés aux
forêts par les incendies
et les catastrophes
naturelles est-elle
bien gérée?**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Points

Abréviations et glossaire

I – IX **Synthèse**

1 – 16 **Introduction**

1 – 2 **La fonction de protection des forêts**

3 – 7 **Incendies et catastrophes naturelles**

4 – 5 Incendies

6 – 7 Autres types de catastrophes

8 – 10 **La politique de développement rural, instrument majeur de la protection des forêts**

11 – 16 **L'aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention au titre du développement rural (mesure 226)**

17 – 20 **Étendue et approche de l'audit**

21 – 74 **Observations**

21 – 42 **Partie I – Les mesures de prévention n'étaient pas suffisamment ciblées**

22 – 29 Lors de l'approbation des plans de développement rural, la Commission n'avait pas de vue d'ensemble des besoins

30 – 35 Insuffisances affectant le processus de sélection dans les États membres

36 – 42 Le financement ne cadrait pas avec les risques et les besoins recensés

43 – 54 **Partie II – Certaines actions n'étaient pas appropriées au regard des objectifs de la mesure**

43 De par leur nature, les actions auditées ont généralement contribué à la réalisation des objectifs de la mesure 226, mais...

44 – 47 ... une aide a été accordée à certaines actions forestières sans aucun rapport avec des catastrophes naturelles

48 – 49 Les principaux critères d'éligibilité de certains types d'opérations mises en œuvre n'ont pas pu être vérifiés

50 – 52 Des aides ont été octroyées pour l'aménagement de routes forestières dont l'utilité pour la prévention des incendies n'a pas été démontrée...

53 – 54 ... et qui pourraient avoir des effets secondaires négatifs pour l'environnement si les conditions sur place n'étaient pas suffisamment prises en considération

Table des matières

55 – 64	Partie III – L’efficacité des actions financées n’était pas suffisamment garantie
55 – 60	Le caractère raisonnable des coûts n’était pas toujours démontré
61 – 64	Situations particulières présentant un risque d’aide publique excessive
65 – 74	Partie IV – Les outils de suivi ne permettent pas à la Commission et aux États membres d’évaluer de manière adéquate l’efficacité et l’efficacité de la mesure
66 – 67	Les outils de suivi disponibles
68 – 70	Indicateurs insuffisants pour mesurer le degré de réalisation des objectifs
71 – 72	Utilité limitée des évaluations à mi-parcours
73 – 74	L’efficacité des actions de prévention n’a pas été mesurée de manière adéquate
75 – 81	Conclusions et recommandations
	Annexe I — Affectation des ressources financières pour la mesure 226
	Annexe II — Liste des opérations examinées
	Réponses de la Commission

Autre terre boisée: étendue de plus de 0,5 hectare, non considérée comme une forêt, dont 5 à 10 % de la surface est couverte de frondaisons, ou plus de 10 % de la surface est couverte d'arbres, d'arbustes et de formations arbustives. Cette définition exclut les terres consacrées principalement à un usage agricole ou urbain.

Axe: ensemble cohérent de mesures ayant des objectifs spécifiques et contribuant à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs du soutien au développement rural. Durant la période 2007-2013, la mesure 226 relevait de l'axe 2, qui vise à l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural.

Besoin: occasion ou difficulté se présentant pour les régions ou les groupes concernés et que l'intervention des pouvoirs publics vise à saisir ou à surmonter.

Catastrophe naturelle: événement naturel, biotique ou abiotique, perturbant gravement les structures forestières et causant, à terme, des dommages importants à l'environnement et à l'économie.

CCSE: cadre commun de suivi et d'évaluation.

EFFIS: système européen d'information sur les feux de forêt. Il s'agit d'une base de données, créée par la Commission, qui contient des informations utiles au suivi des cas d'incendie de forêt et de leurs conséquences au niveau de l'UE. Les données sont utilisées pour élaborer un rapport annuel sur les incendies de forêt en Europe et dans les pays voisins.

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural. Le Feader est le principal instrument financier de la politique de développement rural. Il est également l'un des deux instruments financiers de la PAC, avec le FEAGA (Fonds européen agricole de garantie).

Forêt: étendue de plus de 0,5 hectare caractérisée par un peuplement d'arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et des frondaisons couvrant plus de 10 % de sa surface, ou par un peuplement d'arbres pouvant atteindre ces seuils in situ. Cette définition exclut les terres consacrées principalement à un usage agricole ou urbain¹.

Mesure: élément de base de la gestion des programmes, constitué d'un ensemble d'opérations de même nature financées grâce à une dotation budgétaire précisément définie.

Mesure 226: aide du Feader à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention².

Opération: projet sélectionné sur la base de certains critères et mis en œuvre par le bénéficiaire, comprenant plusieurs actions en rapport avec les objectifs de l'aide.

- 1 Article 30 du règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).
- 2 Article 48 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

PAC: politique agricole commune.

PDR: programme de développement rural. Il s'agit d'un document élaboré par un État membre ou une région et approuvé par la Commission pour planifier la mise en œuvre de la politique de développement rural.

UE: Union européenne.

I Les forêts de l'UE sont menacées par les incendies, qui résultent généralement d'actes humains intentionnels ou commis par négligence, et par des catastrophes naturelles, qui comprennent des calamités d'origine abiotique (par exemple tempêtes, sécheresses, inondations, avalanches, etc.) et des calamités d'origine biotique (ravageurs et maladies).

II La Cour s'est attachée à déterminer si l'aide du Feader à la reconstitution du potentiel forestier dans les forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies et à l'adoption de mesures de prévention («mesure 226») avait été bien gérée et si elle permettait d'obtenir de manière économique les résultats escomptés. Durant la période de programmation 2007-2013, cette mesure était disponible au titre de l'axe 2, qui visait l'utilisation durable des terres forestières comme un moyen d'améliorer l'environnement et l'espace rural dans l'UE. À la fin de 2012, le montant total de l'aide du Feader programmée pour la mesure 226 s'élevait à 1,55 milliard d'euros pour la période 2007-2013.

III L'audit de la Cour a été réalisé à la Commission et dans les États membres sélectionnés [Autriche, France (Aquitaine), Italie (Basilicate), Espagne (Andalousie) et Slovaquie], dont la part cumulée dans les dépenses totales déclarées au 31 décembre 2012 dépassait 85 %. La majeure partie de l'aide (80 %) était destinée à des mesures de prévention, qui consistaient essentiellement en des actions de prévention des incendies.

IV La Cour estime, en conclusion, que l'aide n'a pas été suffisamment bien gérée et que la Commission et les États membres ne sont pas en mesure de démontrer que les résultats escomptés ont été obtenus de manière économique.

V Les mesures de prévention n'étaient pas suffisamment ciblées. La Cour a observé que si la mesure 226 vise les forêts présentant un risque moyen à élevé d'incendie, il n'existe ni définition ni critères communs au niveau de l'UE pour les recenser. Les procédures de sélection appliquées par les États membres présentaient des lacunes à différents égards, comme l'inexistence de critères de sélection explicites, l'absence d'évaluation efficace des actions proposées ou le fait de ne pas tenir compte de certaines zones à risque. Les objectifs environnementaux n'étaient pas suffisamment prioritaires au stade de la sélection et étaient parfois ignorés lors de la mise en œuvre.

VI L'audit a montré que certaines actions ne pouvaient pas permettre d'atteindre les objectifs de la mesure. Même si, par nature (pare-feux, éclaircies, défrichements, etc.), bon nombre des actions cofinancées examinées ont généralement contribué à la réalisation des objectifs de l'aide, la Cour a relevé des cas où elles n'avaient aucun rapport avec une catastrophe naturelle ou un incendie, mais étaient en fait motivées par d'autres objectifs économiques ou environnementaux. Pour certains types d'opérations mises en œuvre, les principaux critères d'éligibilité n'ont pu être vérifiés par manque de documentation. La Cour a également mis au jour des cas de routes forestières qui étaient utilisées pour l'exploitation économique des forêts et dont l'utilité particulière sur le plan de la prévention des incendies n'était pas démontrée. La forte densité des routes construites pourrait également avoir une incidence néfaste sur l'environnement.

VII L'efficacité des actions financées n'était pas garantie de manière satisfaisante. La Cour a relevé des cas où le plafond de l'aide publique a été fréquemment modifié sans justification, où les coûts standard dans telle région étaient nettement supérieurs à ceux enregistrés dans telle autre pour des actions similaires et où l'on privilégiait la main-d'œuvre plutôt que les solutions mécaniques, avec pour corollaire une hausse des coûts. Elle a également observé des situations où l'aide publique risquait d'être excessive, comme des projets déjà achevés au moment de leur sélection, des cas où les bénéficiaires étaient en mesure de financer les opérations sur leurs fonds propres et d'autres où l'aide a été utilisée pour des parcelles agricoles.

VIII

Enfin, les outils de suivi disponibles ne permettaient pas à la Commission et aux États membres d'évaluer de manière adéquate l'efficacité et l'efficacé de la mesure. En particulier, les indicateurs de performance établis dans le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) étaient insuffisants et les évaluations disponibles, d'une utilité limitée. Il n'était pas possible de tirer des conclusions sur l'efficacité des actions de prévention parce qu'elle n'avait pas été mesurée. Les faiblesses constatées vont probablement persister au cours de la période 2014-2020, étant donné que les nouveaux outils de suivi proposés ne constituent pas une amélioration du cadre de suivi relatif à cette aide spécifique.

IX

Compte tenu des conclusions énoncées précédemment et du fait que l'aide examinée est reconduite pour la période de programmation 2014-2020, la Cour formule les recommandations suivantes:

— Les États membres devraient:

- a) sélectionner les actions de prévention sur la base de critères explicites correspondant bien aux besoins, et au terme d'un processus d'évaluation approfondi et documenté;
- b) renforcer l'impact de l'aide sur la protection environnementale en privilégiant les actions dans les forêts présentant le plus grand intérêt pour l'environnement, comme les surfaces forestières Natura 2000;
- c) veiller à ce que l'aide ne soit accordée que pour des actions liées à une catastrophe naturelle ou à un incendie;
- d) mettre en place un système de contrôle permettant une vérification efficace du respect des conditions d'octroi de l'aide, ainsi que la conservation des documents ou informations ad hoc;
- e) accorder une plus grande attention aux questions environnementales relatives aux actions soutenues, notamment par l'établissement de garde-fous appropriés afin de prévenir tout effet contraire sur l'environnement;

- f) veiller à ce que les coûts standard déterminés pour les actions soutenues soient raisonnables;
- g) justifier le plafond de l'aide, ainsi que tout changement qu'ils y apportent, sur la base des coûts auxquels les bénéficiaires s'exposent normalement;
- h) demander aux bénéficiaires de démontrer clairement la nécessité pour eux de recevoir une aide au titre de la mesure 226;
- i) faire rapport sur les effets des actions menées sur le plan de la réduction du nombre d'incendies ou de catastrophes naturelles et de la superficie endommagée.

— La Commission devrait:

- a) vérifier, lors de l'approbation des programmes de développement rural (PDR) des États membres pour la période 2014-2020, que les besoins en matière de mesures de prévention dans les surfaces forestières pour lesquelles une aide publique est envisagée sont décrits et justifiés de manière adéquate;
- b) établir des critères fondamentaux communs permettant de distinguer les forêts à répertorier comme zones à risque d'incendie faible, moyen ou élevé;
- c) vérifier que les États membres ont bien instauré un système de contrôle approprié;
- d) clarifier les conditions que les actions doivent remplir pour pouvoir bénéficier d'un soutien au titre de la mesure 226, afin de garantir que celles-ci contribuent de manière significative à la prévention des incendies et des catastrophes naturelles, en particulier lorsqu'elles font partie d'une activité économique rentable et pourraient dès lors également être financées au titre de l'axe 1;
- e) améliorer son suivi de la mesure afin de s'assurer que les États membres appliquent cette dernière conformément aux objectifs spécifiques qui ont été fixés.

La fonction de protection des forêts

01

Dans l'Union européenne, les forêts et autres terres boisées couvrent une superficie totale de quelque 180 millions d'hectares, ce qui représente approximativement 42,4 % du territoire de l'UE et dépasse la superficie des terres exploitées à des fins agricoles (environ 174 millions d'hectares)³. Les forêts sont multifonctionnelles: elles remplissent des fonctions économiques, sociales et environnementales. Elles jouent un rôle socioéconomique important, car la production et la transformation du bois contribuent au développement rural et fournissent des millions d'emplois situés, pour la plupart, dans de petites et moyennes entreprises rurales⁴.

02

Depuis plusieurs décennies, les fonctions environnementales des forêts suscitent une attention croissante, essentiellement liée à la protection de la biodiversité et, plus récemment, au changement climatique. Les forêts remplissent une importante fonction de protection⁵:

- a) *les forêts sont les gardiennes des zones d'habitation et des infrastructures.* Nombre de zones de montagne en Europe seraient inhabitables sans forêts pour protéger les routes, les voies ferrées, les zones cultivées et même des agglomérations entières contre les dégâts que peuvent provoquer les glissements de terrain, les coulées de boue, les éboulements rocheux et les avalanches, ou contre la destruction par ces phénomènes;
- b) *les forêts protègent les sols.* Les surfaces forestières jouent un rôle central dans la préservation des paysages et de la fertilité des sols. Elles préviennent l'érosion des sols et la désertification, surtout dans les zones montagneuses ou semi-arides, principalement en limitant le ruissellement et en réduisant la vitesse du vent;
- c) *les forêts régulent les approvisionnements en eau.* Les forêts jouent un rôle essentiel dans la rétention, la purification et la libération de l'eau qui alimente les eaux de surface et les aquifères souterrains. Leur fonction de purification consiste notamment dans la décomposition ou l'absorption de la plupart des polluants atmosphériques transportés par la pluie;
- d) *les forêts préservent la biodiversité.* Les forêts sont une composante essentielle de la nature en Europe et constituent l'habitat du plus grand nombre de vertébrés sur le continent. Des milliers d'espèces d'insectes et d'invertébrés, tout comme de nombreuses plantes, vivent exclusivement dans des habitats forestiers;
- e) *les forêts sont des puits de carbone.* Les forêts jouent un rôle fondamental dans le cycle global du carbone du fait de leur capacité d'absorber le CO₂ de l'atmosphère et de l'emmagasiner dans leur biomasse et dans leur sol.

- 3 *Agriculture, forestry and fishery statistics* (Statistiques de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche), *Eurostat Pocketbooks*, 2013. Dans le présent rapport spécial, sauf indication contraire, le terme «forêt» englobe également les autres espaces boisés.
- 4 COM(2013) 659 final du 20 septembre 2013 «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier».
- 5 COM(2010) 66 final du 1^{er} mars 2010 «Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique».

Incendies et catastrophes naturelles

03

Les forêts de l'UE sont menacées par les incendies, qui résultent généralement d'actes humains intentionnels ou commis par négligence, et par des catastrophes naturelles, qui comprennent des calamités d'origine abiotique (tempêtes, sécheresses, inondations, avalanches, etc.) et des calamités d'origine biotique (ravageurs et maladies).

Incendies

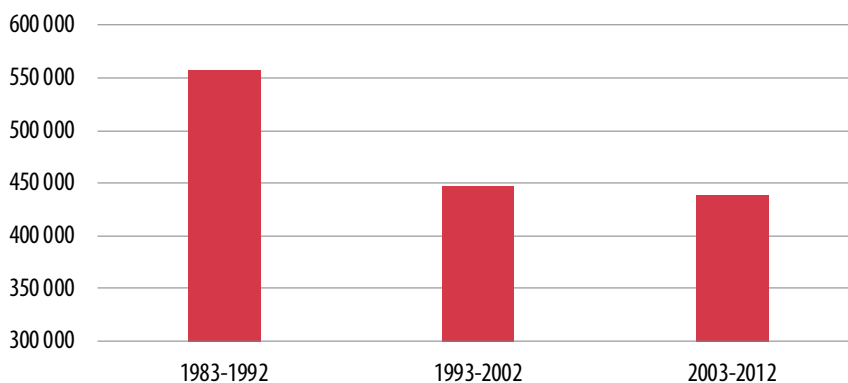
04

Au cours de la période 1983-2012, les incendies ont détruit, en moyenne, 480 000 hectares⁶ de forêt par an dans l'UE. La superficie qui a brûlé a été, en moyenne, nettement plus importante entre 1983 et 1992 qu'au cours des deux décennies suivantes, pendant lesquelles les moyens de lutte contre les incendies de forêt dans les États membres se sont considérablement améliorés (voir **graphique 1**)⁷.

- 6 Statistiques de l'EFFIS sur les superficies brûlées pour la période 1980-2012. La valeur moyenne est établie sur la base d'informations provenant de 20 États membres de l'UE. Aucune information n'était disponible pour les pays suivants: Belgique, Danemark, Irlande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas et Royaume-Uni.
- 7 Rapport conjoint du Centre commun de recherche et de la direction générale de l'environnement, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012* (Les incendies de forêt en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord en 2012). Les données statistiques communiquées couvrent 19 États membres. Pour les États membres méridionaux (Grèce, Espagne, France, Italie et Portugal), les données portent sur la période 1980-2012. Pour tous les autres États membres (Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Chypre, Lettonie, Hongrie, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Finlande et Suède), les données communiquées correspondent à la période 1990-2012.

Graphique 1

Superficie moyenne (en ha) détruite par les incendies de 1983 à 2012



Source: Rapport conjoint du Centre commun de recherche et de la direction générale de l'environnement, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012* (Les incendies de forêt en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord en 2012).

Introduction

05

Plus de 95 % de ces incendies résultent d'actes humains commis soit intentionnellement, soit par négligence (par exemple incendies liés à des pratiques agricoles telles que le brûlage des pailles, des buissons ou des débris forestiers ou encore le renouvellement des pâturages, ou déclenchés par des cigarettes). Environ 85 % de la superficie totale détruite par les incendies de forêt se situent dans le bassin méditerranéen et au Portugal. Au cours de la période la plus récente, des incendies ont ravagé de grandes étendues de forêt au Portugal en 2003 et en 2005, en Grèce en 2007 et en Espagne en 2006. Pour les forêts gravement touchées, le rétablissement des conditions antérieures aux incendies relève du défi, notamment du point de vue de la biodiversité. L'incidence environnementale des incendies de forêt ne se limite pas à la perte de biodiversité et aux dommages aux écosystèmes: les incendies entraînent également le rejet de particules et de gaz (dont du CO₂) dans l'atmosphère, la fuite de minéraux ainsi que la destruction de l'horizon organique du sol, et affectent les taux d'infiltration de l'eau dans le sol; ils rendent ainsi les surfaces brûlées sujettes à l'érosion, aux pertes de sol et aux glissements de terrain. Des incendies de forêt récurrents, combinés avec des sécheresses, peuvent également mener à une désertification⁸.

Autres types de catastrophes

06

Au cours de la période 1950-2009, les tempêtes ont constitué le principal facteur de destruction en Europe, occasionnant plus de 50 % des dommages d'origine abiotique subis par les forêts⁹. Les tempêtes les plus destructrices de la période récente sont survenues en 1999, en 2005, en 2007 et en 2009. Celles de 1999 (tempêtes Lothar et Martin) ont provoqué les plus

grands dégâts en France et en Europe centrale, endommageant près de 200 millions de mètres cubes de bois. En janvier 2005, la tempête Gudrun a balayé le sud de la Suède, laissant derrière elle près de 66 millions de mètres cubes de bois endommagé (ce qui équivaut approximativement à la récolte annuelle de bois en Suède). En janvier 2007, la tempête Kyrill a provoqué des dégâts considérables en Europe centrale, avec notamment la destruction de 45 millions de mètres cubes (dont 16 millions de mètres cubes en Allemagne) de bois sur pied. En janvier 2009, la tempête Klaus a ravagé de grandes superficies de plantations forestières en France (37 millions de mètres cubes de bois, essentiellement constitués de pin maritime, ont été endommagés), en Espagne et en Italie¹⁰. Les conséquences ne sont pas seulement environnementales, mais aussi sociales (décès) et économiques (baisse du prix du bois résultant de la mise sur le marché de bois endommagé en quantités aussi importantes)¹¹.

07

De grandes parties de l'Europe sont plus fréquemment et plus gravement touchées par des épisodes de sécheresse, entraînant une pénurie d'eau et une pression accrue sur les ressources hydriques. Par ailleurs, plusieurs inondations majeures sont survenues en Europe au cours des dernières années. De telles catastrophes infligent aussi des dégâts aux forêts, même si ces dommages sont moins importants que ceux que produisent les incendies, les tempêtes et des agents biotiques tels que les insectes (par exemple le scolyte), les pathogènes, la faune sauvage et le bétail en cas de pâturage incontrôlé¹².

- 8 Rapport n° 3/2008 de l'Agence européenne pour l'environnement, *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Les forêts en Europe: conditions écosystémiques et utilisation durable), p. 51.
- 9 COM(2010) 66 final, p. 12; rapport technique n° 13/2010 de l'Agence européenne pour l'environnement, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Cartographie des conséquences des aléas naturels et des accidents technologiques en Europe), p. 25.
- 10 Rapport technique n° 13/2010 de l'Agence européenne pour l'environnement, *Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe* (Cartographie des conséquences des aléas naturels et des accidents technologiques en Europe), p. 33-40. Rapport de l'Institut forestier européen à la suite de l'atelier STORMS «Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration» (Politiques en matière d'atténuation et de réparation des dégâts causés aux forêts par les tempêtes), 1^{er} juillet 2010, Bruxelles, p. 20.
- 11 COM(2010) 66 final, p. 12.
- 12 Rapport technique n° 3/2008 de l'Agence européenne pour l'environnement, *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Les forêts en Europe: conditions écosystémiques et utilisation durable), p. 53-54; en 2005, en Suède, près de 2 900 000 hectares essentiellement couverts de jeunes pins (*Pinus sylvestris*) ont été ravagés par des élans (*Alces alces*) et, en Italie, près de 500 000 hectares de forêt ont été endommagés par du bétail lors d'activités de pâturage extensif dans le sud du pays.
- 13 Règlement (CEE) n° 3529/86 du Conseil du 17 novembre 1986 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (JO L 326 du 21.11.1986, p. 5) et règlement (CEE) n° 2158/92 du Conseil du 23 juillet 1992 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (JO L 217 du 31.7.1992, p. 3).
- 14 Article 30 du règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).

La politique de développement rural, instrument majeur de la protection des forêts

08

L'UE contribue depuis longtemps à la protection des forêts, en particulier en ce qui concerne la prévention des incendies. De 1986 à 2002, les forêts de l'UE ont fait l'objet de règlements spécifiques relatifs à la prévention des incendies¹³ et, depuis 2000, la protection des forêts est intégrée dans la politique de développement rural¹⁴.

09

La politique de développement rural pour la période de programmation 2007-2013 s'articulait autour de trois objectifs fondamentaux¹⁵ à réaliser grâce à une série de mesures qui constituaient, pour chaque objectif, un «axe thématique» bénéficiant du soutien financier du Feader¹⁶:

- a) l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (axe 1);
- b) l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural (axe 2);
- c) l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification de l'économie rurale (axe 3).

10

De 2007 à 2013, une des mesures spécifiques aux forêts (la mesure 122: amélioration de la valeur économique des forêts) a été rattachée à l'axe 1¹⁷, tandis que plusieurs autres l'ont été à l'axe 2¹⁸.

L'aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention au titre du développement rural (mesure 226)

11

De 2007 à 2013, l'aide du Feader à la reconstitution des forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies, ainsi qu'à l'adoption de mesures de prévention, a pu être obtenue dans le cadre de la mesure 226 (reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention), qui relevait de l'axe 2. Cette mesure a été intégrée dans 58 PDR élaborés par 16 États membres¹⁹.

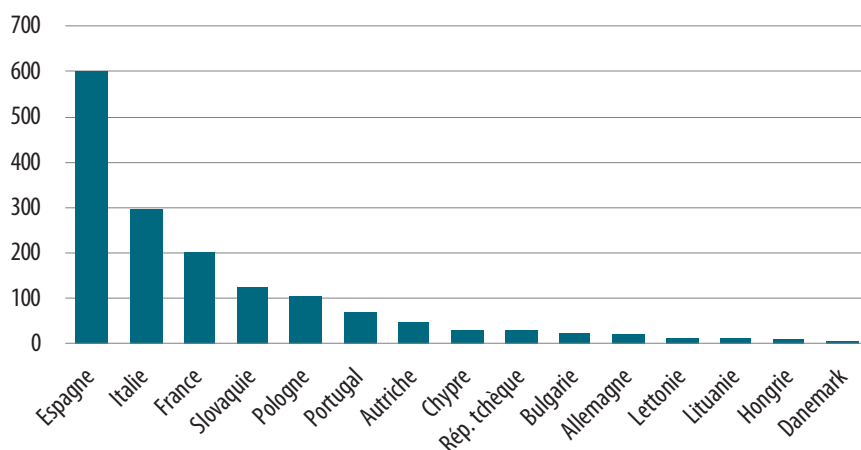
12

À la fin de 2012, le budget prévisionnel alloué au Feader pour l'aide aux actions relevant de la mesure 226 s'élevait à quelque 1,55 milliard d'euros. L'aide du Feader couvre une partie du montant total de l'aide publique versée aux bénéficiaires par l'administration nationale compétente. Le taux de cofinancement par le Feader est fixé dans chaque PDR. L'aide publique peut couvrir jusqu'à 100 % des coûts éligibles supportés par les bénéficiaires de la mesure.

- 15 Article 4 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.
- 16 Pour la période 2014-2020, le regroupement des mesures en axes a été abandonné. Durant cette période, chaque mesure financée par le Feader devra être programmée de façon à contribuer à la réalisation d'au moins une des six «priorités de l'Union» ci-après [article 5 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Feader et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487)]:
 - 1) Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation
 - 2) Compétitivité de tous les types d'agriculture et viabilité des exploitations agricoles
 - 3) Organisation de la chaîne alimentaire et gestion des risques
 - 4) Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes
 - 5) Utilisation efficace des ressources et transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente aux changements climatiques
 - 6) Inclusion sociale, réduction de la pauvreté et développement économique.
- 17 Cette mesure a fait l'objet du rapport spécial n° 8/2013 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural à l'amélioration de la valeur économique des forêts» (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Mesures forestières relevant de l'axe 2: 221 – premier boisement de terres agricoles; 222 – première installation de systèmes agroforestiers sur des terres agricoles; 223 – premier boisement de terres non agricoles; 224 – paiements Natura 2000; 225 – paiements sylvoenvironnementaux; 226 – reconstitution du potentiel forestier et adoption de mesures de prévention; 227 – investissements non productifs.
- 19 Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne (5), Grèce, Espagne (17), France (3), Italie (20), Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal (3) et Slovaquie.

Graphique 2

Aide du Feader prévue au titre de la mesure 226 pour la période 2007-2013 (en millions d'euros)



Source: Commission européenne.

20 Article 48 du règlement (CE) n° 1698/2005 et article 33 du règlement (CE) n° 1974/2006.

13

Au 31 décembre 2012, les paiements effectués par le Feader pour cette mesure se montaient à 860 millions d'euros environ. La majeure partie de l'aide (80 %) était destinée à des mesures de prévention, qui consistaient essentiellement en des actions de prévention des incendies (voir **annexe I** pour de plus amples informations sur l'affectation des ressources financières relatives à la mesure 226).

14

L'aide financière publique concerne aussi bien les forêts privées que les forêts publiques, car, s'agissant de la mesure 226, la réglementation de l'UE n'exclut aucun type de propriétaire. L'aide aux mesures de prévention des incendies dans le

cadre du développement rural peut uniquement être accordée pour les forêts classées par les États membres dans leurs plans de protection des forêts parmi les zones présentant un risque d'incendie élevé ou moyen; elle peut être utilisée pour soutenir la mise en place d'infrastructures de protection (chemins forestiers, pistes, points d'eau, zones débroussaillées et coupures ainsi que pare-feux, par exemple), des mesures de prévention forestière (maîtrise de la végétation, coupes d'éclaircie et diversification des structures végétales, par exemple) et la mise en place ou l'amélioration d'installations fixes de surveillance des feux de forêt²⁰. Dans le cas des pare-feux forestiers, les coûts éligibles peuvent inclure, outre les coûts d'installation, les coûts d'entretien y afférents dans les zones concernées.

15

S'agissant des autres mesures de prévention et des actions visant à reconstituer le potentiel forestier dans les forêts endommagées par des catastrophes naturelles ou des incendies, les règlements de l'UE exigent qu'elles soient liées à une catastrophe, c'est-à-dire à l'existence ou au risque d'une catastrophe naturelle ou d'un incendie, mais ils ne définissent pas de conditions d'éligibilité spécifiques, comme un niveau de risque minimal.

16

L'aide à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention au titre du développement rural est soumise à la gestion partagée entre la Commission et les États membres. Ceux-ci élaborent des PDR nationaux et régionaux, les font approuver par la Commission et les mettent en œuvre. Un «cadre commun de suivi et d'évaluation» a été instauré; il repose sur des indicateurs communs, sur les rapports annuels de mise en œuvre établis par les États membres et sur différents types d'évaluations.

17

Le principal objectif de l'audit a consisté à déterminer si la mesure d'aide du Feader visant à la reconstitution du potentiel forestier et à l'adoption de mesures de prévention a été bien gérée, et si la Commission et les États membres sont à même de démontrer que l'aide a permis d'atteindre de manière économique les objectifs visés.

18

L'audit s'est focalisé sur les questions suivantes:

- a) L'aide a-t-elle été suffisamment centrée sur les besoins en matière de prévention des risques de catastrophe naturelle et d'incendie?
- b) Les opérations financées étaient-elles appropriées pour permettre d'atteindre les objectifs de la mesure?
- c) Les opérations financées ont-elles donné de bons résultats par rapport à leur coût?
- d) Les outils de suivi sont-ils adéquats pour évaluer l'efficacité et l'efficacité de la mesure?

19

L'audit a porté à la fois sur la Commission et sur les États membres sélectionnés. Au niveau de la Commission, les travaux d'audit ont concerné la conception de la mesure et les activités de gestion de la Commission, y compris l'approbation des PDR présentés par les États membres et le suivi de la mise en œuvre de la mesure. Au niveau de ces derniers, l'audit de la Cour a donné lieu à des missions en Autriche, en France (Aquitaine), en Italie (Basilicate), en Slovaquie et en Espagne (Andalousie). La part cumulée de ces États membres dans les dépenses totales déclarées pour la mesure 226 au 31 décembre 2012 dépassait 85 %.

20

Les travaux d'audit ont compris un examen des PDR, de la législation et des procédures administratives nationales ou régionales, ainsi que des entretiens avec les autorités de gestion compétentes dans les États membres visités. En outre, des contrôles ont été opérés pour 68 opérations financées au titre de la mesure 226 (avec des contrôles sur place dans 45 cas) afin de vérifier les effets des différents types d'actions éligibles menées dans les zones forestières concernées (voir **annexe II** pour de plus amples informations).

Partie I – Les mesures de prévention n'étaient pas suffisamment ciblées

21

Pour que les mesures de prévention soient ciblées de manière adéquate²¹, les conditions suivantes doivent être remplies:

- la Commission doit avoir une vue d'ensemble des risques de catastrophe naturelle et d'incendie lorsqu'elle évalue les PDR présentés par les États membres;
- le processus de sélection au niveau des États membres doit cadrer avec les besoins recensés dans les PDR;
- par suite, les zones bénéficiant d'un financement doivent correspondre aux zones à risque.

Lors de l'approbation des plans de développement rural, la Commission n'avait pas de vue d'ensemble des besoins

Absence de définition commune des forêts à risque d'incendie

22

Les dispositions du règlement (CEE) n° 2158/92 du Conseil relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, applicable jusqu'en 2001, définissaient des critères pour répertorier les forêts comme zones à risque d'incendie faible, moyen ou élevé. Les États membres étaient tenus de dresser des listes des zones classées par degré de risque d'incendie et de les communiquer à la Commission pour approbation²². La décision de la Commission fixant les listes des zones forestières présentant un risque élevé et moyen d'incendie en Grèce, en Espagne, en France, en Italie et

au Portugal²³ n'a pas été actualisée depuis 2001, si bien qu'il n'y est pas tenu compte des États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et après.

23

Après l'expiration du règlement (CEE) n° 2158/92, l'article 48 du règlement (CE) n° 1698/2005 a disposé que les mesures de prévention des incendies s'appliquaient aux forêts classées par les États membres dans leurs plans de protection des forêts parmi les zones présentant un risque d'incendie élevé ou moyen²⁴.

24

En l'absence de critères communs pour évaluer les risques d'incendie, les États membres conduisent leurs analyses des risques d'incendie en s'appuyant sur leur propre méthodologie. Il s'ensuit que les critères utilisés pour classer les forêts comme zones à risque moyen ou élevé varient d'un pays de l'UE à l'autre.

25

Le système européen d'information sur les feux de forêt (EFFIS) est une base de données, créée par la Commission, qui contient des informations utiles au suivi des cas d'incendie de forêt et de leurs conséquences au niveau de l'UE²⁵. Les données sont utilisées pour établir un rapport annuel sur les incendies de forêt en Europe et dans les pays voisins²⁶, mais non pour évaluer les analyses des risques d'incendie des États membres lors de l'approbation des PDR. La Commission ne diffuse pas de lignes directrices spécifiques²⁷ concernant la classification en fonction des risques d'incendie, qui permettraient de promouvoir les bonnes pratiques et de garantir la comparabilité ainsi que la fiabilité des analyses des risques d'incendie réalisées par les États membres.

- 21 Cette partie porte plus particulièrement sur les mesures de prévention dont l'efficacité est tributaire d'un ciblage adéquat. Ces mesures représentent environ 80 % des actions financées.
- 22 Comme l'indique l'article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement (CEE) n° 2158/92 du Conseil, seules peuvent être classées en zones de haut risque les zones situées au Portugal, en Espagne, en Grèce et dans certaines régions de France ou d'Italie, où le risque permanent ou cyclique d'incendie de forêt menace gravement l'équilibre écologique, la sécurité des personnes et des biens ou contribue à l'accélération des processus de désertification des zones rurales. D'autres zones peuvent être reconnues comme zones de haut risque, sur demande dûment justifiée d'un État membre. Peuvent être classées en zones de moyen risque les zones où le risque d'incendie de forêt, sans être permanent ou cyclique, peut menacer les écosystèmes forestiers de manière significative.
- 23 Décision n° 1619/1993 de la Commission du 24 juin 1993. À la date de cette décision (dans l'Europe des Douze), 60 millions d'hectares de forêt, soit 42 % de la superficie forestière totale de l'époque, situés essentiellement dans le bassin méditerranéen, avaient été classés en zones à risque d'incendie élevé.
- 24 Cette exigence n'a pas changé pour la période 2014-2020 [voir article 24, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement (UE) n° 1305/2013].
- 25 Les informations sur les forêts à risque d'incendie dans l'UE sont obtenues à partir d'ensembles de données enregistrés dans EFFIS (risque météorologique d'incendie, fréquence des incendies, périmètres des surfaces brûlées et données sur les incendies fournies par les États membres), complétés par des informations complémentaires sur l'étendue des ressources forestières, comme les cartes des forêts du Centre commun de recherche ou la base de données européenne Corine Land Cover. Jusqu'à 22 États membres fournissent annuellement des données, de manière volontaire puisque, depuis l'expiration du règlement (CE) n° 2152/2003 (règlement «Forest Focus») en 2006, cette communication de données n'est imposée en vertu d'aucun règlement de l'UE.
- 26 Rapport conjoint du Centre commun de recherche et de la

26

L'exemple de la Slovaquie illustre les divergences potentielles que les données disponibles dans EFFIS permettent de repérer. Selon le système national de classification des surfaces forestières en fonction des risques d'incendie, 1,8 million d'hectares de forêt (sur un total de 2 millions) sont classés comme zones à risque d'incendie moyen ou élevé. Or ni les statistiques historiques sur les incendies de forêt, ni la base de données EFFIS (voir **graphique 3**) ne justifient qu'un tel pourcentage des surfaces forestières du pays soient classées comme zones à risque moyen ou élevé. Les autorités slovaques n'ont pas fait connaître aux auditeurs de la Cour leur méthode de classification ni les critères utilisés pour classer les forêts en fonction des différents niveaux de risque d'incendie.

La Commission ne dispose pas d'informations complètes sur les autres catastrophes naturelles qui affectent les forêts

27

L'audit a révélé que la Commission ne possède pas d'historique complet des cas de catastrophes naturelles et d'autres événements catastrophiques (excepté les incendies). Elle ne dispose d'aucune analyse de l'ampleur des dommages causés aux forêts par les autres calamités abiotiques (sécheresses, tempêtes ou avalanches, par exemple) ou biotiques (ravageurs et maladies).

28

Dans sa communication intitulée «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier»²⁸, la Commission donne valeur d'orientations stratégiques: a) à la mise en place du système européen d'information sur les forêts moyennant la collecte d'informations harmonisées à l'échelle de l'Europe, et à l'intégration de plusieurs systèmes d'information (EFFIS par exemple) et plateformes de données; b) à la nécessité d'harmoniser les informations concernant les forêts de l'UE; c) à la nécessité d'améliorer, de rendre comparables et de partager les informations et les données de surveillance des forêts; d) à la nécessité d'élaborer plusieurs modules (par exemple sur les forêts et les perturbations naturelles comme les incendies et les ravageurs).

29

La Commission ne dispose pas d'informations complètes sur les autres types de catastrophes naturelles qui affectent les forêts et n'a donc pas de vue d'ensemble des besoins en matière de prévention des catastrophes lorsqu'elle évalue les plans relatifs à la mesure 226 figurant dans les PDR présentés par les États membres.

Insuffisances affectant le processus de sélection dans les États membres

30

Les autorités de gestion devraient définir des priorités pour intervenir dans les zones forestières présentant le plus grand intérêt (compte tenu du caractère multifonctionnel des forêts décrit aux points 1 et 2), précédemment recensées comme zones à risques potentiellement importants. Cela devrait se refléter dans la procédure de sélection.

direction générale de l'environnement, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012* (Les incendies de forêt en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord en 2012).

27 Dans ses conclusions sur la prévention des incendies de forêt dans l'Union européenne (3010^e réunion du Conseil «Affaires générales» du 26 avril 2010), le Conseil a invité la Commission à «inclure les incendies de forêt dans les priorités à traiter dans le cadre des travaux en cours sur l'échange de bonnes pratiques et l'élaboration de lignes directrices sur l'évaluation et la cartographie des risques et de lignes directrices concernant les normes minimales spécifiques à chaque aléa en matière de prévention des catastrophes». Dans son document de travail du 21 décembre 2010 relatif aux lignes directrices pour l'évaluation et la cartographie des risques en vue de la gestion des catastrophes, la Commission ne traite pas spécifiquement des incendies et ne recommande l'utilisation d'aucun critère ni référence ou norme particuliers en matière de risques; elle signale les lacunes affectant les méthodologies existantes et annonce qu'un catalogue de méthodes et de normes recommandées pour les évaluations des risques sera élaboré dans une prochaine version dudit document de travail.

28 COM(2013) 659 final.

Un manque de procédures de sélection efficaces...

31

En Italie (Basilicate), les fonds disponibles pour mettre en œuvre la mesure ont d'abord été partagés parmi des associations de communes, au prorata du nombre de travailleurs forestiers que devaient employer les municipalités réunies au sein de chaque association. Une fois les fonds ventilés, les associations ont présenté des projets et des demandes d'aide correspondant aux montants qui leur avaient déjà été alloués. Les projets et les demandes d'aide ont été soumis à un processus formel de sélection et de classement, mais celui-ci n'a eu aucun effet concret, car les demandes ont toutes été acceptées et, dans chaque cas, les montants d'aide déjà attribués ont été confirmés.

32

En outre, s'agissant de la sélection des zones forestières appelées à bénéficier d'une aide, il n'existait pas de documentation exposant les raisons des choix opérés, ou faisant état de niveaux de risque particuliers ou d'autres objectifs prioritaires sur le plan technique (par exemple travaux pour lesquels des délais spécifiques étaient fixés dans le cadre d'un plan municipal de gestion des forêts, nécessité de réaliser ou d'achever des opérations déjà menées dans d'autres forêts municipales).

33

En Espagne (Andalousie), plusieurs critères de sélection ont été définis pour la mesure 226. Une procédure de sélection a été appliquée, documentation à l'appui, dans le cas des appels à propositions d'investissements concurrentiels. Par contre, pour les actions menées directement par les autorités régionales, qui représentent

plus des trois quarts du montant des dépenses, aucune analyse des risques spécifique n'a été effectuée pour les hiérarchiser et la procédure de sélection n'a pas été documentée.

34

L'Autriche a mis en place un système d'assistance en matière forestière. La zone placée sous la responsabilité d'un office des forêts de district est divisée en secteurs confiés à des conseillers forestiers professionnels, qui sont les interlocuteurs directs des propriétaires et des gestionnaires de forêts. Ce sont les conseillers qui décident d'octroyer ou de refuser une aide pour les actions forestières proposées par les gestionnaires de forêts. Cette décision ne repose pas sur des critères de sélection explicites et sur une évaluation écrite de l'action en cause (évaluation des spécifications techniques, importance, urgence, impact sur l'environnement, etc.).

... ou des critères de sélection ne privilégiant pas les besoins environnementaux

35

La priorité n'a pas toujours été donnée aux actions dans les zones forestières présentant le plus grand intérêt pour l'environnement, comme les sites Natura 2000²⁹ (voir **encadré 1**). Le réseau Natura 2000 couvre quelque 20 % de la superficie totale des forêts de l'UE³⁰, d'après les estimations. Il vise à garantir la pérennité des espèces et habitats présentant le plus grand intérêt et les plus menacés³¹.

29 Excepté en Andalousie, dans le cas des aides octroyées sur la base d'appels à propositions d'investissements concurrentiels.

30 Rapport n° 5/2012 de l'Agence européenne pour l'environnement, *Protected areas in Europe-an overview* (Les zones protégées en Europe: une vue d'ensemble), p. 70-79. Les sites terrestres faisant partie du réseau Natura 2000 (768 000 km² de terres, dont 46 % de surfaces forestières) représentent approximativement 17,9 % du territoire de l'EU-27. La superficie totale des forêts de l'EU-27 s'élève à environ 1,8 million de km².

31 Le réseau Natura 2000 comprend des zones spéciales de conservation désignées par les États membres suivant la directive «Habitats», ainsi que des zones de protection spéciales sélectionnées en vertu de la directive «Oiseaux». Ce n'est pas un ensemble de réserves naturelles stricto sensu où toute activité humaine est interdite. Ce réseau inclura certainement des réserves naturelles mais, selon toute probabilité, la majeure partie des terres en cause resteront propriété privée et la préoccupation essentielle consistera à s'assurer que la gestion future soit durable.

Priorités environnementales non prises en compte au niveau de l'État membre

En Slovaquie, les forêts classées comme forêts protégées (y compris des forêts Natura 2000) et présentant un grand intérêt environnemental, qui sont majoritaires dans le pays, n'ont pourtant pas été privilégiées au cours du processus de sélection. L'impact environnemental potentiel de la mesure 226 en a été limité.

En France (Aquitaine), les actions de reconstitution ont été conçues pour maximaliser la superficie de forêt bénéficiant d'une aide après une tempête, sans que la priorité soit donnée aux forêts les plus importantes du point de vue environnemental. En outre, les règles régionales ne tenaient pas compte des aspects environnementaux d'activités comme celles consistant à retirer le bois, à défricher et à réhabiliter les zones endommagées³². Par exemple, des études écologiques n'étaient pas requises au niveau du projet pour les zones sensibles, et certaines opérations affectant la protection des sols, telle la mise à nu de larges bandes de sol au moyen de bulldozers, n'étaient pas interdites.

32 Contrairement à la région Aquitaine, la Lorraine, qui a également financé des investissements visant à la reconstitution des peuplements forestiers ravagés par la tempête de 1999, a édicté des règles tenant compte des aspects environnementaux.

Le financement ne cadrerait pas avec les risques et les besoins recensés

36

Le financement devrait cadrer avec les risques recensés et être concentré sur les zones où le besoin s'en fait le plus sentir.

En Slovaquie et en Autriche, le financement n'était pas en adéquation avec les risques détectés...

37

En Slovaquie, le soutien financier accordé au titre de la mesure 226 ne correspondait pas aux principaux facteurs de destruction potentiels. Par exemple, bien que les tempêtes constituent la principale cause de dommages aux forêts du pays (80 %), suivies par la neige (12 %) et les sécheresses associées à des chaleurs caniculaires (7 %)³³, la majeure partie de l'aide publique au titre de la mesure 226 a été consacrée à des actions de prévention des

incendies de forêt (61 %), c'est-à-dire essentiellement au financement de la construction et de l'entretien de routes forestières utilisées avant tout pour exploiter les forêts, sans justification d'un lien particulier avec la prévention des incendies.

38

En Autriche, bien qu'il existe des plans de gestion des forêts détaillés et que les zones à risque aient été cartographiées, l'évaluation des risques pour les forêts à protéger menée actuellement par les autorités nationales n'a joué qu'un rôle limité dans le ciblage de l'aide. Aucune corrélation entre le niveau de risque élémentaire reconnu pour une forêt et les dépenses budgétaires n'est clairement apparue. Par exemple, le Land de Salzbourg, dont les 376 000 hectares de forêt sont répertoriés comme zones à risque très faible à moyen, a bénéficié d'un montant légèrement plus élevé que celui accordé au Land de Carinthie, dont les 584 000 hectares de forêt sont classés comme zones à risque moyen à très élevé.

33 D'après le rapport annuel 2012 sur l'exposition des forêts aux agents nocifs et les prévisions pour l'année suivante publiés par l'office national des forêts de Slovaquie.

... tandis qu'en Italie (Basilicate) et en Espagne (Andalousie), les fonds ont essentiellement été consacrés aux forêts publiques pour soutenir des activités mobilisant beaucoup de main-d'œuvre

39

L'audit a montré que des montants d'aide anormalement élevés ont été octroyés à certains organismes publics (autorités régionales ou municipales) pour des opérations dans des forêts publiques, et qu'une large part des fonds a été consacrée à des activités onéreuses nécessitant beaucoup de main-d'œuvre.

40

En Italie (Basilicate), la mesure 226 a exclusivement été appliquée aux forêts municipales, qui ne représentent que 30 % de la superficie forestière totale de la région. Qu'une forêt appartienne à une commune n'implique pas qu'elle soit plus menacée par les incendies. En fait, en 2012, la superficie forestière touchée par des incendies en Basilicate avait augmenté de 93 % par rapport à 2011 et de 231 % par rapport à la période 2009-2011. Les incendies avaient essentiellement frappé des forêts privées. Il a été décidé d'exclure celles-ci du bénéfice de l'aide afin de garantir les emplois des travailleurs forestiers recrutés chaque année pour des travaux saisonniers dans les forêts municipales (voir point 31).

41

En Espagne (Andalousie), bien que les forêts soient, pour plus de 70 %, détenues par des propriétaires privés, les dépenses au titre de la mesure ont été environ trois fois plus élevées pour les forêts publiques que pour les forêts privées. Ni le PDR ni l'évaluation ex ante ne fournissaient d'informations de nature à justifier la répartition inégale des ressources financières, bien que, d'après l'explication donnée par les autorités espagnoles, le manque de rentabilité du secteur forestier privé soit révélateur de la nécessité d'une aide publique.

42

Toujours en Andalousie, s'agissant des appels à propositions d'investissements concurrentiels de 2008, le montant d'aide publique au titre de la mesure 226 consacré au débroussaillage a en outre été six fois plus élevé que le montant total utilisé dans la région pour d'autres actions spécifiques visant la prévention des incendies, comme la création et l'entretien de pare-feux ou de points d'eau. Le débroussaillage contribue effectivement à limiter la propagation du feu, mais il est onéreux et nécessite beaucoup de main-d'œuvre. Les autorités espagnoles ont reconnu que le défrichage et l'éclaircie avaient été pratiqués dans un grand nombre de zones où il aurait été plus judicieux, d'un point de vue tant économique qu'écologique, d'opter pour le brûlage contrôlé. Elles ont justifié leur choix par le manque de personnel qualifié ainsi que par l'existence d'obstacles juridiques (des ordres administratifs détaillés relatifs au brûlage sont nécessaires) et sociaux, mais elles prévoient de recourir davantage au brûlage contrôlé dans un proche avenir.

Partie II – Certaines actions n'étaient pas appropriées au regard des objectifs de la mesure

De par leur nature, les actions auditées ont généralement contribué à la réalisation des objectifs de la mesure 226, mais...

43

S'agissant de la mesure 226, l'aide ne peut être accordée que pour permettre de reconstituer le potentiel forestier dans les forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies et de lancer des actions de prévention. Du fait de leur nature (pare-feux, éclaircies, défrichements, etc.), bon nombre des actions cofinancées examinées au cours de l'audit ont généralement contribué à la réalisation des objectifs de l'aide. Certains projets étaient même particulièrement appropriés de par le degré élevé de protection qu'ils offraient (voir **encadré 2**).

... une aide a été accordée à certaines actions forestières sans aucun rapport avec des catastrophes naturelles

Lutte contre les parasites et les maladies

44

Les actions de reconstitution et de prévention menées au titre de la mesure 226 doivent être liées à une catastrophe, c'est-à-dire à l'apparition ou au risque d'une catastrophe naturelle. Les dégâts causés par des insectes/parasites ou des maladies ne sont pas, en tant que tels, considérés comme des catastrophes naturelles³⁴. C'est pourquoi les actions de lutte courante contre les parasites ne sont pas éligibles au financement, à moins que l'infestation ne résulte d'une catastrophe naturelle. En Espagne (Andalousie) et en Slovaquie, des actions de prévention menées dans le cadre de la lutte contre les parasites ont bénéficié d'une aide au titre de la mesure 226, alors qu'elles n'avaient aucun rapport avec une catastrophe naturelle. Elles ont été jugées éligibles, parce qu'il y avait déjà une infestation dans la région concernée. Toutefois, en raison de son étendue limitée, cette infestation ne pouvait être assimilée à un risque de catastrophe naturelle.

34 Le rapport de la DG Agriculture et développement rural de mars 2009 relatif à la mise en œuvre des mesures forestières dans le cadre du règlement (CE) n° 1698/2005 précise en substance que les actions relevant de la lutte contre les parasites peuvent toutefois être considérées comme éligibles à cette mesure si elles sont liées à une catastrophe naturelle, par exemple une tempête, une inondation ou un incendie de forêt.

Un exemple de bonnes pratiques (projets à haute valeur environnementale)

En Autriche, plusieurs projets financés visaient à prévenir les avalanches en milieu forestier protégé par le déboisement de bandes horizontales, ce qui contribue également de manière significative à la protection des sources alimentant les systèmes municipaux de distribution d'eau des environs.

Actions transférées d'autres mesures

45

En Autriche, toutes les actions lancées au départ dans le cadre des mesures 224 («Paiements Natura 2000») et 225 («Paiements sylvoenvironnementaux») ont été en réalité financées au titre de la mesure 226. Toutefois, les mesures 224 et 225 concernent des actions qui visent au maintien et à l'amélioration de fonctions environnementales des espaces et peuplements forestiers et qui n'ont aucun lien avec la prévention des catastrophes, alors que la mesure 226 prévoyait uniquement une aide en cas de catastrophe. De même, certains projets de plantation présentés à l'origine dans le cadre de la mesure 122, qui est axée sur l'«amélioration de la valeur économique des forêts», ont été approuvés ultérieurement au titre de la mesure 226, sans qu'un lien avec une catastrophe naturelle soit clairement indiqué.

Augmentation du nombre d'essences

46

En Andalousie, l'aide au titre de la mesure 226 a été octroyée, entre autres, à des actions destinées à maintenir et à améliorer les écosystèmes des surfaces boisées par l'augmentation du nombre d'essences dans une zone particulière où il n'y avait ni détérioration ni perte au niveau du couvert arboré à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un incendie. Par conséquent, dans cette région, l'objectif premier de ces actions n'avait aucun rapport avec celui de la mesure 226.

Infrastructure construite bien après la catastrophe naturelle

47

Le stockage en atmosphère humide est une technique qui permet de mieux préserver la qualité du bois après abattage et, partant, d'en maximiser le prix de vente. En Autriche, des installations d'entreposage du bois ont bénéficié d'une aide afin de prévenir une infestation de scolytes dans les pinèdes touchées par une catastrophe naturelle (tempête). L'audit a permis de constater que ces installations, qui ont été construites bien après la catastrophe, servaient en réalité au stockage de bois de hêtre, qui n'est affecté par le scolyte que de manière très marginale.

Les principaux critères d'éligibilité de certains types d'opérations mises en œuvre n'ont pas pu être vérifiés

48

L'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 65/2011 dispose, comme principe général de contrôle, que les États membres établissent un système de contrôle garantissant que tous les contrôles nécessaires sont effectués aux fins d'une vérification efficace du respect des conditions d'octroi des aides. L'article 33, paragraphe 2, du même règlement stipule qu'une piste d'audit suffisante doit être conservée.

49

L'audit de la Cour a révélé les faiblesses systémiques décrites dans l'**encadré 3**. En raison de celles-ci mais aussi de l'absence de documents ou d'informations à l'appui des principaux critères d'éligibilité, il n'a pas été possible de vérifier le respect des conditions d'octroi des aides.

Des aides ont été octroyées pour l'aménagement de routes forestières dont l'utilité pour la prévention des incendies n'a pas été démontrée...

50

Des aides ont été octroyées au titre de la mesure 226 pour la construction et l'entretien de routes et chemins forestiers en France (Aquitaine), en Autriche, en Slovaquie et en Espagne (Andalousie), lesquels étaient utilisés dans le cadre de l'extraction de bois et d'autres produits forestiers (écorce de liège) dans des forêts productives privées (voir **encadré 4**).

51

La construction et l'entretien de routes forestières principalement utilisées pour l'extraction de bois et d'autres produits forestiers sortent du cadre de la mesure 226. Pour ce type de projets, le Feader octroie les aides nécessaires au titre de l'axe 1 (mesures 122 et 125), dont l'objectif est d'améliorer la compétitivité du secteur sylvicole. Si des routes sont bien nécessaires pour lutter contre les incendies de forêt, il convient d'éviter que la mesure 226 soutienne des projets essentiellement motivés par des objectifs économiques et ne présentant aucun intérêt particulier en ce qui concerne la prévention des incendies. Pour plusieurs projets audités (5 sur les 8 relatifs à des routes dans des forêts privées), les avantages qu'ils étaient censés offrir au regard des objectifs en matière de prévention des incendies n'étaient pas démontrés, si bien que leur contribution effective à la réalisation d'objectifs environnementaux n'était pas garantie.

Encadré 3

Exemples de manque d'informations ou de documents concernant l'octroi des aides au titre de la mesure 226

En Aquitaine (France), le respect du seuil fixé par les autorités régionales en matière de dégâts (40 % minimum) faisait partie des critères d'éligibilité importants à vérifier pour toutes les demandes d'aide. L'audit a fait apparaître qu'il n'existait aucun système d'information administratif permettant de recenser les peuplements forestiers affectés par les tempêtes de 1999 et d'évaluer l'ampleur des dégâts. Il n'était dès lors pas possible de vérifier l'exactitude des déclarations des demandeurs.

En Slovaquie, la documentation relative aux procédures de marchés publics figurant dans les dossiers était incomplète, en ce sens que seule l'offre du soumissionnaire retenu était versée au dossier du bénéficiaire. Le fait de ne pas conserver les offres rejetées entraîne une perte d'éléments probants pour déterminer si les offres ont été évaluées efficacement.

Exemple d'utilisation à des fins économiques de routes forestières ayant bénéficié d'une aide au titre de la mesure 226 (Aquitaine, France)



52

En Autriche, par exemple, un projet portait sur la construction d'une route forestière donnant accès à une surface boisée de 25 hectares. Son but principal était d'y permettre l'extraction de bois par les propriétaires. La mobilisation de réserves forestières inexploitées, avec à la clé une meilleure rentabilité du bois extrait et l'alimentation des scieries locales, figurait parmi les arguments avancés dans le dossier de projet.

... et qui pourraient avoir des effets secondaires négatifs pour l'environnement si les conditions sur place n'étaient pas suffisamment prises en considération

53

Les conditions de l'aide octroyée au titre de la mesure 226 à la construction et à l'entretien de routes forestières devraient être clarifiées afin de garantir qu'elle contribue effectivement à la réalisation d'objectifs

environnementaux. Les règlements de l'UE ne définissent pas d'exigences minimales, comme une limitation de l'accès, une densité ne compromettant pas la pérennité des écosystèmes ou une certification obligatoire des projets par les services d'incendie locaux, pour assurer une protection adéquate de l'environnement. Selon l'étude de faisabilité concernant les moyens de lutter contre le dépérissement des forêts dans l'Union européenne – il s'agit d'un rapport technique de décembre 2007, établi pour la DG ENV – la construction de routes peut contribuer à la protection des forêts ou avoir l'effet contraire. Ce document précise que les réseaux de routes forestières permettent d'accéder aux incendies de forêt et d'être donc plus efficace dans la lutte contre le feu. Inversement, ces routes peuvent accentuer le morcellement des forêts, perturber leur écosystème et accroître ainsi leur vulnérabilité.

54

S'agissant des routes forestières de Slovaquie s'inscrivant dans le cadre des opérations financées au titre de la mesure 226, le PDR approuvé par la Commission prévoyait une densité optimale de 20-25 m/ha. L'audit a permis de constater que les routes forestières concernées présentaient une densité excessive et risquaient d'avoir un impact négatif sur l'écosystème des forêts concernées. À titre d'exemple, en 2008, un même bénéficiaire privé a soumis quatre projets portant sur la construction de nouvelles routes forestières dans son exploitation sylvicole³⁵. Avant l'investissement dans la nouvelle infrastructure, le kilométrage des routes forestières de son exploitation était peu important. À la suite de l'investissement, près de 40 kilomètres de nouvelles routes forestières ont été construits, faisant passer la densité du réseau à 36 m/ha, soit plus que la densité optimale de 20-25 m/ha indiquée dans le PDR. Un autre bénéficiaire a construit 3 619 m de routes forestières dans son exploitation de 24,96 ha, ce qui a porté la densité de son réseau routier à 145 m/ha, une valeur très élevée par rapport à la moyenne slovaque (environ 10,6 m/ha) ou à la densité optimale de 20-25 m/ha mentionnée dans le PDR.

Partie III – L'efficacité des actions financées n'était pas suffisamment garantie

Le caractère raisonnable des coûts n'était pas toujours démontré

55

L'article 24, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) n° 65/2011 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle dispose que le contrôle administratif des demandes d'aide porte sur le caractère raisonnable des coûts présentés, qui sont évalués à l'aide d'un système approprié d'évaluation tel que des coûts de référence, la comparaison de différentes offres ou un comité d'évaluation.

56

En Autriche, en Slovaquie et en Italie (Basilicate), les procédures mises en place présentaient des déficiences qui n'ont pas été sans incidence sur le caractère raisonnable des coûts des actions soutenues (voir **encadré 5**).

35 L'ensemble de la forêt est classé comme une zone à risque d'incendie élevé.

Exemples de justification insuffisante des coûts standard

Exemple 1

En Autriche, le type d'interventions et leurs plafonds (c'est-à-dire le montant fixe maximal ou le forfait à l'hectare ou à l'arbre) étaient définis chaque année. Toutefois, certains plafonds considérablement modifiés d'une année à l'autre ont été fixés sans justification ni logique apparente.

Boisement après une catastrophe naturelle

À Kärnten, le plafond pour la plantation d'une forêt décidue (> 75 % de feuillus) était fixé au départ à 1 800 euros/ha en 2008, avant de passer à 2 500 euros/ha à partir de 2009. En 2010, il a atteint 6 000 euros/ha.

Éclaircie

À Kärnten toujours, le plafond fixé pour les éclaircies est passé de 300 euros/ha en 2008 à 400 euros/ha en 2009 et celui du forfait pour les forêts de protection, de 420 à 560 euros/ha.

À Niederösterreich, l'aide publique aux éclaircies était fixée à 350 euros/ha de 2007 à 2009. En 2010, le plafond a été relevé à 750 euros/ha (sur présentation de factures) ou à 500 euros/ha pour les paiements forfaitaires. Ces deux montants ont été ramenés à 350 euros/ha à partir de 2011.

Exemple 2

Les coûts standard étaient nettement plus élevés en Basilicate que dans les régions d'Italie voisines pour des actions de prévention identiques ou similaires, comme l'illustrent les chiffres ci-après.

Défrichage manuel

Le coût standard du défrichage manuel pour l'aménagement de chemins de 1,2 mètre de large en Basilicate était de 7,81 euros le mètre, alors que, pour une activité comparable (construction d'un chemin de 1 mètre de large sur tout type de terrain) dans les Pouilles, ce coût n'était que de 3,58 euros le mètre.

Remise en état des chemins de service

S'agissant de la remise en état des chemins de service, le temps de travail standard était de 35 minutes par mètre pour un coût standard au mètre de 6,89 euros en Basilicate. Pour une activité similaire dans la région des Pouilles, il était de 9 minutes (dont 3 minutes à la débroussailleuse) pour un coût standard de 2,15 euros le mètre. En Campanie, une activité du même type s'effectuait à un coût de 2,77 euros le mètre.

57

Dans la région de Basilicate, les activités auraient pu être effectuées de manière plus économique et plus efficiente si l'on avait davantage remplacé la main-d'œuvre par des machines (comme dans d'autres régions). En raison du recours plus important à des techniques manuelles, les coûts standard établis en Basilicate sont, dans plusieurs cas, largement supérieurs à ceux enregistrés dans d'autres régions pour des activités identiques ou similaires (voir **encadré 6**).

58

En Slovaquie, tous les projets sont soumis aux règles applicables en matière de marchés publics, ce qui devrait garantir une utilisation efficiente des fonds publics. Les auditeurs ont constaté que le caractère raisonnable des coûts d'investissement déclarés par les bénéficiaires ne faisait l'objet d'aucune évaluation, même lorsque les projets étaient intégralement financés sur des fonds publics. Le seul contrôle formel consistait à vérifier que les frais déclarés par le demandeur ne dépassaient pas le seuil fixé dans la procédure de marché public.

Encadré 6

Exemple d'activité coûteuse liée au recours à de la main-d'œuvre

Entretien des routes forestières

Le coût total de l'entretien d'une route forestière de 7 253,82 mètres en Basilicate s'est élevé à 337 665,32 euros³⁶ sur la base d'un coût standard de 46,55 euros le mètre.

Pour une route forestière similaire de même longueur en Toscane, les travaux d'entretien effectués avec des moyens à la fois manuels et mécaniques ne coûteraient que 37 828,67 euros, étant donné que, dans cette région, le coût standard est de 5,21 euros le mètre.

³⁶ 46,55 euros le mètre.

59

En Andalousie, certaines tâches, qui représentaient environ 13,5 % du prix total d'un contrat portant sur des travaux forestiers dans le cadre d'un projet concernant des forêts domaniales, n'avaient pas été effectuées. Par ailleurs, certains travaux avaient été réalisés par le contractant à un prix très supérieur à celui indiqué dans le projet technique. Le coût total du projet n'ayant pas dépassé le montant approuvé, il n'a pas été demandé au bénéficiaire de justifier la non-exécution de certaines tâches, ni l'augmentation du coût d'autres travaux.

60

En France, dans le cas de certaines interventions de remise en état ou d'entretien, les bénéficiaires sont tenus de ne joindre qu'une seule offre à leur demande. Or le fait de soumettre plusieurs offres contribuerait à garantir la sélection de l'offre la plus économique.

Situations particulières présentant un risque d'aide publique excessive

61

L'octroi d'une aide dans des cas pour lesquels les besoins du bénéficiaire ne sont pas clairement démontrés (effet d'aubaine) compromet l'efficacité de cette dernière.

62

En Autriche, des projets déjà terminés ont été financés au titre de la mesure. Le règlement national d'application est entré en vigueur au début de 2008, de sorte que les premières décisions d'octroi ne sont tombées qu'en avril 2008. Toutefois, les bénéficiaires potentiels ont été autorisés et même encouragés à soumettre leurs demandes d'aide dès janvier 2007, pour autant qu'ils exécutent leurs projets à leurs propres risques. En tout, 3 671 demandes d'aide ont été introduites en 2007; au moins 444 des projets concernés étaient terminés avant la date de la décision d'octroi. S'agissant des demandes introduites à partir de 2008, au moins 147 projets ont été réalisés avant l'approbation de l'aide. Pourtant, le règlement d'application entré en vigueur cette année-là disposait que les coûts liés aux projets relevant de la mesure 226 n'étaient éligibles qu'à compter de la date de la décision d'octroyer une aide. Ici, la nécessité pour les bénéficiaires de recevoir une aide publique était sujette à caution, puisqu'ils avaient dès le départ décidé d'exécuter leurs projets, même sans aide.

63

En Slovaquie, deux bénéficiaires audités qui avaient reçu une aide pour la construction de routes forestières ont confirmé, lors de la visite des auditeurs sur place, qu'ils auraient effectué ces travaux même sans aide publique.

64

En Espagne, des terres majoritairement agricoles (pâturages plantés d'arbres et d'arbustes et prairies) qui avaient été déclarées comme «hectares admissibles» afin d'activer des droits au paiement³⁷ et répertoriées comme tels dans le système espagnol d'identification des parcelles agricoles pouvaient également bénéficier d'une aide à la sylviculture au titre de la mesure 226. Certains bénéficiaires ont reçu une aide au défrichage (arbustes et arbrisseaux) dans le cadre de la mesure 226 et plus précisément de la prévention des incendies, alors qu'il leur était déjà demandé de maintenir leur parcelle de terre agricole dans de bonnes conditions à la fois agricoles et environnementales (c'est-à-dire sans arbustes ni arbrisseaux).

37 L'article 34 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16) dispose que l'aide est octroyée aux agriculteurs après activation d'un droit au paiement par hectare admissible. Dans le même article, l'«hectare admissible» est défini comme «toute surface agricole de l'exploitation [...] ou, en cas d'utilisation également pour des activités autres qu'agricoles, essentiellement utilisée[s] à des fins agricoles».

Partie IV – Les outils de suivi ne permettent pas à la Commission et aux États membres d'évaluer de manière adéquate l'efficacité et l'efficacé de la mesure

65

L'évaluation de l'efficacité de la mesure 226 passe par l'utilisation d'outils de suivi et d'évaluation appropriés, qui permettent de déterminer quelles améliorations sont nécessaires pour maximaliser l'impact de l'aide de l'UE.

Les outils de suivi disponibles

66

Pour la période allant de 2007 à 2013, un «cadre commun de suivi et d'évaluation» avait été élaboré par la Commission et les États membres. L'état d'avancement, l'efficacité et l'efficacité de la mise en œuvre des PDR par rapport à leurs objectifs étaient mesurés au moyen d'indicateurs relatifs à la situation de départ, ainsi qu'à l'exécution financière, à la réalisation, aux résultats et à l'impact des programmes³⁸.

67

La Commission a publié des lignes directrices établissant des indicateurs communs de réalisations pour la mise en œuvre de la mesure 226, à savoir: a) nombre d'actions de prévention ou de reconstitution, b) surface de forêts endommagées bénéficiant d'une aide et c) volume total des investissements. Outre ces indicateurs de réalisations, le CCSE comporte l'indicateur de résultats ci-après pour la mesure 226: surface ayant fait l'objet d'une bonne gestion des terres contribuant à améliorer la biodiversité, ainsi que la qualité de l'eau et des sols, et à atténuer les changements climatiques.

Indicateurs insuffisants pour mesurer le degré de réalisation des objectifs

68

Bien que la plupart des actions financées concernent la prévention, l'indicateur de réalisations défini à cet égard (nombre d'actions de prévention) était insuffisant. L'indicateur «Surface de forêts endommagées bénéficiant d'une aide» ne fait référence qu'aux forêts ayant réellement subi des dégâts à la suite d'une catastrophe, de sorte qu'il n'est valable que pour les actions de reconstitution.

69

S'agissant de l'indicateur de résultats relatif à l'amélioration de la biodiversité et de la qualité de l'eau et des sols, ainsi qu'à l'atténuation des changements climatiques, l'audit a permis de constater qu'aucune des autorités de gestion rencontrées n'était en mesure d'attribuer le résultat de chaque action à l'un ou l'autre aspect de l'indicateur, comme en témoigne le fait que certaines d'entre elles ont mentionné la superficie totale comme résultat atteint pour chaque aspect de l'indicateur.

38 Articles 80 et 81 du règlement (CE) n° 1698/2005.

70

L'indicateur de résultats établi pour la nouvelle période de programmation 2014-2020³⁹ («Nombre d'exploitations agricoles participant à des mécanismes de gestion des risques») n'apporte aucune amélioration pour ce qui est d'évaluer l'efficacité de l'aide, de sorte que les faiblesses constatées vont probablement persister.

Utilité limitée des évaluations à mi-parcours

71

Les programmes de développement rural sont évalués sur le plan de leur élaboration, de leur mise en œuvre et de leur achèvement (évaluation ex ante, à mi-parcours et ex post). Alors que l'évaluation ex ante a pour but d'optimiser l'affectation des ressources budgétaires et d'améliorer la qualité de la programmation, les évaluations à mi-parcours et ex post servent à examiner le degré d'utilisation des ressources, l'efficacité et l'efficience de la programmation du Feader, ses conséquences socio-économiques, ainsi que son impact sur les priorités de l'Union. S'agissant de la mesure 226, les quatre questions évaluatives définies dans le CCSE pour la période 2007-2013 portent sur la mesure dans laquelle les actions bénéficiant d'une aide ont contribué:

- a) à la reconstitution d'un potentiel forestier (forêts endommagées),
- b) à l'entretien des forêts (actions de prévention),
- c) au renforcement de la gestion durable des terres sylvicoles et
- d) à l'amélioration de l'environnement.

72

L'audit a permis de constater qu'au regard de la mesure 226, les informations obtenues lors des évaluations étaient disparates et incomplètes. Ainsi, les évaluateurs de Basilicate et d'Aquitaine n'ont répondu à aucune question, contrairement à ceux d'Andalousie. Dans ce dernier cas, une réponse a été apportée à toutes les questions; cependant, elle n'était pas toujours utile pour évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre, parce que les chiffres renseignés dans les réponses aux questions sur l'entretien des forêts et sur la gestion durable des terres sylvicoles étaient identiques (nombre d'opérations et nombre d'hectares).

L'efficacité des actions de prévention n'a pas été mesurée de manière adéquate

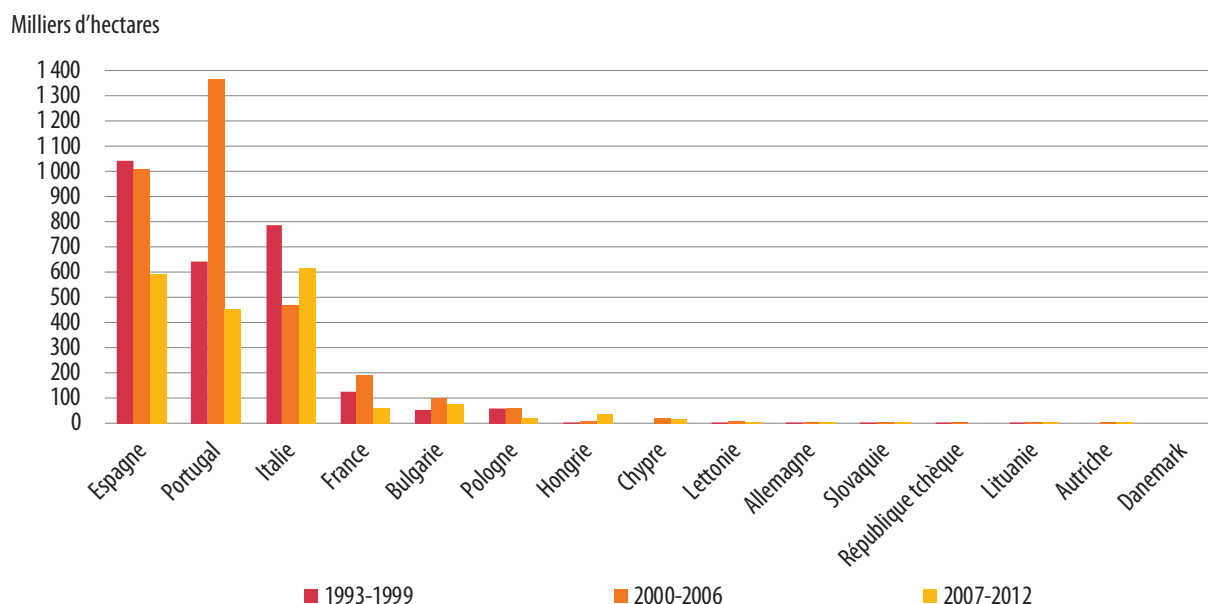
73

Les dégâts occasionnés par des incendies sont concentrés dans quelques États membres du bassin méditerranéen. À l'échelle de l'UE, les statistiques révèlent une légère diminution de la superficie totale détruite par le feu au cours des dernières années (voir point Error! Reference source not found.). Toutefois, la tendance au niveau des États membres n'est pas la même (voir **graphique 3**).

³⁹ Règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 227 du 31.7.2014, p. 18).

Graphique 3

Hectares de forêt détruits par le feu dans les pays bénéficiant d'une aide M226



Source: EFFIS.

74

L'essentiel de l'aide fournie par le Feader au titre de la mesure 226 visait à introduire des actions de prévention, en particulier en ce qui concerne les incendies de forêt (voir **annexe I**). Bien que 80 % des fonds de l'UE servent à financer des opérations de prévention, l'efficacité de celles-ci n'est pas mesurée. La Commission ne dispose dès lors pas de statistiques pour confirmer l'efficacité des actions de prévention des incendies de forêt mises en œuvre par les États membres au titre de la mesure 226 et n'a pas demandé la moindre information géographique sur les zones où les activités soutenues ont été engagées.

Conclusions et recommandations

75

Au cours de la période 2007-2013, l'aide accordée par l'UE au titre de la mesure de développement rural 226 était destinée à la reconstitution du potentiel forestier dans les forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies et au lancement d'actions de prévention appropriées. L'essentiel de cette aide (80 %) était consacré à des actions de prévention, principalement des incendies. La Cour a examiné si l'aide était bien gérée et si la Commission et les États membres pouvaient démontrer qu'elle avait atteint les objectifs visés de manière économique. Elle a contrôlé un échantillon de 68 actions, dont 45 sur place, avec le bénéficiaire final.

76

La Cour estime, en conclusion, que l'aide n'a pas été suffisamment bien gérée et que la Commission et les États membres ne sont pas en mesure de démontrer que les résultats escomptés ont été obtenus de manière économique.

77

Compte tenu notamment du fait que cette aide est disponible pendant l'actuelle période de programmation (2014-2020)⁴⁰, la Cour formule les recommandations qui suivent.

Les actions de prévention n'étaient pas suffisamment ciblées

78

La Cour a observé que si la mesure 226 vise les forêts présentant un risque moyen à élevé d'incendie, il n'existe ni définition ni critères communs au

niveau de l'UE pour les recenser. Les procédures de sélection appliquées par les États membres présentaient des lacunes à différents égards, comme l'inexistence de critères de sélection explicites, l'absence d'évaluation efficace des actions proposées ou le fait de ne pas tenir compte de certains domaines de risque. Les objectifs environnementaux n'étaient pas suffisamment prioritaires au stade de la sélection et étaient parfois ignorés lors de la mise en œuvre (voir points 21 à 42).

Recommandation n° 1

Les États membres devraient:

- sélectionner les actions de prévention sur la base de critères explicites correspondant bien aux besoins, et au terme d'un processus d'évaluation approfondi et documenté;
- renforcer l'impact de l'aide sur la protection environnementale en privilégiant les actions dans les forêts présentant le plus grand intérêt pour l'environnement, comme les surfaces forestières Natura 2000.

La Commission devrait:

- vérifier, lors de l'approbation des PDR des États membres pour la période 2014-2020, que les besoins en matière d'actions de prévention dans les surfaces forestières pour lesquelles une aide publique est envisagée soient décrits et justifiés de manière adéquate;
- établir des critères de base communs permettant de distinguer les forêts à répertorier comme zones à risque d'incendie faible, moyen ou élevé.

40 Article 24 du règlement (UE) n° 1305/2013.

Conclusions et recommandations

Certaines actions n'étaient pas de nature à permettre la réalisation des objectifs de la mesure

79

Même si, par leur nature (pare-feux, éclaircies, défrichements, etc.), bon nombre des actions cofinancées examinées ont généralement contribué à la réalisation des objectifs de l'aide, la Cour a relevé des cas où elles n'avaient aucun lien avec une catastrophe naturelle ou un incendie, mais étaient en fait motivées par d'autres objectifs économiques ou environnementaux. Pour certains types d'opérations mises en œuvre, les principaux critères d'éligibilité n'ont pu être vérifiés par manque de documentation. La Cour a également mis au jour des cas de routes forestières qui étaient utilisées pour l'exploitation économique des forêts et dont l'utilité particulière sur le plan de la prévention des incendies n'était pas démontrée. La forte densité des routes construites pourrait également avoir une incidence néfaste sur l'environnement (voir points 43 à 54).

Recommandation n° 2

Les États membres devraient:

- veiller à ce que l'aide ne soit accordée que pour des actions liées à une catastrophe naturelle ou à un incendie;
- mettre en place un système de contrôle permettant une vérification efficace du respect des conditions d'octroi de l'aide, ainsi que la conservation des documents ou informations ad hoc;

- accorder une plus grande attention aux questions environnementales relatives aux actions soutenues, notamment par l'établissement de garde-fous appropriés afin de prévenir tout effet contraire sur l'environnement.

La Commission devrait:

- vérifier que les États membres ont bien instauré un tel système;
- clarifier les conditions que doivent remplir les actions pour pouvoir bénéficier de la mesure 226, afin de garantir que celles-ci contribuent de manière significative à la prévention des incendies et des catastrophes naturelles, en particulier lorsqu'elles font partie d'une activité économique rentable et pourraient dès lors également être financées au titre de l'axe 1.

L'efficacité des actions financées n'était pas garantie de manière satisfaisante

80

S'agissant du coût des actions soutenues, la Cour a relevé des cas où le plafond de l'aide publique a été fréquemment modifié sans justification, où les coûts standard dans telle région étaient nettement supérieurs à ceux enregistrés dans telle autre pour des actions similaires et où l'on privilégiait la main-d'œuvre plutôt que les solutions mécaniques, avec pour corollaire une hausse des coûts. Elle a également observé des situations où l'aide publique risquait d'être excessive, comme des projets déjà achevés au moment de leur sélection, des cas où les bénéficiaires étaient en mesure de financer les opérations sur leurs fonds propres et d'autres où l'aide a été utilisée pour des parcelles agricoles (voir points 55 à 64).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 3

Les États membres devraient:

- veiller à ce que les coûts standard déterminés pour les actions soutenues soient raisonnables;
- justifier le plafond de l'aide, ainsi que tout changement qu'ils y apportent, sur la base des coûts auxquels les bénéficiaires s'exposent normalement;
- demander aux bénéficiaires de démontrer clairement la nécessité pour eux de recevoir une aide au titre de la mesure 226.

Les outils de suivi ne permettent pas à la Commission et aux États membres d'évaluer de manière adéquate l'efficacité et l'efficacité de la mesure

81

En particulier, les indicateurs de performance établis dans le CCSE étaient insuffisants et les évaluations

disponibles, d'une utilité limitée. Il n'était pas possible de tirer des conclusions sur l'efficacité des actions de prévention parce qu'elle n'avait pas été mesurée (voir points 65 à 74). Les faiblesses constatées vont probablement persister au cours de la période 2014-2020, étant donné que les nouveaux outils de suivi proposés ne constituent pas une amélioration du cadre de suivi relatif à cette aide spécifique.

Recommandation n° 4

Les États membres devraient:

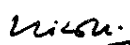
- faire rapport sur les effets des actions menées sur le plan de la réduction du nombre d'incendies ou de catastrophes naturelles et de la superficie endommagée.

La Commission devrait:

- améliorer son suivi de la mesure afin de s'assurer que les États membres appliquent cette dernière conformément aux objectifs spécifiques qui ont été fixés.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M^{me} Rasa BUDBERGYTĖ, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 17 décembre 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Affectation des ressources financières pour la mesure 226

(en milliers d'euros)

États membres	Dépenses publiques prévues au cours de la période 2007-2013 (premiers PDR)		Dépenses publiques – exécution financière au 31.12.2012		Nombre d'actions soutenues		Exécution financière Feeder (NOUVELLES demandes au cours de la période de programmation 2007-2013)		
	Contribution du Feeder à la M226	Montant total des dépenses publiques pour la M226	Paie-ments relevant du Feeder	Total des paiements publics	Prévention	Reconstitu-tion	Préven-tion – paiements	Reconstitu-tion – paiements	Total des paiements du Feeder
Bulgarie	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
République tchèque	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Danemark	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Allemagne	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Grèce	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Espagne	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
France	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Italie	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Chypre	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Lettonie	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Lituanie	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Hongrie	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Autriche	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Pologne	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Portugal	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Slovaquie	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
TOTAL	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Liste des opérations examinées

État membre	Numéro de l'opération	Nature de l'opération	Type d'intervention	Total des dépenses publiques (euros)	Montant total de la contribution du Feader (euros)	Visite de contrôle sur place
ES	1	Prévention	Pare-feux et plan incendie	4 464,30	3 348,23	Oui
ES	2	Prévention	Éclaircie et entretien des voies	641 768,30	482 437,85	Oui
ES	3	Reconstitution	Défrichement et reboisement	13 013,61	9 782,18	Oui
ES	4	Reconstitution	Défrichement et éclaircie	499 443,40	374 582,55	Oui
ES	5	Reconstitution	Éclaircie et entretien des voies	951 688,65	713 766,49	Oui
ES	6	Prévention	Actions de prévention	51 488,59	38 871,67	Non
ES	7	Prévention et reconstitution	Éclaircie, défrichement, entretien des chemins forestiers et densification	2 262 163,20	1 741 226,39	Non
ES	8	Prévention et reconstitution	Éclaircie, défrichement, reboisement et construction et entretien des voies	1 038 834,14	784 763,11	Non
ES	9	Prévention	Éclaircie et défrichement	1 750 955,95	1 313 216,96	Non
ES	10	Reconstitution	Éclaircie et défrichement	60 236,19	45 177,14	Non
ES	11	Reconstitution	Défrichement	209 115,15	165 631,35	Non
ES	12	Prévention	Pare-feux, construction et entretien	278,78	225,00	Non
ES	13	Prévention	Pare-feux et plan incendie	34 323,01	33 750,00	Non
ES	14	Reconstitution	Entretien des voies et des routes forestières	297 550,92	276 095,98	Non
ES	15	Prévention et reconstitution	Éclaircie, défrichement et reboisement	1 712 450,99	1 314 688,73	Non
FR	1	Prévention des risques	Nettoyage et reconstitution	5 368,00	9 760,00	Non
FR	2	Prévention des risques	Accès	44 791,12	81 438,40	Non
FR	3	Prévention des risques	Infrastructure	140 768,62	255 942,96	Oui
FR	4	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage et reconstitution	113 979,04	207 234,62	Oui
FR	5	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage et reconstitution	178 750,88	325 001,60	Oui
FR	6	Reconstitution de la forêt endommagée	Reconstitution	4 121,85	7 494,28	Oui
FR	7	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage et reconstitution	11 035,20	20 064,00	Oui
FR	8	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage et reconstitution	14 331,68	26 057,60	Oui
FR	9	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage	63 490,90	115 438,00	Non
FR	10	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage et reconstitution	34 342,00	62 440,00	Non
FR	11	Reconstitution de la forêt endommagée	Nettoyage et reconstitution	18 182,15	33 058,46	Non

État membre	Numéro de l'opération	Nature de l'opération	Type d'intervention	Total des dépenses publiques (euros)	Montant total de la contribution du Feeder (euros)	Visite de contrôle sur place
IT	1	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	1 192 999,59	685 974,76	Oui
IT	2	Prévention	Pare-feux et chemins	1 034 691,15	594 947,41	Oui
IT	3	Prévention	Pare-feux et chemins	1 042 459,99	599 414,50	Oui
IT	4	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	816 808,12	469 664,67	Oui
IT	5	Prévention	Pare-feux et chemins	407 399,34	234 254,62	Oui
IT	6	Prévention	Pare-feux et chemins	394 524,99	226 851,87	Oui
IT	7	Prévention	Pare-feux et chemins	405 571,49	233 203,61	Oui
IT	8	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	1 244 483,70	715 578,13	Oui
IT	9	Prévention	Pare-feux et chemins	625 927,12	359 908,09	Oui
IT	10	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	616 179,62	354 303,28	Oui
IT	11	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	1 378 702,24	792 753,79	Oui
IT	12	Prévention	Pare-feux et chemins	706 745,31	406 378,55	Oui
IT	13	Prévention	Pare-feux et chemins	1 002 850,95	576 639,30	Oui
IT	14	Prévention	Pare-feux et chemins	900 440,30	517 753,17	Oui
IT	15	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	998 533,36	574 156,68	Oui
IT	16	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	499 266,68	287 078,34	Oui
IT	17	Prévention	Pare-feux et chemins	608 695,65	350 000,00	Oui
IT	18	Prévention	Pare-feux, chemins et défrichement	583 960,24	335 777,14	Oui
AT	1	Reconstitution	Défrichement de surfaces forestières après une catastrophe	33 800,00	16 413,00	Oui
AT	2	Prévention	Éclaircie	5 840,00	3 041,00	Oui
AT	3	Reconstitution	Plantation	9 001,00	4 371,00	Oui
AT	4	Natura 2000	Arbres d'intérêt écologique	5 080,00	2 646,00	Oui
AT	5	Prévention	Déboisement de bandes horizontales et débardage par câble	29 029,00	15 118,00	Oui
AT	6	Reconstitution	Débardage par câble	17 058,00	8 283,00	Oui
AT	7	Reconstitution	Débardage par câble	18 500,00	9 008,00	Oui
AT	8	Reconstitution	Débardage par câble	115 883,00	56 273,00	Oui
AT	9	Prévention	Débardage par câble, préparation, plantation et éclaircie	123 698,00	61 994,00	Oui
AT	10	Prévention	Débardage par câble, préparation, plantation et éclaircie	98 538,00	48 250,00	Oui
AT	11	Prévention	Contrôle des scolytes	684 810,00	333 434,00	Non
AT	12	Prévention	Route forestière	142 415,00	69 342,00	Non
AT	13	Prévention	Réparation de la forêt de protection, prévention des avalanches, débardage par câble, plantation, etc.	128 062,00	62 250,00	Non

État membre	Numéro de l'opération	Nature de l'opération	Type d'intervention	Total des dépenses publiques (euros)	Montant total de la contribution du Feader (euros)	Visite de contrôle sur place
SK	1	Prévention	Infrastructure, route forestière, réservoir d'eau et suivi	503 619,00	402 895,00	Oui
SK	2	Prévention	Infrastructure et route forestière	404 885,00	222 687,00	Oui
SK	3	Prévention	Infrastructure, route forestière et réservoir d'eau	903 141,00	722 513,00	Oui
SK	4	Reconstitution	Chaulage et épandage d'engrais par les airs	633 904,00	507 123,00	Oui
SK	5	Reconstitution	Reboisement	204 132,00	163 305,00	Oui
SK	6	Prévention	Infrastructure et route forestière	778 136,00	622 509,00	Oui
SK	7	Prévention	Infrastructure et route forestière	79 689,00	63 751,00	Non
SK	8	Prévention	Nettoyage et entretien d'un pare-feu	371 433,00	297 146,00	Non
SK	9	Prévention	Infrastructure, route forestière et autres mesures curatives	504 977,00	403 982,00	Non
SK	10	Reconstitution	Reboisement et route forestière	1 495 292,00	1 196 234,00	Non
SK	11	Reconstitution	Reboisement	153 271,00	122 617,00	Non

Synthèse

IV

La Commission estime que, de manière générale, les mesures de prévention des catastrophes forestières ont contribué à la réalisation des objectifs des programmes de développement rural. Des résultats concrets ont été obtenus et moins d'incendies sont survenus. De plus, les enseignements qui ont été tirés, concernant notamment la portée de la mesure et l'amélioration des lignes directrices, sont appliqués à la période 2014-2020.

V

Le règlement sur le développement rural¹ dispose que les mesures de prévention des incendies doivent s'appliquer aux zones classées par les États membres dans leurs plans de protection des forêts parmi les zones présentant un risque d'incendie élevé ou moyen. Ces plans de protection des forêts et les programmes forestiers nationaux ou infranationaux des États membres, ou des instruments équivalents, ont fourni une base appropriée pour cibler les actions et établir les priorités lors de la sélection.

Dans le document de travail des services de la Commission de 2005 accompagnant la communication relative à la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne², la Commission a analysé la situation du secteur forestier, et notamment les aspects liés à la prévention des catastrophes forestières et au suivi. Le règlement sur le développement rural précise que les mesures concernant la sylviculture devraient contribuer à la mise en œuvre de la stratégie forestière communautaire. La stratégie forestière susmentionnée couvre les aspects économiques, environnementaux et sociaux de la gestion durable des forêts.

1 Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil.

2 Commission staff working document – Annex to the Communication on the implementation of the EU Forestry Strategy {COM(2005) 84 final} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf (document de travail des services de la Commission – annexe à la communication sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne).

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, la Commission a analysé la situation du secteur forestier dans le document de travail des services de la Commission de 2013 accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier.»³

VI

Dans le cadre de la gestion durable des forêts, les routes forestières (ou d'autres investissements) qui ont été construites avant tout à des fins de prévention des incendies peuvent aussi être utilisées en prévention d'autres risques ainsi que pour les travaux de reconstruction et de réparation et pour l'exploitation économique et récréative des forêts. La création d'un réseau adéquat de routes forestières contribue non seulement à mieux protéger les forêts contre les incendies, mais aussi à valoriser durablement les ressources forestières de nombreuses régions sur le plan économique. Ces actions sont souvent nécessaires pour éviter la perte totale de l'intérêt socio-économique des zones forestières, qui pourrait conduire à leur abandon et, à terme, à un accroissement du risque d'incendie.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, des fiches d'orientation ont été élaborées afin de s'assurer que les États membres/régions utilisent la mesure de manière adéquate. De plus, les États membres/régions devront mieux spécifier leurs besoins et mieux motiver leurs choix s'ils souhaitent accroître la densité de leur réseau routier.

3 COM(2013) 659 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0659>

VII

Au titre de la gestion partagée, la Commission adopte les PDR nationaux ou régionaux, tandis que la mise en œuvre et le contrôle de la rentabilité et de l'utilisation efficiente de l'aide relèvent de la responsabilité des États membres et de leurs autorités de gestion.

En ce qui concerne les cas où la main-d'œuvre remplace les solutions mécaniques, de tels choix peuvent parfois être dictés par les caractéristiques du terrain (orographie, aspects environnementaux, etc.) et ils doivent être considérés dans un contexte plus large de développement rural.

VIII

Un juste équilibre doit être trouvé entre les coûts du suivi et de l'évaluation et leurs avantages potentiels. En ce qui concerne, en particulier, la mesure de l'efficacité des actions de prévention, il est difficile et, par conséquent, coûteux d'établir un lien de cause à effet. De plus, l'efficacité de mesures forestières particulières ne peut être évaluée qu'après quelques années, voire quelques décennies.

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, des améliorations ont été apportées. Par exemple, un nouvel indicateur «surface bénéficiant d'une aide» concernant les actions de prévention sera établi dans le SCSE. De plus, afin d'obtenir des résultats d'évaluation exploitables, un rapport annuel de mise en œuvre plus approfondi est prévu en 2019. Le PDR sera évalué dans le cadre de ce rapport et les premiers résultats relatifs à l'efficacité du PDR seront communiqués.

IX, premier alinéa, b)

La Commission estime que les surfaces forestières Natura 2000 présentent un grand intérêt pour l'environnement et qu'elles offrent des services écosystémiques importants et variés. De plus, plusieurs dispositions de Natura 2000 s'appliquent à toutes les forêts qui peuplent l'Union européenne, qu'elles soient situées dans le réseau Natura 2000 ou en dehors de celui-ci. À cet égard, le rôle que jouent les forêts situées hors du réseau Natura 2000 est également très important.

IX, premier alinéa, c)

La Commission estime que le nouveau règlement sur le développement rural comporte une mesure révisée relative à la protection et à la reconstitution des forêts. Au titre de la nouvelle mesure, une aide peut être accordée pour des actions liées à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les incendies, les catastrophes naturelles et les événements catastrophiques et une aide peut également être octroyée pour des actions de prévention liées aux ravageurs et aux maladies, à condition que le risque de catastrophe dans ces domaines soit étayé par des preuves scientifiques et reconnu par des organisations scientifiques publiques.

IX, premier alinéa, e)

Plusieurs garde-fous environnementaux relatifs aux actions bénéficiant d'une aide sont déjà disponibles. Par exemple, en ce qui concerne le réseau Natura 2000, le régime de protection établi au titre de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive «Habitats»⁴ préserve les zones concernées de toute détérioration significative. Dans d'autres zones, des études d'impact sur l'environnement contribueront également à prévenir tout effet préjudiciable à l'environnement. Enfin, pour toutes les actions qui seront cofinancées par des fonds européens, un certificat de bonne pratique environnementale ou de gestion durable des forêts pourrait être exigé des autorités nationales compétentes comme condition préalable à tout cofinancement de l'Union européenne.

Au cours de la nouvelle période de programmation, les performances environnementales des bénéficiaires seront au cœur de la mise en œuvre des différentes mesures.

IX, premier alinéa, f)

La Commission estime que, lorsque des coûts standard sont appliqués dans les programmes, les États membres/régions doivent veiller à ce que les calculs correspondants soient appropriés et exacts et à ce qu'ils soient réalisés au préalable de manière juste, équitable et vérifiable. Un organisme indépendant devrait être désigné pour effectuer les calculs relatifs à tous les coûts standard ou pour confirmer l'adéquation des calculs effectués.

4 Directive 92/43/CEE du Conseil.

IX, premier alinéa, g)

Un document d'orientation portant sur les contrôles et les sanctions relatifs au développement rural est en cours de préparation et fait l'objet de discussions avec les États membres. L'annexe I de ce document contient un aide-mémoire destiné aux États membres, relatif à l'évaluation du caractère raisonnable des coûts.

IX, deuxième alinéa, a)

La Commission a entrepris de mettre la recommandation en œuvre.

La section «Analyse des besoins» de la stratégie du PDR pour la période 2014-2020 et, dans certains cas, les accords de partenariat prévoient que les actions de prévention doivent être décrites de manière adéquate.

La Commission examine les PDR qui lui ont été soumis, elle évalue la logique d'intervention ainsi que les besoins en matière d'actions de prévention au cours de la période d'approbation du programme et elle exige que les actions de prévention soient basées sur le plan de protection de la zone concernée.

IX, deuxième alinéa, b)

La Commission accepte la recommandation.

En ce qui concerne l'établissement de critères fondamentaux communs, la Commission examinera, conjointement avec les autorités nationales, l'opportunité d'une action au niveau approprié en vue de classer les espaces forestiers comme zones à risque d'incendie faible, moyen ou élevé.

IX, deuxième alinéa, c)

La Commission a entrepris de mettre la recommandation en œuvre.

La Commission réalise des audits de conformité dans les différents États membres afin de s'assurer que leurs dépenses sont conformes aux règles. Lorsque des faiblesses sont constatées au cours des audits, des corrections financières sont appliquées.

Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques. L'importance financière joue un rôle majeur dans la quantification de l'exposition au risque. Cela signifie qu'un domaine d'audit caractérisé par un niveau élevé de dépenses est plus susceptible de figurer en haut du classement et, par conséquent, d'être audité. La mesure 226 a été audité en 2014 et elle le sera à nouveau en 2015.

IX, deuxième alinéa, d)

La Commission a entrepris de mettre la recommandation en œuvre au moyen du cadre juridique pour les PDR et de lignes directrices supplémentaires.

La nouvelle mesure couvre davantage de risques et de dommages. Pour la période 2014-2020, la fiche relative à la mesure concernée comporte des exigences détaillées et des éclaircissements et, à ce titre, peut aider les États membres à concevoir la mesure de manière adéquate.

L'attention des États membres/régions a été attirée sur le fait que, en cas d'incertitudes concernant la finalité des actions, il existe d'autres mesures spécialement ciblées pour accroître la valeur économique des forêts.

IX, deuxième alinéa, e)

La Commission accepte la recommandation.

Certaines modifications ont déjà été apportées: par exemple, l'indicateur «surface bénéficiant d'une aide» concernant les actions de prévention sera établi dans le SCSE 2014-2020.

Afin d'obtenir plus tôt des résultats d'évaluation exploitables, un rapport annuel de mise en œuvre plus approfondi sera présenté en 2019. Ce rapport plus approfondi fournira une évaluation des résultats des programmes et, le cas échéant, une étude d'impact.

Introduction

01

Étant donné que les forêts sont multifonctionnelles et qu'elles remplissent des fonctions économiques, sociales et environnementales en offrant des services écosystémiques essentiels, la Commission estime que leurs fonctions ne peuvent pas être entièrement dissociées. Par conséquent, des mesures forestières adoptées principalement à des fins économiques peuvent également favoriser la réalisation d'objectifs sociaux ou environnementaux. De même, des mesures principalement axées sur la protection peuvent avoir des retombées sociales, économiques et environnementales positives. Il convient de tenir compte du caractère spécifique des processus forestiers lors de la conception, de la gestion et du contrôle des mesures forestières.

04

La diminution de la superficie détruite par les incendies peut s'expliquer par une mise en œuvre adéquate des systèmes de prévention des incendies de forêt, facilitée par la mesure.

D'après les statistiques, la superficie détruite par les incendies est plus ou moins stable à l'heure actuelle, ce qui ne signifie pas que les incendies de forêt et autres calamités ne représentent pas une menace croissante.

05

Les incendies de forêt ont, par ailleurs, des répercussions socio-économiques importantes. Ils affectent les sources de revenus liées aux forêts, créent des distorsions sur les marchés du bois et font des victimes.

Observations

21, premier point

La Commission estime que, grâce aux travaux du groupe d'experts de la Commission européenne sur les incendies de forêt et grâce au comité permanent forestier qui joue son rôle de plateforme de consultation et d'information auprès des États membres, elle dispose d'informations adéquates concernant les incendies de forêt et autres calamités, notamment les ravageurs et les maladies. Les PDR qui sont soumis à l'examen de la Commission comportent un chapitre consacré à la description des forêts et de la situation environnementale et c'est sur la base de ces informations que les propositions de programme sont évaluées.

De plus, l'adoption d'un module portant sur les perturbations forestières, dans le cadre du système d'information forestière pour l'Europe (FISE) et dans la foulée de la récente communication sur la stratégie forestière de l'Union européenne, permettra à la Commission d'avoir une meilleure vue d'ensemble des catastrophes naturelles qui menacent les forêts.

21, deuxième point

Les PDR comprennent une analyse SWOT (forces, faiblesses, possibilités, menaces) qui aide les États membres et les régions à faire des choix stratégiques en ce qui concerne les priorités, les objectifs et les mesures devant être intégrés au programme. Cette analyse devrait également servir de référence pour le suivi et l'évaluation du programme.

22-24

Du cercle polaire arctique à l'océan Indien (île de la Réunion, France), les États membres présentent des différences biogéographiques et climatiques notables. La classification des zones présentant un risque d'incendie devrait, par conséquent, refléter les caractéristiques des régions qui présentent ce risque.

Le règlement (CEE) n° 2158/92 disposait que cette classification devait être proposée par les États membres et adoptée par la Commission.

Le Feader dispose désormais que les États membres ne sont pas tenus de proposer à la Commission une liste classant les zones forestières en fonction des niveaux de risque d'incendie. La désignation de ces zones relève de la compétence des États membres. Les nouveaux États membres font tous partie du groupe d'experts sur les incendies de forêt et ils prennent tous part aux activités d'EFFIS. Des informations sur les incendies de forêt sont donc disponibles. Ces dispositions reflètent la volonté commune de la Commission et des États membres de continuer de cibler les mesures de prévention des incendies et d'en assurer la cohérence autant que possible, en tenant compte des différences biogéographiques considérables d'un État membre à l'autre.

Le système européen d'information sur les feux de forêt a notamment pour objectif d'harmoniser les informations sur les feux de forêt à l'échelle de l'Europe. Ces informations sont essentielles à la mise en œuvre de la collaboration mutuelle en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêt.

25

Les services de la Commission ont conscience des risques généraux d'incendie de forêt qui pèsent sur un État membre ou sur une région lorsqu'ils analysent les PDR.

La Commission a proposé, dans le cadre des activités d'EFFIS, une méthode d'évaluation des risques d'incendie de forêt. Cependant, des travaux supplémentaires doivent être menés conjointement avec les États membres pour dresser une carte harmonisée à l'échelle de l'Europe des risques d'incendie de forêt.

26

La Commission a invité les autorités slovaques, dans la lettre d'observation qu'elle leur a adressée lors de la négociation du PDR 2014-2020, à revoir en profondeur la méthode de classification des forêts classées comme zones à risque d'incendie. La Commission, conjointement avec les autorités slovaques, analysera soigneusement les besoins de l'État pour la période 2014-2020 en tenant compte des données à long terme sur les cas d'incendie et de la proportionnalité du financement en matière de prévention.

27

La Commission estime que, grâce au FISE et aux études qui ont été menées (par exemple sur l'adaptation des forêts au changement climatique⁴ ou sur d'autres

calamités⁵), elle possède des informations détaillées sur l'historique et sur l'évolution annoncée des catastrophes naturelles et d'autres événements catastrophiques ainsi que sur le développement potentiel des ravageurs et des maladies. Cependant, ces informations ne sont pas encore harmonisées à l'échelle des États membres. La Commission fait, par ailleurs, suite aux demandes des États membres qui souhaitent que soit activé le Fonds de solidarité de l'Union européenne après la survenue de catastrophes majeures et que soient modifiés les programmes de développement rural. De plus, les États membres informent régulièrement le comité permanent forestier des événements extrêmes majeurs qui sont survenus.

28

La Commission travaille à la mise en place du système d'information forestière pour l'Europe (FISE). Un prototype du système sera disponible et présenté au comité permanent forestier en décembre 2014.

29

La Commission estime qu'elle a un niveau de connaissances adéquat concernant les types de catastrophes naturelles qui affectent les forêts et les besoins en matière de prévention des catastrophes lorsqu'elle évalue les PDR grâce aux contacts directs avec les États membres et les régions, aux réunions régulières avec les directeurs généraux des forêts de l'UE et aux travaux du comité permanent forestier et du FISE.

30

Étant donné qu'il n'existe pas de définition commune des «zones forestières présentant le plus grand intérêt», la Commission encouragerait la mise en place d'une sorte de «cadre d'action prioritaire» concernant le cofinancement des projets par l'UE, semblable à celui qui existe déjà dans tous les États membres pour le financement de Natura 2000 par les différents fonds européens. Les priorités des États membres, telles que formulées dans ce cadre, se refléteraient alors dans la procédure de sélection.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation («Étude des impacts du changement climatique sur les forêts européennes et mesures possibles d'adaptation») http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

6 <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

31-33

L'un des critères définis par l'autorité de gestion concernant la sélection des opérations est la cohérence par rapport au plan forestier régional et à d'autres instruments de planification forestière. Cette cohérence permet de garantir une certaine qualité des opérations sélectionnées et la priorité est accordée aux interventions dans des zones forestières qui présentent un niveau de risque d'incendie plus élevé.

De plus, en ce qui concerne les programmes de prévention des incendies de forêt qui bénéficient d'une aide de l'Union depuis 1992, les États membres disposent d'une grande expertise en matière de hiérarchisation des projets.

Les plans de protection des forêts des États membres/régions contiennent des informations sur la manière de traiter les incendies de forêt et autres calamités. Des informations sont également disponibles au niveau administratif des provinces (niveau NUTS-3) en ce qui concerne le lieu, la taille et les causes des incendies de forêt. La Commission a demandé que, au cours de la nouvelle période de programmation, le plan de protection forestière réponde aux besoins en matière de prévention et de protection recensés dans les programmes de développement rural.

34

L'Autriche a mis en place un système de sélection des projets qui a été approuvé par le comité de suivi le 19 juin 2014. Ce système est une approche en 3 étapes qui repose sur les conditions d'éligibilité décrites dans les mesures, sur des dispositions juridiques nationales supplémentaires et, le cas échéant, sur des critères plus détaillés. Ce nouveau système devrait garantir une qualité élevée des opérations sélectionnées pour la période de programmation 2014-2020.

35

Les États membres ont, depuis 2012, mis en place des cadres d'action prioritaire (CAP) pour le financement de leurs réseaux Natura 2000. Au cours de la nouvelle période de financement, ces CAP représenteront un instrument particulièrement utile pour fixer les priorités d'action relatives aux sites Natura 2000. La Commission veillera à ce que la priorité voulue soit donnée aux actions proposées pour les sites Natura 2000 qui s'inscrivent dans le cadre des CAP des États membres, mais aussi aux actions menées dans d'autres zones présentant un intérêt environnemental, par exemple des parcs nationaux.

La Commission estime que les forêts sont multifonctionnelles et que leur intérêt environnemental devrait être replacé dans le bon contexte. Par conséquent, les critères de sélection établis dans les programmes devraient aussi refléter d'autres aspects de la gestion durable des forêts.

De plus, plusieurs dispositions de Natura 2000 s'appliquent à toutes les forêts qui peuplent l'Union européenne, qu'elles soient situées dans le réseau Natura 2000 ou en dehors de celui-ci.

Encadré 1

Les autorités slovaques ont proposé d'inclure des critères environnementaux dans les critères de sélection des sous-mesures 8.3 et 8.4 (prévention et réparation des dommages causés aux forêts) au titre du PDR 2014-2020.

En France, les interventions spécifiques devraient être sélectionnées en fonction des conditions locales. En présence de sols secs sablonneux dont la couche supérieure contient très peu de matières organiques, l'utilisation de bulldozers pourrait être considérée comme appropriée et peut constituer un moyen rapide de reconstituer les zones endommagées. Dans certaines zones, compte tenu des conditions biogéographiques spécifiques, une action rapide appropriée est nécessaire afin d'éviter la prolifération de ravageurs et de maladies (qui pourrait avoir des effets négatifs sur les forêts protégées ou non endommagées), d'atténuer les risques d'incendie de forêt et d'éviter la désertification. Il convient d'accorder un degré de priorité élevée à cette action.

37

Les routes forestières qui ont été construites dans le cadre de la prévention des incendies de forêt peuvent être utilisées à d'autres fins. Elles jouent un rôle important dans la réparation et la prévention des effets négatifs des calamités. De plus, la construction de deux types de routes (d'une part, pour la prévention des incendies de forêt et, d'autre part, à d'autres fins) reviendrait à réaliser un investissement à la fois inefficace et coûteux.

En Slovaquie, les routes forestières qui ont été construites à des fins de prévention des incendies de forêt dans le cadre des programmes de développement rural ont été utilisées efficacement pour réparer rapidement les dommages causés aux forêts après des tempêtes. La facilitation de l'accès aux forêts a permis d'atténuer les risques d'autres calamités (incendies ou ravageurs) et de limiter la perturbation des sols. Les matières organiques présentes dans les sols ont été préservées, ce qui a bénéficié à la faune et à la flore.

Il n'existe aucun mécanisme efficient de protection des forêts contre les calamités causées par le vent ou la neige. Par conséquent, les actions se concentrent principalement sur la prévention des incendies de forêt. Les actions de prévention ne sont jamais liées aux dommages abiotiques occasionnés; elles préviennent leur apparition. La proportion d'aide publique allouée aux actions de prévention des incendies ne peut donc pas être directement liée aux dommages causés par les incendies.

Voir aussi la réponse au point 50.

38

Les évaluations des risques pour les forêts sont financées par des fonds européens et nationaux. L'Autriche alloue un certain montant (quotas) des fonds européens aux différents Länder. Le reste est financé par des fonds nationaux.

39-41

Les montants alloués au titre de la mesure 226 peuvent être octroyés à tous les types de forêts, qu'elles soient privées ou publiques. Même si, lors de la mise en œuvre du programme, les dépenses au titre de la mesure ont été plus élevées pour les forêts publiques, ce déséquilibre est compensé par le nombre d'hectares qui bénéficient d'une aide. Selon le rapport d'étape annuel de 2013, 78 % des surfaces forestières qui, en Andalousie, ont bénéficié d'une aide étaient privées.

La Commission estime qu'il appartient aux États membres et aux autorités de gestion de sélectionner les meilleurs projets sur la base de leurs conditions socio-économiques et géographiques et de justifier l'adéquation du calcul des coûts appliqués.

L'aide apportée aux activités à forte intensité de main-d'œuvre peut être liée aux caractéristiques du terrain (orographie, aspects environnementaux, etc.) et elle doit être considérée dans un contexte plus large de développement rural.

42

La Commission estime qu'il est très risqué de recourir au brûlage pour défricher des zones forestières. Le brûlage est subordonné à des conditions administratives très restrictives et il n'est pas accepté du point de vue social.

44

La Commission rappelle que, en raison de l'accroissement de la fréquence et de la puissance des vagues de chaleur et des épisodes de sécheresse prolongés («cause principale»), qui dans certaines conditions peuvent être assimilés à des catastrophes naturelles, certains programmes ont prévu des actions de lutte contre les parasites et les maladies («dégâts secondaires») afin d'empêcher que ne s'étendent des dommages causant de graves conséquences environnementales et socio-économiques. Par conséquent, il est juste d'affirmer que les interventions qui bénéficient d'une aide au titre des mesures de développement rural ont contribué à la réalisation de l'objectif de la mesure et des programmes respectifs.

45

La Commission a observé que, au cours de la période de programmation, l'Autriche a rencontré des difficultés en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures 224 et 225. Malgré des encouragements constants, ces mesures n'ont pas été correctement mises en œuvre. Pour cette raison, l'Autriche a aussi approuvé, au titre de la mesure 226, des projets qui visent au maintien du potentiel forestier.

46

La Commission estime, sur la base des connaissances disponibles en matière d'interactions forêt-climat, que la diversification des forêts et l'introduction de diverses essences peuvent renforcer la résilience des forêts face aux catastrophes et aux incendies et qu'elles peuvent aussi améliorer la capacité d'adaptation aux changements climatiques. Les actions de diversification devraient être menées avant que les catastrophes n'aient lieu, en tenant compte de l'avis des experts, des plans de protection des forêts et des stratégies à long terme d'adaptation des forêts ou d'adaptation aux changements climatiques.

47

Étant donné que le GIEC prévoit, dans son rapport⁷, un accroissement de la fréquence ou de la puissance des événements météorologiques extrêmes, la Commission estime que cette mesure permettra de réagir rapidement face à de nouvelles calamités.

Les insectes, mais aussi plusieurs types de champignons, peuvent altérer la qualité du bois de hêtre, ce qui entraînerait une perte significative de sa valeur, exposerait les forêts non endommagées au risque de ravageurs et de maladies et serait ainsi néfaste aux écosystèmes jusque-là sains.

Le cas spécifique relevé par la Cour sera examiné par la Commission.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Encadré 3

On a remédié à la situation. En Aquitaine, des images satellites sont désormais utilisées pour surveiller les zones endommagées. Chaque parcelle est contrôlée par un expert qui évalue l'ampleur des dégâts avant toute demande d'aide. Les services publics traitent ensuite les demandes et effectuent des contrôles sur le terrain sur la base d'échantillons avant d'octroyer les aides.

Les autorités slovaques ont reconnu une erreur administrative et ont informé la Commission que les procédures internes concernées ont été mises à jour.

50

Les routes forestières peuvent être multifonctionnelles. Elles peuvent faciliter l'accès aux zones qui sont la proie de feux de forêt ainsi qu'aux zones qui font l'objet d'actions de prévention des incendies. Elles peuvent également être utilisées pour l'extraction de bois et d'autres produits forestiers.

La Commission estime que les routes forestières qui ont été construites dans le cadre de la prévention des incendies de forêt peuvent également être utilisées à d'autres fins, à condition que leur rôle de départ ne soit pas entravé par une utilisation alternative.

Voir aussi la réponse au point 51.

51

L'utilisation à des fins économiques des routes forestières ne met pas à mal le rôle qu'elles jouent dans la prévention des incendies de forêt. Les éclaircies et l'enlèvement de la biomasse sont des aspects importants des mesures de prévention des incendies de forêt. Les routes sont, par ailleurs, utilisées pour le transport du bois dans le cadre des actions de prévention nécessaires. Les fonctions multiples de ces routes accroissent la rentabilité de l'investissement.

52

L'utilisation à des fins économiques des routes forestières ne met pas à mal leur capacité de jouer un rôle dans la prévention des catastrophes forestières.

53

La Commission estime, en raison du fait que les conditions biogéographiques, géologiques et écologiques des forêts varient fortement d'un État membre à l'autre, que la mise en place de critères à l'échelle de l'Union européenne concernant des exigences minimales pourrait être problématique. Ces exigences minimales devraient être définies au niveau le plus adéquat.

De plus, la création d'un réseau adéquat de routes forestières contribuera non seulement à mieux protéger les forêts contre les incendies, mais aussi à valoriser durablement sur le plan économique les ressources forestières de nombreuses régions. Ces actions sont souvent nécessaires pour éviter la perte totale de l'intérêt socio-économique des zones forestières, qui pourrait conduire à leur abandon et, à terme, à un accroissement du risque d'incendie.

54

La Commission estime que la densité du réseau routier forestier peut être plus ou moins élevée en fonction des conditions biogéographiques et géologiques locales. De plus, des routes forestières peuvent desservir plusieurs zones et exploitations et il peut arriver que certains tronçons d'une route forestière couvrent des zones où la densité du réseau routier est déjà suffisante. Dans les PDR 2014-2020, la Commission a invité les autorités slovaques à faire figurer la densité du réseau routier dans la zone au nombre des critères de sélection.

Encadré 5

Des taux d'aide variables n'étaient pas exclus lors de la période de programmation précédente. Ils ne sont cependant pas tolérés lors de l'actuelle période de programmation.

Encadré 5, exemple 2

Voir la réponse au point 57.

57

L'aide apportée aux activités à forte intensité de main-d'œuvre peut être liée aux caractéristiques du terrain (orographie, aspects environnementaux, etc.) et elle doit être considérée dans un contexte plus large de développement rural. Le recours à de la main-d'œuvre pourrait impliquer plus de méthodes respectueuses de l'environnement et plus d'avantages socio-économiques, ce qui est aussi l'un des objectifs de la politique de développement rural.

Encadré 6

Des conditions écogéographiques et géologiques différentes ainsi que d'autres facteurs peuvent entraîner une variation des coûts. Par ailleurs, la présence de pentes, un accès difficile, des règles environnementales, etc. peuvent rendre impossible le recours à des machines ou à des machines plus onéreuses.

58

La Commission a invité les autorités slovaques à faire figurer la vérification du caractère raisonnable des coûts dans les PDR 2014-2020.

60

Dans certaines zones, le nombre de prestataires de services auxquels peuvent être confiées des tâches spécifiques est limité.

61

La Commission estime qu'il appartient aux autorités de gestion d'assurer l'efficacité de l'aide au niveau du projet.

L'effet d'aubaine en tant que tel devrait être évité en veillant à ce que l'investissement soit réalisé uniquement après que la demande d'aide a été introduite ou que l'aide a été octroyée. Dans le cas contraire, l'évaluation de l'effet d'aubaine pourrait être subjective et donner lieu à un traitement inégal des demandeurs.

62

Pour la période 2014-2020, en ce qui concerne les projets d'investissement, seules les dépenses qui ont été effectuées après la présentation d'une demande par le bénéficiaire seront admissibles, conformément à l'article 60, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013. Les États membres peuvent même prévoir que seules les dépenses effectuées après une échéance ultérieure, telle que l'adoption de la décision d'octroi, sont admissibles.

63

La Commission estime que la réponse des bénéficiaires mériterait une analyse plus approfondie afin de déterminer dans quelles conditions un tel investissement aurait été réalisé, quelle aurait été son efficacité et si l'objectif de départ aurait été atteint sans l'aide octroyée au titre de la mesure.

64

Dans certaines limites, une terre déclarée comme «hectare admissible» pour activer des droits au paiement peut contenir des arbres, des arbustes ou des arbrisseaux.

Freiner le développement excessif de ces arbres, arbustes ou arbrisseaux peut atténuer les risques d'incendie de forêt dans les parcelles situées dans les zones forestières environnantes.

65-67

La Commission estime que, en raison de la complexité des processus naturels à l'œuvre dans les forêts et étant donné que les effets de certaines interventions ne peuvent être mesurés qu'après plusieurs années voire plusieurs décennies, les mesures de prévention des catastrophes forestières doivent être considérées dans un contexte de développement rural plus large et à plus long terme. Les inventaires forestiers des États membres qui pourraient être répétés dans 10 à 20 ans ainsi que d'autres programmes de suivi peuvent fournir des informations sur les changements. Les mesures forestières sont conçues et mises en œuvre sur la base des informations et des expériences engrangées par les instituts forestiers et les universités des États membres qui administrent les modèles de gestion forestière, dont certains existent depuis 100-150 ans.

68

Dans un souci de proportionnalité, le CCSE 2007-2013 contenait un ensemble d'indicateurs communs de réalisations qui assuraient l'agrégation et la comparaison entre les PDR et qui étaient conçus pour être pertinents dans la majorité des cas. Les États membres peuvent, le cas échéant, utiliser des indicateurs supplémentaires pour refléter des spécificités.

L'indicateur «surface bénéficiant d'une aide» concernant les actions de prévention sera établi dans le SCSE 2014-2020. Cet indicateur permettra de combler les lacunes du CCSE 2007-2013.

69

Il ressort des observations que, en raison de la complexité des différentes actions et de leur interconnexion, dans de nombreux cas, il est inutile de trop détailler les indicateurs de résultats. Pour cette raison, la Commission a choisi, dans le cadre commun de suivi et d'évaluation pour la période de programmation 2014-2020, d'évaluer les résultats au niveau du domaine prioritaire.

70

Cet indicateur est l'un des éléments du système d'évaluation. Le nouveau système d'évaluation devrait être considéré dans son ensemble.

71

La Commission a reconnu que, dans le cadre des PDR, la valeur ajoutée des évaluations à mi-parcours est limitée. Partant, l'obligation de réaliser une évaluation à mi-parcours a été supprimée pour la période de programmation 2014-2020.

72

Voir les réponses aux points 69 et 71.

73

Si, à l'échelle de l'UE, la superficie moyenne détruite par le feu n'augmente pas, les dégâts occasionnés chaque année par les incendies sont souvent concentrés dans quelques États. Ces pays changent d'année en année (par exemple, Portugal et Espagne en 2003, Portugal en 2005, Italie et Grèce en 2007, Espagne en 2012, etc.). Chaque année, des régions données présentent un risque d'incendie très élevé en raison d'une chaleur et d'une sécheresse intenses associées à des vents violents. Certains États du bassin méditerranéen ou d'autres régions d'Europe peuvent donc, selon les années, être confrontés à des incendies dévastateurs en raison des conditions météorologiques prédominantes qui exacerbent les risques d'incendie.

Dans les États membres, les différences observées au niveau des tendances sont souvent dues aux incendies dévastateurs qui ont eu lieu au cours de la série temporelle examinée. Elles apparaissent clairement lors de l'analyse des données sur une base annuelle par rapport aux indicateurs météorologiques de risques d'incendie.⁷

74

La Commission estime qu'il existe une expérience considérable en ce qui concerne la nature des mesures préventives, et notamment des connaissances sur leur efficacité et leur efficacité dans les zones où les programmes ont été engagés. Plusieurs projets et programmes de prévention des catastrophes forestières ont bénéficié d'un concours des fonds européens et plusieurs études et projets de recherche ont été menés au cours de 20 dernières années.

8 San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives. *Forest Ecology and Management*, 294, p. 11-22.

Conclusions et recommandations

76

La Commission estime que, de manière générale, les mesures de prévention des catastrophes forestières ont contribué à la réalisation des objectifs des programmes de développement rural. Des résultats concrets ont été obtenus et moins d'incendies sont survenus. De plus, les enseignements qui ont été tirés sont appliqués à la période 2014-2020, notamment en ce qui concerne la portée de la mesure et l'amélioration de l'accompagnement.

78

Le règlement sur le développement rural⁹ dispose que les mesures de prévention des incendies doivent s'appliquer aux zones classées par les États membres dans leurs plans de protection des forêts parmi les zones présentant un risque d'incendie élevé ou moyen. Ces plans de protection des forêts et les programmes forestiers nationaux ou infranationaux des États membres, ou des instruments équivalents, ont fourni une base appropriée pour cibler les actions et établir les priorités lors de la sélection.

Dans le document de travail des services de la Commission de 2005 accompagnant la communication relative à la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne, la Commission a analysé la situation du secteur forestier, et notamment les aspects liés à la prévention des catastrophes forestières et au suivi. Le règlement sur le développement rural prévoit que les mesures forestières doivent contribuer à la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne. La stratégie forestière susmentionnée couvre les aspects économiques, environnementaux et sociaux de la gestion durable des forêts.

9 Règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, la Commission a analysé la situation du secteur forestier dans le document de travail des services de la Commission de 2013 accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts et le secteur forestier»⁹.

Recommandation n° 1, «Les États membres devraient...», deuxième tiret

La Commission estime que les surfaces forestières Natura 2000 présentent un grand intérêt pour l'environnement et qu'elles offrent des services écosystémiques importants et variés. De plus, plusieurs dispositions de Natura 2000 s'appliquent à toutes les forêts qui peuplent l'Union européenne, qu'elles soient situées dans le réseau Natura 2000 ou en dehors de celui-ci. À cet égard, le rôle que jouent les forêts situées hors du réseau Natura 2000 est également très important.

Recommandation n° 1, «La Commission devrait...», premier tiret

La Commission a entrepris de mettre la recommandation en œuvre.

La section «Analyse des besoins» de la stratégie du PDR pour la période 2014-2020 et, dans certains cas, les accords de partenariat, prévoient que les actions de prévention doivent être décrites de manière adéquate.

La Commission examine les PDR qui lui ont été soumis, elle évalue la logique d'intervention ainsi que les besoins en matière d'actions de prévention au cours de la période d'approbation du programme et elle exige que les actions de prévention soient basées sur le plan de protection de la zone concernée.

¹⁰ COM(2013) 659 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0659>

Recommandation n° 1, «La Commission devrait...», deuxième tiret

La Commission accepte la recommandation.

La Commission déterminera, conjointement avec les autorités nationales compétentes, le niveau d'action adéquat en ce qui concerne l'établissement de critères fondamentaux communs permettant de distinguer les forêts à répertorier comme zones à risque d'incendie faible, moyen ou élevé.

79

Dans le cadre de la gestion durable des forêts, les routes forestières (ou d'autres investissements) qui ont été construites avant tout à des fins de prévention des incendies peuvent aussi être utilisées comme mesures de prévention d'autres risques ainsi que pour les travaux de reconstitution et de réparation et pour l'exploitation économique et récréative des forêts. La création d'un réseau adéquat de routes forestières contribue non seulement à mieux protéger les forêts contre les incendies, mais aussi à valoriser durablement les ressources forestières de nombreuses régions sur le plan économique. Ces actions sont souvent nécessaires pour éviter la perte totale de l'intérêt socio-économique des zones forestières, qui pourrait conduire à leur abandon et, à terme, à un accroissement du risque d'incendie.

En ce qui concerne la nouvelle période de programmation, des fiches d'orientation ont été élaborées afin de s'assurer que les États membres/régions utilisent la mesure de manière adéquate. De plus, les États membres/régions devront mieux spécifier leurs besoins et mieux motiver leurs choix s'ils souhaitent accroître la densité de leur réseau routier.

Recommandation n° 2, «Les États membres devraient...», premier tiret

La Commission estime que le nouveau règlement sur le développement rural comporte une mesure révisée relative à la protection et à la reconstitution des forêts. Au titre de la nouvelle mesure, une aide peut être accordée pour des actions liées à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts par les incendies, les catastrophes naturelles et les événements catastrophiques et une aide peut également être octroyée pour des actions de prévention liées aux ravageurs et aux maladies, à condition que le risque de catastrophe dans ces domaines soit étayé par des preuves scientifiques et reconnu par des organisations scientifiques publiques.

Recommandation n° 2, «Les États membres devraient...», troisième tiret

La Commission estime que plusieurs garde-fous environnementaux relatifs aux actions bénéficiant d'une aide sont déjà disponibles. Par exemple, en ce qui concerne le réseau Natura 2000, le régime de protection établi au titre de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive «Habitats» préserve les zones concernées de toute détérioration significative. Dans d'autres zones, des études d'impact sur l'environnement contribueront également à prévenir tout effet préjudiciable à l'environnement. Enfin, pour toutes les actions qui seront cofinancées par des fonds européens, un certificat de bonne pratique environnementale ou de gestion durable des forêts pourrait être exigé des autorités nationales compétentes comme condition préalable à tout cofinancement de l'Union européenne.

Au cours de la nouvelle période de programmation, les performances environnementales des bénéficiaires seront au cœur de la mise en œuvre des différentes mesures.

Recommandation n° 2, «La Commission devrait...», premier tiret

La Commission a entrepris de mettre la recommandation en œuvre.

La Commission réalise des audits de conformité dans les différents États membres afin de s'assurer que leurs dépenses sont conformes aux règles. Lorsque des faiblesses sont constatées au cours des audits, des corrections financières sont appliquées.

Les mesures et les organismes payeurs à auditer sont déterminés sur la base d'une analyse des risques. L'importance financière joue un rôle majeur dans la quantification de l'exposition au risque. Cela signifie qu'un domaine d'audit caractérisé par un niveau élevé de dépenses est plus susceptible de figurer en haut du classement et, par conséquent, d'être audité. La mesure 226 a été auditée en 2014 et elle le sera à nouveau en 2015.

Recommandation n° 2, «La Commission devrait...», deuxième tiret

La Commission a entrepris de mettre la recommandation en œuvre au moyen du cadre juridique pour les PDR et de lignes directrices supplémentaires.

La nouvelle mesure couvre davantage de risques et de dommages. Pour la période 2014-2020, les documents d'orientation détaillent et clarifient les conditions que les actions doivent remplir et, à ce titre, ils peuvent aider les États membres à concevoir les mesures de manière adéquate.

L'attention des États membres/régions a été attirée sur le fait que, en cas d'incertitudes concernant la finalité des actions, il existe d'autres mesures spécialement ciblées pour accroître la valeur économique des forêts.

80

Au titre de la gestion partagée, la Commission adopte les PDR nationaux ou régionaux, tandis que la mise en œuvre et le contrôle de la rentabilité et de l'utilisation efficace de l'aide relèvent de la responsabilité des États membres et de leurs autorités de gestion.

En ce qui concerne les cas où la main-d'œuvre remplace les solutions mécaniques, de tels choix peuvent parfois être dictés par les caractéristiques du terrain (orographie, aspects environnementaux, etc.) et ils doivent être considérés dans un contexte plus large de développement rural.

Recommandation n° 3, «Les États membres devraient...», premier tiret

La Commission estime que, lorsque des coûts standard sont appliqués dans les programmes, les États membres/régions doivent veiller à ce que les calculs effectués soient appropriés et exacts et à ce qu'ils soient réalisés au préalable de manière juste, équitable et vérifiable. Un organisme indépendant devrait être désigné pour effectuer les calculs relatifs à tous les coûts standard ou pour confirmer l'adéquation des calculs effectués.

Recommandation n° 3, «Les États membres devraient...», deuxième tiret

Un document d'orientation portant sur les contrôles et les sanctions relatifs au développement rural est en cours de préparation et fait l'objet de discussions avec les États membres. L'annexe I de ce document contient un aide-mémoire destiné aux États membres, relatif à l'évaluation du caractère raisonnable des coûts.

81

Un juste équilibre doit être trouvé entre les coûts du suivi et de l'évaluation et leurs avantages potentiels. En ce qui concerne, en particulier, la mesure de l'efficacité des actions de prévention, il est difficile d'établir un lien de cause à effet. De plus, l'efficacité de mesures forestières particulières ne peut être évaluée qu'après quelques années, voire quelques décennies.

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, des améliorations ont été apportées. Par exemple, un nouvel indicateur «surface bénéficiant d'une aide» concernant les actions de prévention sera établi dans le SCSE. De plus, afin d'obtenir des résultats d'évaluation exploitables, un rapport annuel de mise en œuvre plus approfondi est prévu en 2019. Le PDR sera évalué dans le cadre de ce rapport et les premiers résultats relatifs à l'efficacité du PDR seront communiqués.

Recommandation n° 4, «La Commission devrait...»

La Commission accepte la recommandation. Certaines modifications ont déjà été apportées: par exemple, l'indicateur «surface bénéficiant d'une aide» concernant les actions de prévention sera établi dans le SCSE 2014-2020. Cet indicateur permettra de combler les lacunes du CCSE 2007-2013.

Afin d'obtenir plus tôt des résultats d'évaluation exploitables, un rapport annuel de mise en œuvre plus approfondi sera présenté en 2019. Ce rapport plus approfondi fournira une évaluation des résultats des programmes et, le cas échéant, une étude d'impact.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Au cours de la période de programmation 2007-2013, le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) a fourni une aide à la reconstitution des forêts endommagées par des catastrophes naturelles et des incendies, ainsi qu'à l'adoption de mesures de prévention. Dans son audit, la Cour conclut que cette aide n'a pas été suffisamment bien gérée et que la Commission et les États membres ne sont pas en mesure de démontrer que les résultats escomptés ont été obtenus de manière économique.

Les mesures de prévention n'étaient pas suffisamment ciblées. L'audit a montré que certaines actions ne pouvaient pas permettre d'atteindre les objectifs de la mesure. L'efficacité des actions financées n'était pas garantie de manière satisfaisante. Enfin, les outils de suivi disponibles ne permettaient pas à la Commission et aux États membres d'évaluer de manière adéquate l'efficacité et l'efficacité de la mesure.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications