

Rapport spécial

Financement de l'UE en faveur de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique dans ses forêts:

des résultats positifs mais limités



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - V
Introduction	01 - 18
En quoi les forêts de l'UE sont-elles importantes?	01 - 03
Principales tendances dans les forêts	04 - 06
Actions mondiales et européennes en faveur des forêts	07 - 13
La politique de développement rural est la source la plus importante de financement de l'Union en faveur des forêts	14 - 18
Étendue et approche de l'audit	19 - 23
Observations	24 - 68
Les principales politiques de l'UE ont une incidence positive mais limitée sur les forêts	24 - 47
L'UE protège partiellement la biodiversité dans ses forêts	25 - 32
L'Union dispose d'une législation pour contrer l'exploitation illégale des forêts, mais cette pratique persiste	33 - 39
L'UE prend des mesures afin d'inclure les forêts dans ses politiques en matière de changement climatique	40 - 47
Les occasions d'améliorer considérablement la biodiversité et de lutter contre le changement climatique grâce aux mesures forestières examinées n'ont pas été saisies	48 - 68
Les dépenses de développement rural en faveur des forêts nécessitent d'élaborer des plans de gestion forestière, mais leur qualité est variable	49 - 54
Les mesures forestières examinées ont eu une incidence limitée sur la biodiversité et sur la résilience au changement climatique	55 - 64
Le système de suivi actuel ne mesure pas les effets des mesures forestières sur la biodiversité et le changement climatique	65 - 68

Conclusions et recommandations

69 - 74

Abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I Les forêts de l'UE sont multifonctionnelles et servent des objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Des pratiques de gestion durable sont essentielles pour y préserver la biodiversité et lutter contre le changement climatique.

II La superficie couverte par les forêts est similaire à celle occupée par l'agriculture, et a augmenté ces 30 dernières années. Le financement prévu dans le budget de l'Union pour les zones forestières est nettement moins élevé que celui alloué à l'agriculture: il représente moins de 1 % du budget de la politique agricole commune (PAC) et vise avant tout à soutenir des mesures de conservation ainsi que la plantation d'arbres et la restauration de forêts. L'UE octroie 90 % de son financement en faveur de la foresterie par l'intermédiaire du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Elle est soumise à des obligations internationales dans ce domaine, notamment en matière de lutte contre l'exploitation illégale des forêts et de protection de la biodiversité. Le présent rapport vise à faciliter les discussions stratégiques ayant une incidence sur les forêts de l'Union.

III L'audit a porté principalement sur les efforts déployés par l'UE pour protéger la biodiversité et lutter contre le changement climatique dans ses forêts. Dans l'ensemble, nous concluons que, dans les domaines où l'Union dispose de pléines compétences pour agir, elle a eu une incidence positive mais limitée sur la protection de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique dans les forêts européennes.

IV Nous avons effectué les principales constatations suivantes:

- a) l'UE a approuvé les directives «Habitats» et «Oiseaux», et la Commission a adopté plusieurs stratégies visant à remédier au mauvais état des forêts européennes en matière de biodiversité et de conservation. Nous avons constaté que la qualité des mesures de conservation en faveur des habitats forestiers relevant des directives restait problématique;
- b) le règlement sur le bois vise à mettre un terme à l'exploitation illégale des forêts dans l'UE. Nous avons observé que la Commission n'avait pas évalué la qualité des contrôles mis en œuvre par les États membres. La télédétection présente un fort potentiel pour ce qui est de surveiller de grandes superficies à moindre coût, mais la Commission n'en fait pas un usage systématique;

- c) les forêts occupent une place de plus en plus importante dans les politiques climatiques de l'UE. Tant la directive sur les énergies renouvelables que le règlement UTCATF intègrent des préoccupations liées au changement climatique dans les forêts. L'adaptation des forêts au changement climatique et la définition de limites écologiques à l'exploitation des forêts pour produire de l'énergie sont toutefois des aspects moins développés. Les efforts visant à mieux cibler les stratégies d'adaptation climatique des terres boisées ont été entravés par un manque de connaissances et d'informations;
- d) le soutien financier de l'UE en faveur des actions de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité en lien avec les forêts passe principalement par le Feader. Nous avons constaté que, de manière générale, les règles et procédures du Feader ne garantissent pas une plus grande biodiversité ni une meilleure résilience face au changement climatique. Les propositions législatives relatives à la PAC pour l'après-2020 accordent aux États membres une plus grande souplesse dans la conception des régimes d'aide à la foresterie et ne remédient pas à ces faiblesses. Le système commun de suivi de l'UE ne permet pas d'évaluer les effets des mesures forestières sur la biodiversité et le changement climatique.

V Sur la base de nos constatations, nous formulons des recommandations qui visent:

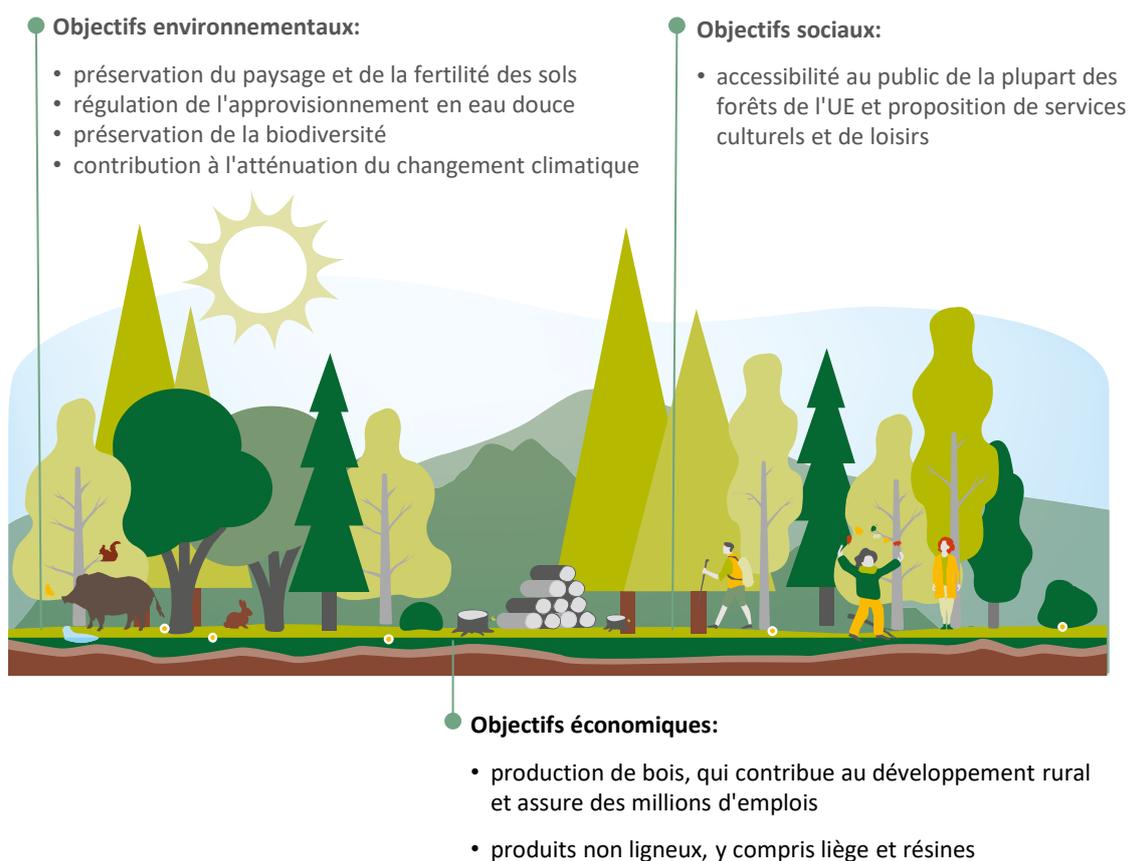
- o à améliorer la contribution de l'UE à la biodiversité et à mieux lutter contre le changement climatique dans ses forêts;
- o à renforcer la lutte contre l'exploitation illégale des forêts;
- o à faire en sorte que les mesures forestières au titre du développement rural soient davantage ciblées sur la biodiversité et le changement climatique.

Introduction

En quoi les forêts de l'UE sont-elles importantes?

01 L'Union européenne compte près de 180 millions d'hectares de forêts et autres terres boisées, qui couvrent 45 % de sa superficie totale. Selon Eurostat, entre 1990 et 2020, la superficie des forêts européennes a augmenté de 10,2 millions d'hectares¹. Les forêts de l'UE sont multifonctionnelles et servent des objectifs environnementaux, économiques et sociaux (voir *figure 1*). Elles appartiennent pour 60 % à des entités privées, et en 2017, le rendement brut de la production forestière, y compris l'abattage, s'élevait à plus de 55 milliards d'euros.

Figure 1 – Les forêts de l'UE sont multifonctionnelles



Source: Cour des comptes européenne.

¹ Eurostat: *Agriculture, forestry and fishery statistics*, édition 2020.

02 De nombreuses espèces vivent dans les forêts, qui abritent près de 90 % de la biodiversité terrestre mondiale. La biodiversité est plus élevée dans les forêts plus anciennes, qui présentent un volume plus important de bois mort et une complexité structurelle supérieure. De manière générale, elle est aussi plus riche dans les forêts faiblement touchées par la main de l'homme. Peu de forêts européennes demeurent dans leur état original, et les activités humaines touchent plus de 95 % d'entre elles. Les forêts sont classées en fonction du degré d'intervention humaine: forêts non perturbées (2,4 %), forêts semi-naturelles (93,2 %) et plantations (4,4 %)².

03 Les forêts saines contribuent à la lutte contre le changement climatique en captant le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère. L'Europe est confrontée à un risque accru de perturbations des forêts sous les effets du changement climatique, comme les incendies de forêt, les sécheresses, les tempêtes, l'élévation du niveau de la mer ou l'apparition et la propagation de (nouveaux) nuisibles et maladies. Ce risque met à mal la capacité des forêts à jouer leur rôle de puits de carbone. Les forêts dites résilientes sont supposées résister à ces effets et, partant, préserver leur capacité de séquestration du carbone. Les pratiques de gestion et de planification forestières revêtent une importance croissante pour la constitution de telles forêts.

Principales tendances dans les forêts

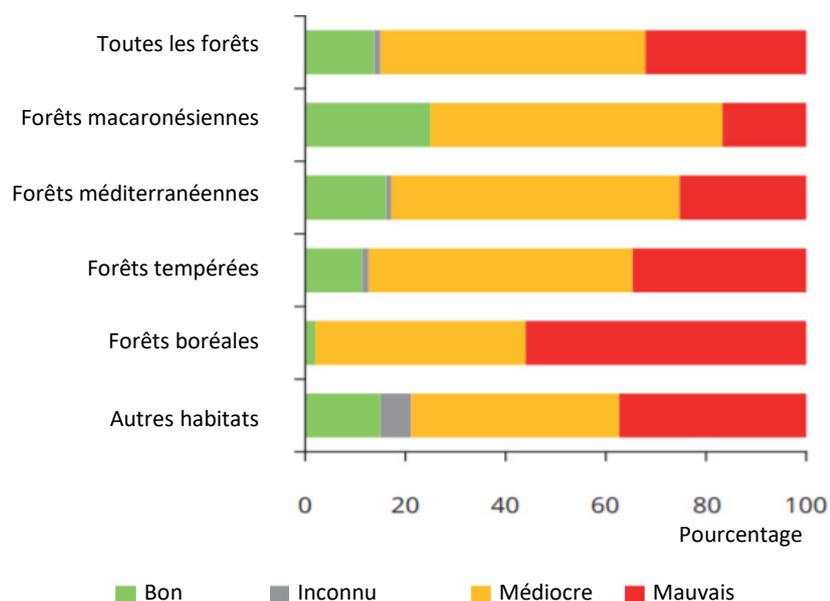
04 Le rapport 2020 sur l'état des forêts européennes³ conclut que de manière générale, celui-ci se dégrade. D'autres rapports et données provenant des États membres confirment cette détérioration. Le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) pour la période 2013-2018 intitulé *State of nature in the EU*⁴ traite de l'état de conservation des habitats et des espèces forestiers protégés au titre des directives «Oiseaux» et «Habitats». Pour l'ensemble des forêts, l'état le plus fréquent est «médiocre» (54 %) ou «mauvais» (31 %), et le moins courant est «bon» (14 %) (voir [figure 2](#) pour la ventilation par région forestière).

² *State of Europe's Forests 2020*. Forest Europe.

³ *State of Europe's Forests 2020*. Forest Europe.

⁴ Rapport n° 10/2020 de l'AEE.

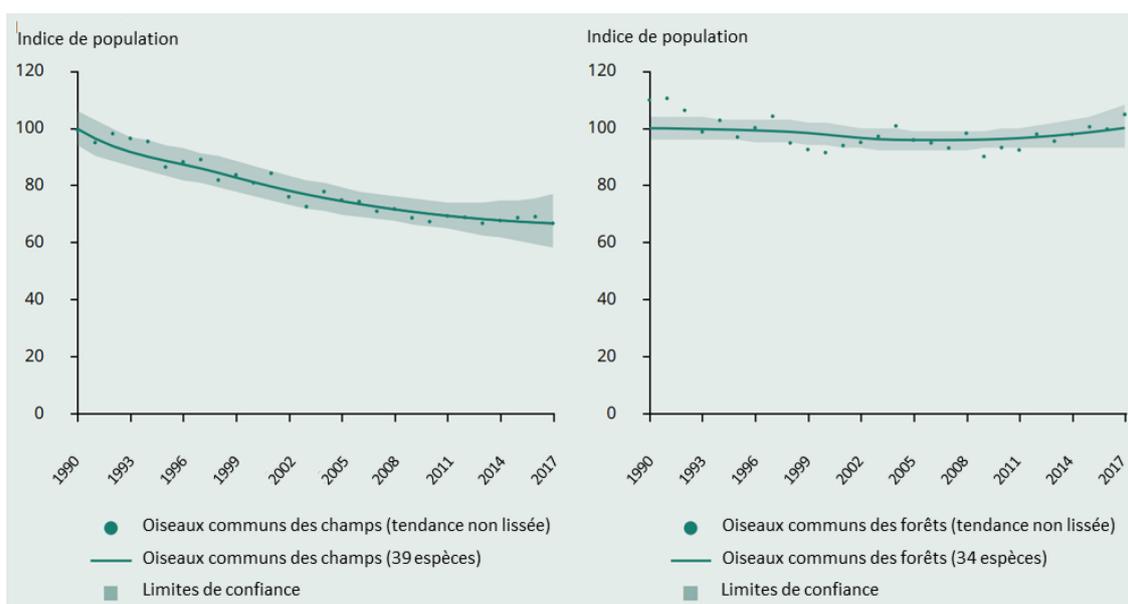
Figure 2 – État de conservation des forêts par région en 2018



© AEE, 2020, rapport n° 10/2020 de l'AEE, sur la base des rapports des États membres établis au titre de l'article 17 de la directive «Habitats» et des évaluations de l'UE (pourcentages).

05 La situation est plus favorable pour certaines composantes des différents niveaux de biodiversité dans les forêts: l'indice des populations d'oiseaux communs des forêts a reculé de 3 % dans l'Union entre 1990 et 2011, mais il s'est rétabli depuis lors (voir [figure 3](#)).

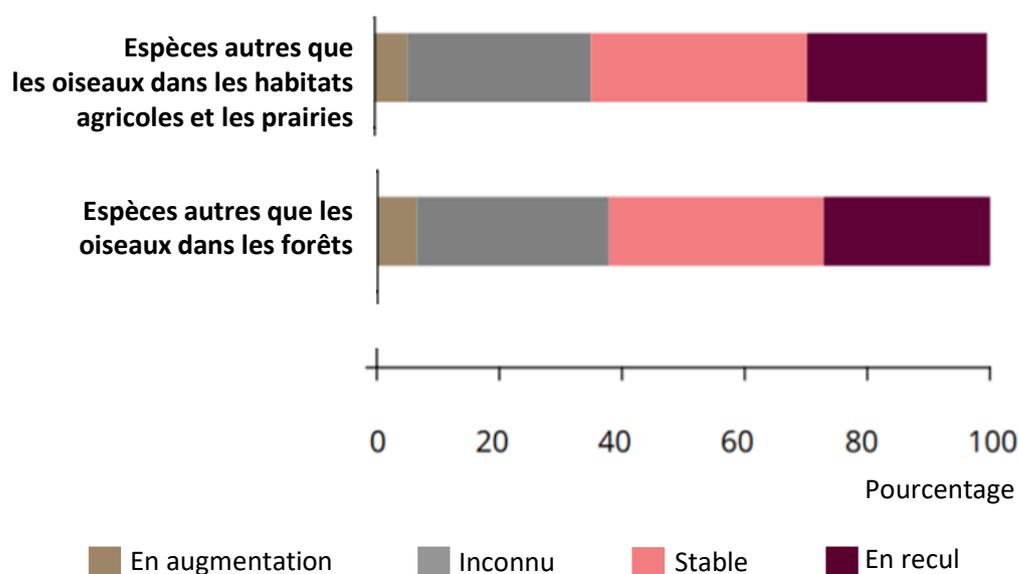
Figure 3 – L'indice des oiseaux affiche de meilleurs résultats dans les forêts qu'en milieu agricole



© AEE, 2020, rapport n° 10/2020 de l'AEE.

06 Pour ce qui est de l'évolution des espèces forestières autres que les oiseaux, 6 % d'entre elles seulement sont en augmentation, tandis que 27 % sont en recul (voir [figure 4](#)).

Figure 4 – Des tendances similaires pour les espèces forestières et non forestières autres que les oiseaux



© AEE, 2020, rapport n° 10/2020 de l'AEE.

Actions mondiales et européennes en faveur des forêts

07 À l'échelle internationale, l'UE s'est engagée dans ce domaine en adhérant à la convention des Nations unies sur la diversité biologique et au programme de développement durable à l'horizon 2030, avec son objectif de développement durable n° 15 (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1 – Objectifs fixés dans les engagements internationaux concernant la biodiversité des forêts



Objectif 5

D'ici à 2020, le rythme d'appauvrissement de tous les habitats naturels, y compris les forêts, est réduit de moitié au moins et si possible ramené à près de zéro, et la dégradation et la fragmentation des habitats sont sensiblement réduites.

Objectif 7

D'ici à 2020, les zones consacrées à l'agriculture, à l'aquaculture et à la sylviculture sont gérées de manière durable, afin d'assurer la conservation de la diversité biologique.



Objectif de développement durable n° 15

Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.

08 D'autres conventions internationales pertinentes pour les forêts, au nombre desquelles la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification, mettent l'accent sur la biodiversité, le changement climatique et la désertification. En Europe, la conférence ministérielle sur la protection des forêts, aussi appelée Forest Europe, est un processus politique volontaire de haut niveau visant à renforcer la coopération et le dialogue intergouvernementaux sur les politiques forestières à l'échelle du continent. Elle élabore des stratégies communes pour ses 47 signataires (46 pays et l'UE) en vue de protéger leurs forêts et de les gérer de manière durable.

09 L'article 3 du traité sur l'Union européenne dispose que l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé notamment sur un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Plusieurs politiques européennes ont une incidence sur les forêts. La gestion, la conservation et l'utilisation durable des forêts ainsi que l'adaptation au changement climatique comptent parmi les principaux objectifs du développement rural dans le cadre de la politique agricole commune et des politiques relatives à l'environnement, au changement climatique, au commerce et au marché intérieur, à la recherche, à l'industrie et à l'énergie (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Quelles politiques ont une incidence sur les forêts de l'UE?



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport *European forest ecosystems – State and trends* (AEE, 2015).

10 Chacun de ces domaines d'action utilise des outils différents: législation, documents stratégiques non contraignants (par exemple stratégies et lignes directrices) et subventions provenant du budget de l'UE. Les financements de l'Union dans le domaine des forêts sont généralement gérés conjointement par la Commission et les États membres (par exemple pour le développement rural). La *figure 6* résume les principales caractéristiques des stratégies et programmes de l'UE relatifs aux forêts, y compris les rôles et responsabilités des principaux acteurs.

11 En 2013, la Commission a publié sa stratégie 2014-2020 pour les forêts et le secteur forestier⁵ en tant que cadre pour l'élaboration de toutes les politiques en lien avec les forêts dans l'UE, y compris les politiques consacrées au développement rural, à l'environnement et au climat. L'**encadré 2** présente les objectifs de cette stratégie pour 2020. La Commission prévoit de publier une nouvelle stratégie en 2021.

Encadré 2 – Objectifs de la stratégie pour les forêts à l'horizon 2020

Faire en sorte que toutes les forêts de l'UE soient gérées selon les principes de la gestion durable et que la contribution de l'UE à la promotion de la gestion durable des forêts et à la réduction de la déforestation au niveau mondial soit renforcée, et en apporter la preuve. Cela permettra:

- de contribuer à trouver un équilibre entre les différentes fonctions que remplissent les forêts, de répondre aux demandes et de fournir des services écosystémiques essentiels;
- de fournir une base pour que la sylviculture et l'ensemble de la chaîne de valeur forestière contribuent de manière compétitive et viable à la bioéconomie.

12 L'UE n'a pas défini d'objectifs ni de valeurs cibles spécifiques pour la biodiversité forestière ou l'état de santé des forêts. Néanmoins, les objectifs généraux ci-après concernent également les forêts.

- Les directives «Habitats»⁶ et «Oiseaux»⁷ visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages présentant de l'intérêt pour l'Union⁸, ainsi qu'à protéger toutes les espèces d'oiseaux sauvages présentes naturellement dans l'UE. Environ 50 % des zones Natura 2000 sont des forêts.

⁵ 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](#)», COM(2013) 659 final.

⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7-50).

⁷ Directive 2009/147/CE (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7-25).

⁸ Articles 2 et 3 de la directive 92/43/CEE et article 1^{er} de la directive 2009/147/CE.

- La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020⁹, conformément aux obligations qui lui incombent au titre de la convention des Nations unies sur la diversité biologique (voir point 07), vise à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici à 2020, à assurer leur rétablissement dans la mesure du possible et à renforcer la contribution de l'UE à la prévention de la perte de biodiversité.
- La stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030¹⁰ indique que «la Commission demandera aux États membres de relever le niveau de mise en œuvre de la législation existante dans des délais clairement établis et les soutiendra dans cet effort. Elle demandera en particulier aux États membres qu'ils s'assurent de l'absence de dégradation des états de conservation et de leurs tendances pour tous les habitats et espèces protégés d'ici à 2030. En outre, les États membres devront veiller à ce qu'au moins 30 % des espèces et des habitats qui ne présentent pas actuellement un état favorable entrent dans cette catégorie ou affichent une tendance nettement positive.» La stratégie vise également à définir, à cartographier, à surveiller et à protéger strictement toutes les forêts primaires et anciennes encore présentes dans l'UE.

13 L'un des principaux objectifs de la stratégie en faveur de la biodiversité était de rétablir au moins 15 % des services écosystémiques dégradés dans l'UE au plus tard pour 2020. En 2015, la Commission a jugé¹¹ que les progrès réalisés étaient insuffisants et que la dégradation des écosystèmes et des services n'avait pas encore cessé. En 2020, la Commission a également publié un rapport¹² sur l'état des services écosystémiques contenant, entre autres, des informations spécifiques sur les écosystèmes forestiers. Selon ce rapport, certains indicateurs d'état structurel (tels que la biomasse ou le bois mort) ont connu une amélioration depuis 2010, mais certains indicateurs clés de dégradation, comme la défoliation de la cime des arbres,

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «[La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020](#)», COM(2011) 244 final.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «[Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies](#)», COM(2020) 380 final.

¹¹ «[Examen à mi-parcours de la stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020](#)».

¹² *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment.*

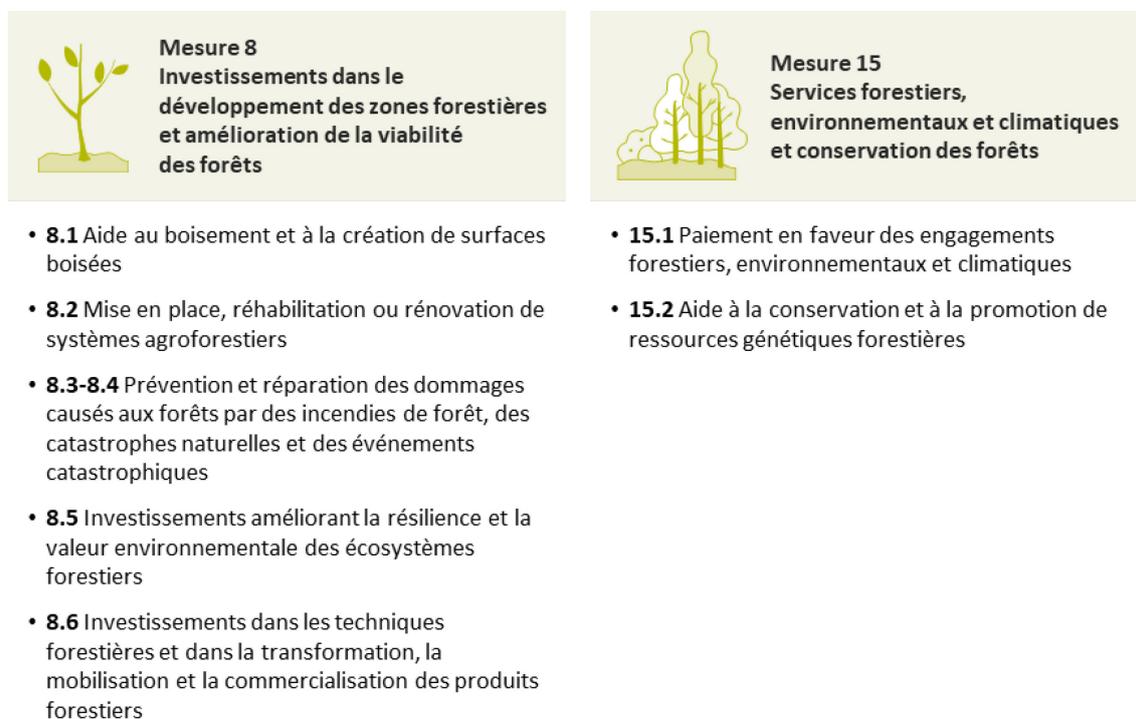
continuent de se détériorer. Il conclut que, de manière générale, l'état des forêts européennes est mauvais.

La politique de développement rural est la source la plus importante de financement de l'Union en faveur des forêts

14 La stratégie de l'UE pour les forêts à l'horizon 2020 définit le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) comme son «pilier financier», car il représentait 90 % du financement total de l'Union en faveur du secteur forestier. Les autres sources de financement de l'UE sont notamment le programme LIFE, le financement de la recherche au titre du programme Horizon 2020, le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et le mécanisme de financement du capital naturel de la Banque européenne d'investissement.

15 Un budget de développement rural est disponible à l'appui de deux mesures forestières axées sur la création de nouvelles terres boisées et la protection des terres boisées existantes (voir *figure 7*).

Figure 7 – Mesures forestières au titre du développement rural



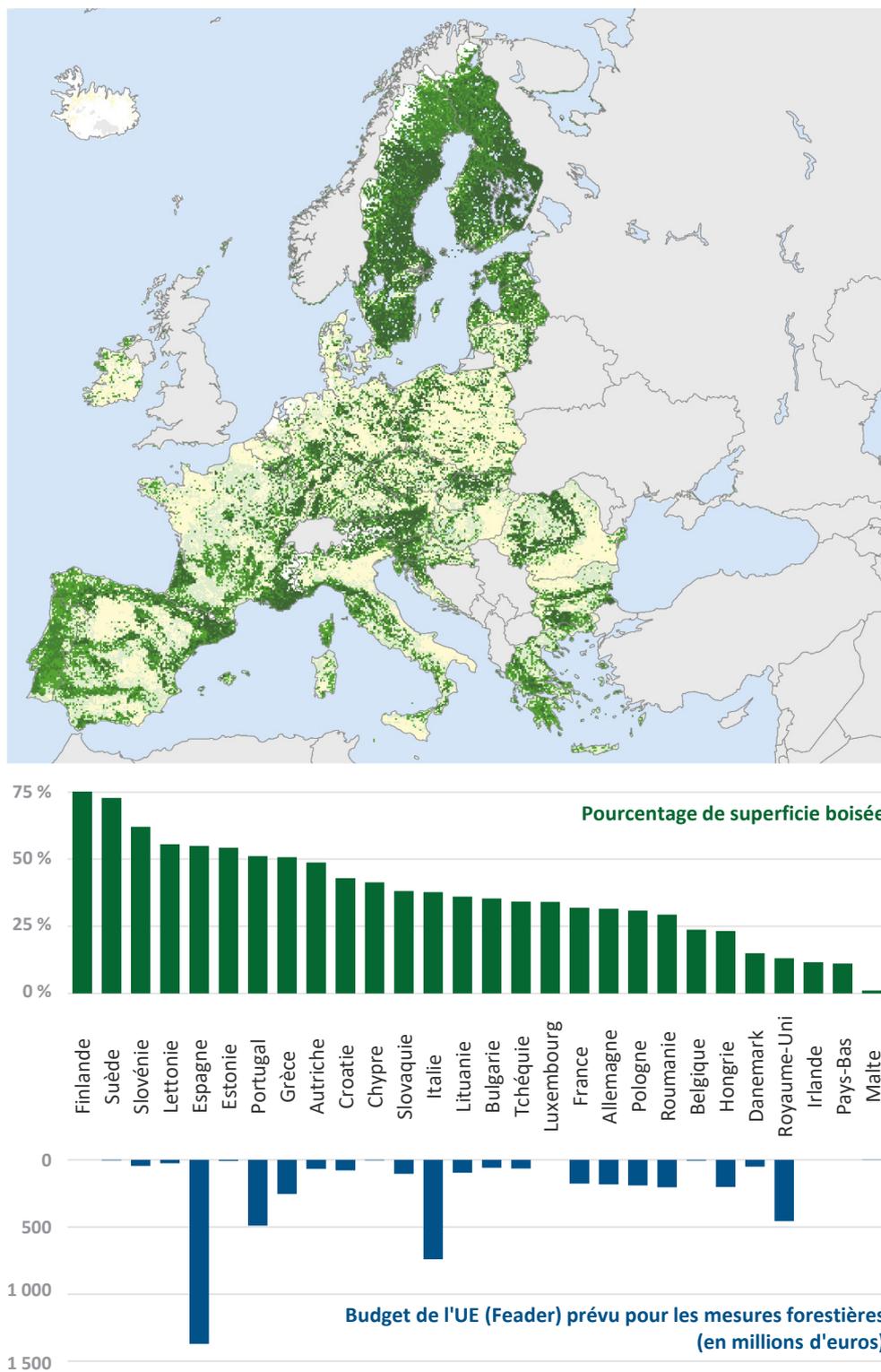
Source: Articles 21 à 26 et 34 du règlement (UE) n° 1305/2013 et article 1, paragraphe 9, point a), du règlement (UE) 2017/2393.

16 Plusieurs autres mesures de développement rural peuvent aussi avoir une incidence sur les forêts. Par exemple, les zones forestières peuvent bénéficier de paiements au titre de Natura 2000. Parmi les actions relevant d'autres mesures, citons encore les services de conseil en foresterie, les investissements dans les infrastructures visant à développer et à adapter la foresterie, ainsi que le soutien à l'établissement de plans de gestion forestière.

17 Les États membres peuvent décider d'inclure ou non des mesures forestières dans leurs programmes de développement rural et comment les utiliser pour soutenir les forêts. Ils définissent des exigences spécifiques en matière de foresterie dans leurs programmes de développement rural. Pour la période 2014-2020, 24 États membres ont alloué, au total, 4 890 millions d'euros de fonds de l'UE aux deux mesures forestières¹³ (voir *figure 8*). À la fin de l'année 2020, ils avaient utilisé 49 % de ce montant. L'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Finlande n'ont pas alloué de fonds à des mesures forestières dans leurs programmes de développement rural. La Commission n'assure aucun suivi des dépenses relatives à la foresterie effectuées au titre d'autres mesures.

¹³ Sur la base des données de la Commission concernant les premiers programmes de développement rural approuvés.

Figure 8 – Superficie des forêts et fonds de l'UE prévus pour les mesures forestières



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une carte de l'Agence européenne pour l'environnement créée le 12 novembre 2009 et modifiée pour la dernière fois le 28 octobre 2015, des données contenues dans le rapport intitulé *States of Europe's Forest* de 2015 et des données de la Commission provenant des premiers programmes de développement rural approuvés pour la période 2014-2020.

18 Dans son évaluation des mesures forestières réalisée en 2017¹⁴, la Commission a conclu que le soutien au développement rural pour les forêts avait généralement des effets positifs et pourrait contribuer de manière considérable à générer des avantages économiques, environnementaux et sociaux. Elle a constaté que c'est le soutien à la prévention et à la réparation des dommages causés aux forêts qui a eu l'effet le plus important, en ayant porté, entre 2007 et 2013, sur environ 10 millions d'hectares (5 % des forêts de l'UE). Au cours de la période 2007-2013, l'aide au boisement a permis de planter 287 490 hectares de nouvelles forêts (environ 0,2 % des forêts de l'UE).

¹⁴ Commission européenne, *Evaluation study of the forestry measures under Rural Development*. Rapport final. GEIE Alliance Environnement. Septembre 2017.

Étendue et approche de l'audit

19 Nous nous sommes attachés à déterminer si l'action de l'Union contribuait à soutenir la protection de la biodiversité et à lutter contre le changement climatique dans ses forêts. Nous avons examiné a) l'impact des actions menées par la Commission dans le cadre d'un certain nombre de politiques environnementales et climatiques clés, et b) l'incidence particulière des mesures forestières financées par le développement rural de l'UE.

20 Notre audit portait sur les forêts de l'UE et nous nous sommes concentrés sur les principaux domaines d'action de celle-ci indiqués à la [figure 6](#). En ce qui concerne le règlement de l'UE sur le bois, nous nous sommes exclusivement intéressés au contrôle du bois d'origine nationale.

21 Pour recueillir et évaluer des éléments probants, nous avons:

- examiné la législation européenne concernée, les stratégies, propositions et lignes directrices de la Commission, les rapports pertinents pour la biodiversité et le changement climatique dans les forêts de l'UE, les directives «Habitats» et «Oiseaux» (Natura 2000) ainsi que le règlement de l'UE sur le bois;
- consulté des experts de la Commission et examiné la documentation de trois États membres sélectionnés sur la base de l'importance relative des dépenses consacrées aux mesures forestières relevant du développement rural et sur la base de la variété de leurs types de forêts: l'Allemagne (Mecklembourg-Poméranie occidentale et Saxe-Anhalt), l'Espagne (Castille-La Manche et Principauté des Asturies) et la Pologne. En raison des restrictions en matière de déplacements liées à la pandémie de COVID-19, des visites sur place n'ont été possibles qu'en Allemagne (où nous avons visité des projets financés par l'UE);
- analysé les données relatives aux dépenses cofinancées par le Feader consacrées à la biodiversité et au changement climatique dans les forêts de l'UE;
- mis en place un panel d'experts afin d'acquérir une meilleure connaissance dans certains domaines et d'évaluer nos constatations d'audit préliminaires;
- adressé un questionnaire à tous les États membres en lien avec 35 programmes de développement rural afin de recueillir des informations et des éléments probants concernant le degré de mise en œuvre des sous-mesures forestières du Feader, et notamment l'étendue de leur contribution à la protection de la biodiversité, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.

22 Cet audit couvre la période 2014-2020, c'est-à-dire la période de programmation du cadre financier pluriannuel le plus récent. Nous avons aussi pris en considération les propositions législatives de la Commission relatives à la politique agricole commune (PAC) pour la nouvelle période de programmation (2021-2027).

23 Le présent rapport vise à alimenter les discussions stratégiques ayant une incidence sur les forêts de l'Union et à apporter un éclairage sur plusieurs dossiers importants pour l'UE: la mise en place de la PAC 2021-2027, la nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts, l'élaboration et la mise en œuvre de la proposition de loi européenne sur le climat, la nouvelle stratégie d'adaptation de l'UE et l'examen du règlement sur le bois.

Observations

Les principales politiques de l'UE ont une incidence positive mais limitée sur les forêts

24 La plupart des politiques environnementales et climatiques de l'Union ont une incidence sur les forêts. Nous avons examiné si les politiques environnementales et climatiques clés de l'UE promouvaient la biodiversité et contribuaient à lutter contre le changement climatique dans les forêts conformément aux objectifs de protection des forêts définis aux niveaux international et européen.

L'UE protège partiellement la biodiversité dans ses forêts

25 L'Union a adhéré à des accords internationaux (voir point **07**) et doit par conséquent respecter un certain nombre d'objectifs directement liés à la biodiversité dans les forêts. Par ailleurs, le traité sur l'Union européenne invite celle-ci à œuvrer pour le développement durable de l'Europe fondé notamment sur un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

26 Les principales dispositions environnementales de l'UE en matière de biodiversité sont reprises dans les directives «Habitats» et «Oiseaux». Ces directives imposent aux États membres de protéger les habitats en désignant des zones appelées «sites Natura 2000» et en définissant des mesures de conservation afin de préserver ou de rétablir leur état de conservation. Environ 23 %¹⁵ des forêts de l'Union constituent une zone Natura 2000. Les forêts suivantes, situées sur des sites Natura 2000, sont protégées (voir *figure 9*):

- les forêts présentant des types d'habitats correspondant à ceux visés à l'annexe I de la directive «Habitats»;
- toute forêt située sur un site Natura 2000 et abritant des espèces mentionnées à l'annexe II de la directive «Habitats» et/ou à l'annexe I de la directive «Oiseaux».

¹⁵ *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services: An EU ecosystem assessment.* Annex-eu-ecosystem-assessment_final.pdf.

27 Il existe par ailleurs des dispositions spécifiques de protection des espèces¹⁶ qui s'appliquent sur l'ensemble du territoire des États membres. Ces dispositions concernent par exemple la protection des espaces de repos, de reproduction et de nidification. Dans la pratique toutefois, il est difficile de déterminer la superficie des forêts concernées par ces dispositions. En vertu de la directive sur la responsabilité environnementale, qui s'applique aux types d'habitats forestiers visés à l'annexe I de la directive «Habitats» et aux habitats forestiers d'espèces protégées en dehors des sites Natura 2000, les exploitants forestiers clandestins sont tenus de réparer les dommages qu'ils causent aux habitats.

Figure 9 – Pourcentage de forêts de l'UE à l'intérieur et à l'extérieur de sites Natura 2000



Source: Cour des comptes européenne.

28 Dans le cadre de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité¹⁷, qui s'applique à l'intérieur et à l'extérieur des sites Natura 2000, la Commission fixe des objectifs non contraignants (voir point 12) dans des lignes directrices et des recommandations.

29 En 2017¹⁸, nous avons attiré l'attention sur un certain nombre de faiblesses concernant la gestion des sites Natura 2000. Nous avons conclu en particulier que, trop souvent, les États membres repoussaient l'adoption de leurs mesures de conservation ou ne les définissaient pas de manière appropriée. Les mesures de conservation nécessaires pour préserver ou reconstituer les habitats ainsi que leur flore et leur faune doivent être adoptées en temps utile et doivent être suffisamment précises pour permettre une application efficace. Dans le cadre du présent audit, nous avons

¹⁶ Article 5 de la directive 2009/147/CE et articles 12 et 13 de la directive 92/43/CEE.

¹⁷ Pour les deux stratégies, voir notes de bas de page ⁹ et ¹⁰.

¹⁸ Rapport spécial n° 01/2017 intitulé «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000».

contrôlé les plans de gestion de 15 sites Natura 2000 incluant des zones forestières et constaté que 14 d'entre eux ne comportaient pas de mesures de conservation spécifiques (voir [encadré 3](#)). Des évaluateurs externes engagés par la Commission ont constaté que la qualité des mesures de conservation était souvent médiocre.

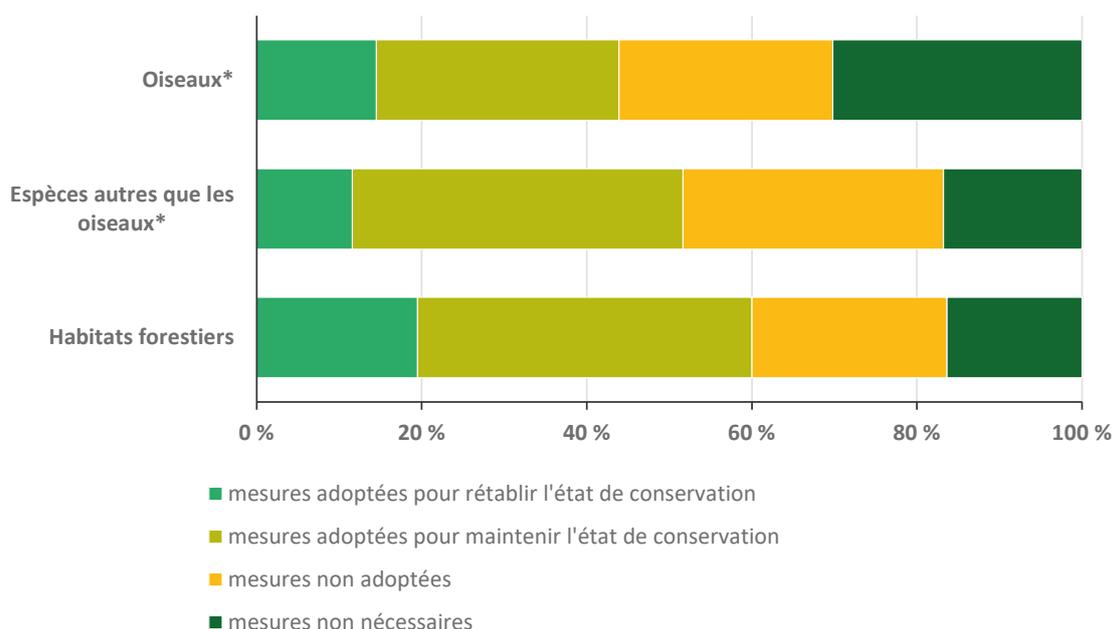
Encadré 3 – Exemples de mesures de conservation non spécifiques

En Espagne, les autorités ont reconnu que, dans la pratique, du fait du manque de communication entre les administrations chargées de l'agriculture et de la conservation, les plans de gestion proposent rarement des mesures de conservation spécifiques.

En Pologne, quatre des cinq «programmes d'activités de conservation» que nous avons examinés contenaient des objectifs et des valeurs cibles qui n'étaient ni spécifiques ni mesurables.

30 La plupart des évaluations des habitats protégés au sens de la directive concluent à un état de conservation mauvais ou médiocre des forêts de l'Union (85 %; voir point [04](#)). Nous avons constaté que la plupart des mesures examinées visent le maintien plutôt que le rétablissement de l'état de conservation. La [figure 10](#) montre les mesures prises pour maintenir l'état de conservation des espèces et habitats forestiers ou le rétablir.

Figure 10 – Mesures de maintien et de rétablissement de l'état de conservation



**non spécifique aux espèces forestières*

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports établis par les États membres au titre de l'article 12 de la directive «Oiseaux» et de l'article 17 de la directive «Habitats». Données compilées par l'AEE et le Centre thématique européen pour la biodiversité.

31 La Commission connaît l'état des forêts grâce aux informations que lui communiquent les États membres (voir point **04**). Elle reçoit également des informations concernant la mauvaise application de mesures de conservation dans les États membres dans le cadre de plaintes émanant d'organisations non gouvernementales (ONG) et, occasionnellement, d'autres sources comme des enquêtes portant sur des infractions dans d'autres domaines. Au cours de la période 2014-2020, la Commission a reçu plus de 900 plaintes relatives à l'application des directives «Habitats» et «Oiseaux».

32 Lorsqu'elle apprend qu'un État membre ne respecte pas ses obligations au titre de ces deux directives, la Commission peut lancer une procédure d'infraction (voir l'exemple présenté dans l'**encadré 4**). En janvier 2021, 13 procédures d'infraction relatives à l'absence de mesures de conservation pour les zones spéciales de conservation au titre de la directive «Habitats» ou à leur qualité insuffisante étaient encore en cours.

Encadré 4 – Protection des forêts anciennes en Pologne

En 2007, conformément à la directive «Habitats», la Commission a approuvé la désignation du site Natura 2000 de Puszcza Białowieska en tant que «site d'importance communautaire». Ce site est également qualifié de «zone de protection spéciale» pour les oiseaux au titre de la directive «Oiseaux». Selon la Commission, Puszcza Białowieska est l'une des forêts naturelles les mieux préservées en Europe et se caractérise par la présence d'un grand nombre d'arbres anciens, dont certains sont centenaires ou plus.

En 2016, le ministre polonais de l'environnement a autorisé, pour la période 2012-2021, une multiplication par près de trois de la récolte de bois dans le district de la forêt de Białowieska, ainsi que des opérations de gestion des forêts dans des zones où toute intervention était précédemment interdite. La Commission en a été informée par une plainte déposée par huit ONG et par l'intermédiaire d'informations publiquement disponibles. Le gouvernement polonais a affirmé que ces travaux étaient nécessaires pour arrêter la propagation du dendroctone de l'épinette.

Jugeant l'argument polonais non fondé, la Commission a lancé une action devant la Cour de justice le 20 juillet 2017 pour faire constater que la Pologne avait manqué à ses obligations au titre des directives «Habitats» et «Oiseaux». Le 17 avril 2018, la Cour a statué en faveur de la Commission.

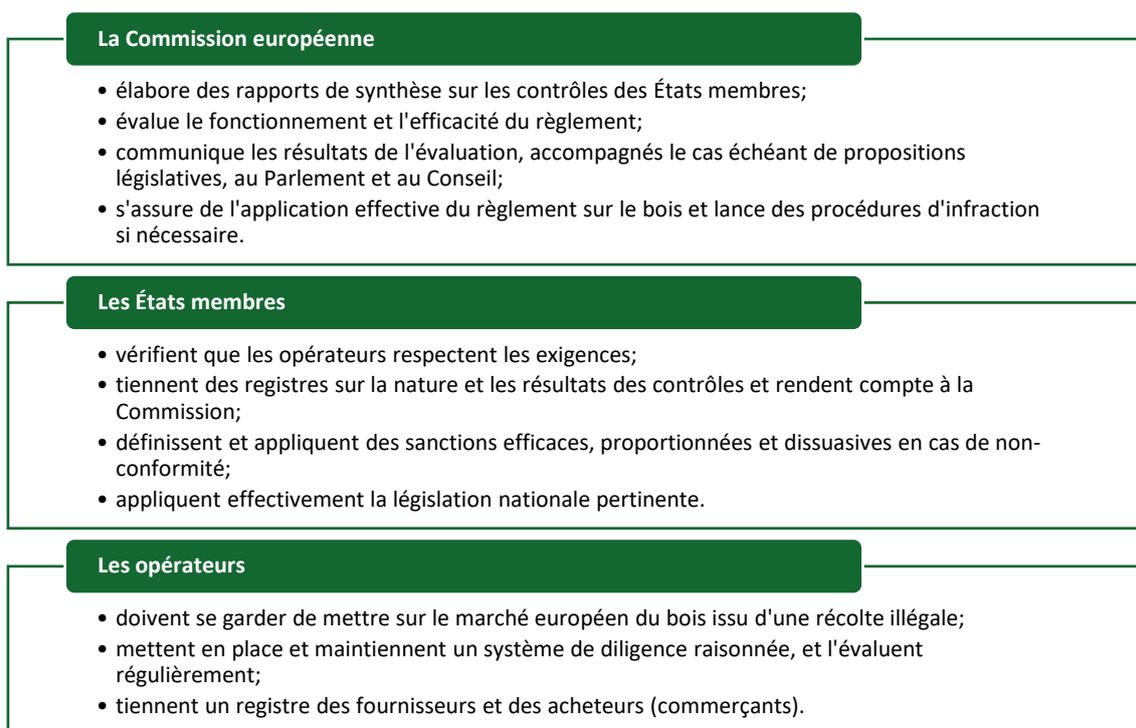
L'Union dispose d'une législation pour contrer l'exploitation illégale des forêts, mais cette pratique persiste

33 Le règlement de l'UE sur le bois¹⁹ interdit la mise sur le marché européen de bois issus d'une récolte illégale et de produits dérivés provenant de ce bois. De manière générale, on entend par «exploitation illégale des forêts» toute pratique illicite liée à la récolte ou à la négociation de bois et de produits dérivés. Les règles mises en place dans les États membres de récolte déterminent le caractère licite ou non de celle-ci.

¹⁹ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

34 Afin de réduire au minimum le risque de voir arriver sur le marché du bois récolté illégalement, le règlement sur le bois impose aux opérateurs de faire diligence. À cette fin, ils doivent recueillir des informations sur le type de bois, le pays de récolte, la chaîne d'approvisionnement et le respect des règles. Ils doivent évaluer tous les risques et, si nécessaire, appliquer des mesures correctrices. La Commission, les États membres et les opérateurs de la filière bois jouent tous un rôle dans la mise en pratique du règlement sur le bois. La *figure 11* décrit leurs responsabilités respectives.

Figure 11 – Principales responsabilités au titre du règlement de l'UE sur le bois



Source: Cour des comptes européenne.

35 En 2016, la Commission a évalué l'efficacité du règlement sur le bois sur les deux premières années (de mars 2013 à mars 2015) de son application par les États membres²⁰. À l'époque, elle a indiqué qu'il était encore trop tôt pour déterminer si ce règlement empêchait l'arrivée sur le marché de bois d'origine illicite. En 2020, elle a publié un rapport sur les contrôles effectués par les États membres au titre du

²⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant le règlement de l'UE sur le bois. COM(2016) 74 final.

règlement²¹. Selon ce rapport, tous les États membres respectaient les exigences formelles du règlement. La Commission a conclu que, malgré les progrès accomplis, des efforts continus étaient nécessaires pour garantir la mise en pratique cohérente et efficace du règlement dans tous les États membres. Elle a constaté que le nombre de contrôles demeurait peu élevé par rapport au nombre d'opérateurs et a émis des doutes quant à l'effet dissuasif de contrôles aussi peu fréquents. Ce rapport estime à 3 042 884 le nombre d'opérateurs nationaux dans 21 États membres et indique que 13 078 d'entre eux (0,43 %) ont fait l'objet de contrôles au cours de la période de deux ans couverte par le rapport. La prochaine évaluation de l'efficacité du règlement sur le bois, accompagnée d'un bilan de qualité, est prévue pour décembre 2021.

36 La Commission est chargée d'examiner le fonctionnement et l'efficacité du règlement sur le bois. Les rapports des États membres constituent la principale source d'informations dans le cadre de cet examen. Le règlement sur le bois impose aux États membres de mettre à disposition des informations relatives à son application, la Commission devant établir un format et une procédure à cet effet au moyen d'un acte d'exécution. La Commission n'a pas adopté d'acte d'exécution, mais elle a mis en place un système de déclaration en ligne afin de recueillir des informations uniformisées sur les contrôles effectués par les États membres. Les déclarations portent surtout sur les critères de risque pour la sélection des opérateurs, le nombre de contrôles et le temps qui leur est consacré, le type d'informations enregistrées et les sanctions. Les informations communiquées en application du règlement sur le bois ne permettent pas à la Commission d'évaluer la qualité des activités de contrôle des États membres, les règles nationales définissant l'exploitation illégale des forêts ou les procédures utilisées pour les contrôles. Cette dernière ne demande pas non plus aux États membres d'étayer leurs réponses par des documents justificatifs lui permettant de vérifier l'exactitude ou le caractère exhaustif des informations.

37 Nous avons examiné les procédures nationales de contrôle de l'exploitation forestière intérieure en Allemagne, en Espagne et en Pologne, afin d'évaluer la teneur et la portée des contrôles et de confirmer l'importance du rôle joué par la Commission dans le suivi. Nous avons constaté que des faiblesses d'ordre procédural et un manque de contrôles réduisaient l'efficacité du règlement sur le bois dans la pratique (pour la Pologne, voir [encadré 4](#), et pour l'Allemagne et l'Espagne, voir [encadré 5](#)).

²¹ Rapport bisannuel de la Commission au Parlement européen et au Conseil couvrant la période allant de mars 2017 à février 2019 concernant le règlement de l'UE sur le bois. COM(2020) 629 final.

Encadré 5 – Application insuffisante du règlement par les États membres

La Saxe-Anhalt (Allemagne) contrôle principalement les opérateurs nationaux au regard du droit forestier et de la loi sur la protection de la nature. Elle n'a établi aucune règle ni procédure de vérification fondées sur le règlement sur le bois, et n'a donc contrôlé aucun de ses opérateurs au titre de celui-ci.

Le Mecklembourg-Poméranie occidentale (Allemagne) procède à des contrôles sur ses opérateurs uniquement lorsque des tiers ou des autorités signalent une infraction potentielle.

Les Asturies (Espagne) ont contrôlé 12 opérateurs nationaux durant la période 2016-2019. Elles n'en ont contrôlé aucun en 2017 et en 2018. Les autorités asturiennes ont expliqué qu'à l'époque, elles ne possédaient pas de liste des opérateurs soumis au règlement.

38 La Commission se réunit régulièrement avec un groupe d'experts issus des autorités des États membres pour échanger des informations concernant les lacunes révélées par les contrôles, ainsi que les sanctions, les bonnes pratiques et les enseignements tirés. Elle reçoit également des informations relatives à d'éventuelles infractions dans le cadre de plaintes. Depuis 2017, elle a reçu et traité huit plaintes concernant des défauts de mise en œuvre du règlement. Si elle estime qu'il existe un risque d'application lacunaire du règlement sur le bois par un État membre, la Commission peut demander davantage d'informations ou ouvrir une procédure d'infraction. Jusqu'à présent, les procédures d'infraction ont concerné le manque de règles et de contrôles dans les États membres et, dans un cas, l'inefficacité des contrôles (voir [encadré 6](#)).

39 Une étude récente de la Commission²² a conclu à la possibilité de recourir à la télédétection pour repérer toute exploitation illégale des forêts. La télédétection (qui consiste typiquement à utiliser la photographie aérienne et des données satellites) constitue un outil de surveillance performant, car elle présente un bon rapport coût-efficacité et permet de couvrir des zones importantes. Pour distinguer l'exploitation légale de l'exploitation illégale des forêts, les données de télédétection doivent être combinées aux registres d'abattage et aux informations relatives aux zones protégées et aux limites des concessions. La Commission n'a pas eu recours de manière systématique à la télédétection pour surveiller l'exploitation illégale des forêts dans

²² *Study on Monitoring of Forests through Remote Sensing*. Rapport final. C. Atzberger et al. pour la Commission, octobre 2020.

L'UE. Elle a utilisé cette approche pour recueillir des informations sur trois infractions aux directives «Habitats» et «Oiseaux», l'une de ces procédures portant également sur l'exploitation illégale des forêts (voir [encadré 6](#)).

Encadré 6 – La télédétection, un outil permettant de contrôler l'application du règlement

En 2020, la Commission a lancé une procédure d'infraction pour exploitation illégale des forêts à l'encontre de la Roumanie²³. Selon elle, les autorités roumaines ne contrôlaient pas adéquatement les opérateurs ou n'appliquaient pas de sanctions appropriées. Elles ont en outre autorisé une exploitation forestière sans évaluer au préalable les répercussions sur les habitats protégés comme l'exige la directive «Habitats».

La Commission a analysé et combiné des données d'observation de la Terre, des cartes et des photographies géolocalisées pour recueillir des éléments probants sur l'exploitation illégale des forêts en Roumanie. Elle a constaté que l'exploitation forestière de plusieurs sites Natura 2000 entraînait la perte d'habitats protégés et perturbait gravement certaines espèces.

L'UE prend des mesures afin d'inclure les forêts dans ses politiques en matière de changement climatique

40 Les forêts peuvent contribuer de manière non négligeable à l'élimination des gaz à effet de serre de l'atmosphère. En septembre 2020, la Commission a proposé de porter à au moins 55 % l'objectif actuel de 40 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 1990. En décembre 2020, le Conseil a approuvé cette proposition. Le nouvel objectif inclut les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant de toutes les utilisations des terres, y compris les forêts. Le règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF)²⁴ impose aux États membres de respecter la «règle du bilan neutre ou positif», en vertu de laquelle les émissions de gaz à effet de serre comptabilisées résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie sont compensées par une absorption

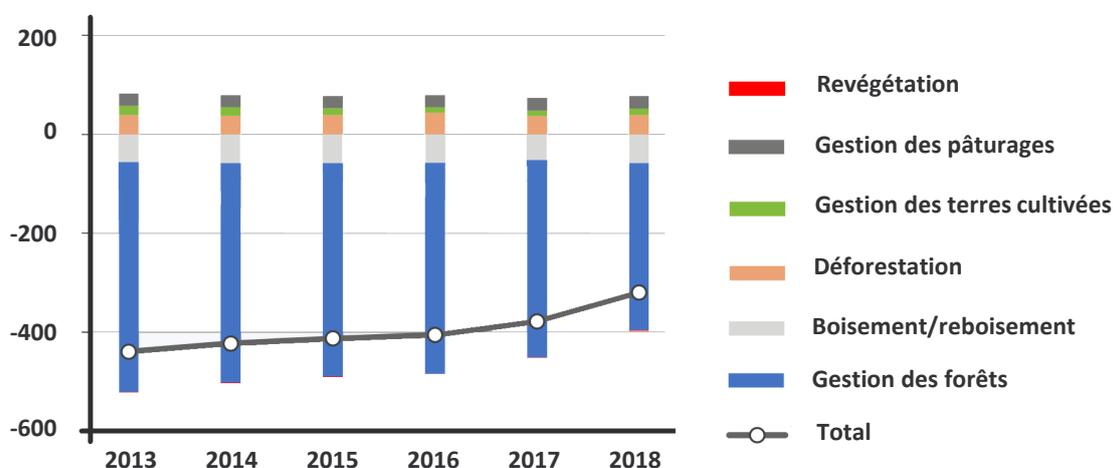
²³ Commission européenne: Décisions en matière d'infractions. Juillet 2020.

²⁴ Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/2013.

comptabilisée au moins équivalente de CO₂ atmosphérique pendant la période 2021-2030.

41 Les données de ces dernières années révèlent une baisse des valeurs des puits de carbone dans l'UE (voir *figure 12*). Le rapport d'étape sur l'action climatique de l'UE en 2020²⁵ indique que les absorptions nettes déclarées de CO₂ atmosphérique ont reculé de 28 % entre 2013 et 2018. Les émissions déclarées sont celles enregistrées dans le cadre de la communication des inventaires à la CCNUCC, qui incluent l'ensemble des émissions par les sources et des absorptions par les puits dans les terres gérées. Selon ce même rapport, la baisse des valeurs des puits s'explique essentiellement par l'augmentation des taux de récolte du bois. De l'avis de la Commission, une combinaison d'autres facteurs, dont une part croissante de forêts atteignant la maturité de récolte et une augmentation des perturbations naturelles telles que les infestations d'insectes, les tempêtes, les sécheresses et les incendies de forêt, ont également contribué à la baisse des valeurs des puits.

Figure 12 – Émissions et absorptions nettes de CO₂ déclarées à la CCNUCC, EU-27



Remarque: ces données correspondent aux absorptions nettes du secteur UTCATF de l'EU-27 pour les activités déclarées pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport de la Commission européenne intitulé *EU Climate Action Progress Report* de novembre 2020.

²⁵ *EU Climate Action Progress Report*. Commission européenne. Novembre 2020.

42 Selon la décision relative au secteur UTCATF²⁶, les actions visant à limiter ou à réduire les émissions devraient être prises en compte dans les documents stratégiques des États membres relatifs aux forêts. Nous avons examiné les stratégies forestières de cinq États membres/régions. Nous avons constaté que la stratégie communiquée par les Asturies (Espagne) n'envisageait pas d'actions d'atténuation du changement climatique, que les trois autres régions d'Allemagne et d'Espagne n'avaient pas intégré d'objectifs quantifiés ni d'indicateurs à leurs stratégies, et que seule la stratégie polonaise abordait la contribution des forêts à l'atténuation du changement climatique (voir *encadré 7*).

Encadré 7 – Exemples de bonnes et de mauvaises pratiques en matière d'atténuation du changement climatique dans les stratégies forestières des États membres

Les autorités polonaises ont défini des objectifs et des indicateurs pour la couverture forestière, le volume de bois sur pied et la séquestration du carbone. Depuis 2005, les surfaces forestières en Pologne ont augmenté de 259 000 hectares.

En Espagne, le «*Plan forestal de Asturias*» en vigueur au moment de l'audit ne déterminait aucun besoin relatif à l'atténuation du changement climatique et n'incluait donc aucune mesure en la matière. Il ne tenait pas compte du rôle des forêts en tant que puits de carbone et ne faisait pas référence à leur rôle potentiel dans l'atténuation du changement climatique.

43 La directive sur les énergies renouvelables²⁷ est un élément clé de la politique climatique de l'UE, étant donné qu'elle vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre en stimulant la consommation d'énergie produite à partir de sources renouvelables. L'objectif de l'UE en matière d'énergies renouvelables (20 % de l'énergie provenant de toutes les sources combinées au plus tard en 2020) a entraîné une augmentation de la consommation de biomasse solide pour la production

²⁶ Décision (UE) n° 529/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative aux règles comptables concernant les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie et aux informations concernant les actions liées à ces activités (JO L 165 du 18.6.2013, p. 80).

²⁷ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).

d'énergie. En 2018, selon un rapport du Centre commun de recherche²⁸, 48 % de la biomasse forestière totale utilisée dans l'UE a été consommée sous forme d'énergie, contre 43 % en 2010.

44 La directive sur les énergies renouvelables pour la période 2021-2030 (RED II) porte à 32 % l'objectif concernant la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables. Pour atténuer la tension entre la politique énergétique de l'UE et ses politiques climatiques et environnementales, la directive instaure également des critères de durabilité pour la biomasse solide. Elle impose à la Commission d'établir au plus tard le 31 janvier 2021 des orientations opérationnelles concernant les preuves à apporter du respect de ces critères. Selon la Commission, ces orientations devraient être adoptées à l'automne 2021. Les États membres étaient tenus de transposer la directive en droit national au plus tard le 30 juin 2021.

45 Les forêts sont multifonctionnelles et, à ce titre, servent différentes ambitions. La stratégie de l'UE pour la bioéconomie de 2012²⁹, mise à jour en 2018³⁰, constituait une réponse à l'ambition générale d'évaluer les effets de différentes politiques (y compris en matière d'énergie, de climat, de biodiversité et d'industrie) et de déterminer les compromis et les complémentarités possibles entre celles-ci. La stratégie actualisée inclut des actions visant à comprendre les limites de la bioéconomie, c'est-à-dire les limites écologiques des modes de production et de consommation de l'Union. La compréhension de ces limites doit contribuer à promouvoir de bonnes pratiques, par exemple en ce qui concerne l'exploitation des forêts pour produire de l'énergie. Des travaux sont en cours dans ce domaine.

46 En ce qui concerne l'adaptation au changement climatique, l'UE n'a pas encore adopté de législation imposant des objectifs aux États membres ou exigeant qu'ils adoptent des mesures spécifiques. Il n'existe aucun cadre juridique au niveau de l'Union les obligeant à améliorer les stratégies d'adaptation des forêts qui ne sont pas satisfaisantes. En 2013, la Commission a défini une stratégie relative à l'adaptation au

²⁸ Centre commun de recherche, *Science for Policy Report: Biomass production, supply, uses and flows in the European Union*, 2018.

²⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «[L'innovation au service d'une croissance durable: une bioéconomie pour l'Europe](#)», COM(2012) 60 final.

³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «[Une bioéconomie durable pour l'Europe: renforcer les liens entre l'économie, la société et l'environnement](#)», COM(2018) 673 final.

changement climatique³¹. Cette stratégie ne ciblait pas en particulier les forêts, et la Commission n'a pas encore défini de besoins ni d'objectifs communs pour les mesures d'adaptation au changement climatique dans les forêts de l'UE.

47 Il n'existe que peu de recherches sur les moyens d'adapter les forêts au changement climatique, par exemple concernant la compréhension des interdépendances entre le changement climatique et les changements attendus dans la végétation forestière. La nouvelle stratégie de l'UE en matière d'adaptation³² reconnaît le caractère lacunaire des connaissances dans ce domaine. Dans le cadre de notre examen des stratégies relatives au changement climatique des cinq États membres/régions sélectionnés aux fins du présent audit, nous avons observé que ces lacunes entraînaient une limitation du nombre d'objectifs quantifiés et d'indicateurs pour les mesures d'adaptation concrètes (voir **encadré 8**).

Encadré 8 – Les autorités nationales n'avaient pas défini de stratégie pour l'adaptation des forêts au changement climatique

Le plan d'action «*Aktionsplan Klimaschutz*» 2019 du Mecklembourg-Poméranie occidentale décrivait les domaines présentant un grand potentiel d'amélioration en matière d'adaptation climatique. Ces domaines étaient présentés plus en détail dans une liste de mesures proposées en annexe. La mise en œuvre des mesures présentant le meilleur potentiel n'était toutefois pas obligatoire (pas d'échéances ni d'attribution claire des responsabilités). Au moment de l'audit, aucune d'entre elles n'était effectivement en place.

Les Asturies ont réalisé leur dernière analyse des besoins spécifiques en lien avec les mesures d'adaptation au changement climatique dans les forêts en 2001.

³¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «[Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique](#)», COM(2013) 216 final.

³² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «[Bâtir une Europe résiliente – la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour l'adaptation au changement climatique](#)», COM(2021) 82 final.

Les occasions d'améliorer considérablement la biodiversité et de lutter contre le changement climatique grâce aux mesures forestières examinées n'ont pas été saisies

48 Le développement rural constitue la principale source de financement de l'UE en faveur de la foresterie. Nous avons examiné le lien entre les dépenses consacrées au développement rural et les exigences de gestion durable des forêts. Nous avons cherché à déterminer l'étendue de la contribution des mesures de développement rural à la protection de la biodiversité ainsi qu'à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. Nous avons également évalué le suivi de l'incidence des mesures forestières par la Commission et les États membres.

Les dépenses de développement rural en faveur des forêts nécessitent d'élaborer des plans de gestion forestière, mais leur qualité est variable

49 Selon le règlement sur le développement rural, l'une des conditions permettant de bénéficier d'un financement en faveur de mesures forestières est, pour les exploitations dépassant une certaine taille fixée par chaque État membre, la présentation «des informations pertinentes provenant d'un plan de gestion forestière ou d'un instrument équivalent conforme à la gestion durable des forêts»³³. Les règles de l'UE définissent la gestion durable des forêts par référence aux principes généraux en la matière établis par Forest Europe en 1993³⁴. Pour déterminer si un plan de gestion forestière est conforme aux principes de durabilité, nous considérons qu'il y a lieu de l'évaluer par rapport à des critères économiques, sociaux et environnementaux clairs.

50 La stratégie de l'UE pour les forêts pour la période 2014-2020 encourage l'utilisation de plans de gestion forestière et précise que ces plans sont au cœur du financement au titre du développement rural et de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020. Les plans de gestion forestière devraient fixer des objectifs pour la gestion des forêts et les activités liées à la foresterie et déterminer comment ces objectifs doivent être atteints dans une zone forestière donnée. Les considérations relatives à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique devraient faire partie intégrante de la planification et de la prise de décision en

³³ Articles 21 et 34 du règlement (UE) n° 1305/2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 487).

³⁴ Deuxième conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, 16 et 17 juin 1993, Helsinki, Finlande. *Resolution H1: General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe.*

matière de gestion forestière. L'objectif de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 était que les plans de gestion forestière permettent d'améliorer sensiblement l'état de conservation des espèces et des habitats tributaires de la foresterie ou subissant ses effets par rapport au niveau de référence fixé par l'UE en 2010.

51 Aux termes de la stratégie pour les forêts pour la période 2014-2020, la Commission est tenue d'élaborer, en collaboration étroite avec les États membres et les parties prenantes, des critères de gestion durable des forêts qui soient objectifs, ambitieux et démontrables et puissent être appliqués dans différents contextes politiques tels que le changement climatique, la bioénergie ou la bioéconomie, et ce indépendamment de l'utilisation finale de la biomasse. En juin 2014, la Commission a créé un groupe de travail afin de définir des critères et des indicateurs pertinents. Ce groupe de travail a recommandé d'utiliser les critères et indicateurs de Forest Europe et d'apporter la preuve que les forêts sont gérées de manière durable au niveau des États membres.

52 Forest Europe a défini des critères et des indicateurs pour le suivi de la gestion durable des forêts pour la première fois en 1998 et les a mis à jour en 2015³⁵ (voir [encadré 9](#)). Ces indicateurs pourraient servir à contrôler les plans de gestion forestière moyennant la définition de seuils qui permettent de faire la distinction entre une gestion durable et non durable des forêts. Ils sont utilisés pour le suivi des tendances. La Commission juge particulièrement difficile de contrôler et d'apporter la preuve d'une gestion écologiquement durable des forêts.

Encadré 9 – Indicateurs de Forest Europe pour la gestion durable des forêts

Forest Europe a défini six critères et 45 indicateurs pour la gestion durable des forêts. L'un de ces critères, à savoir le maintien, la conservation et l'amélioration appropriée de la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers, concerne la biodiversité et se compose de 10 indicateurs portant sur des aspects tels que le volume de bois mort, le nombre d'espèces forestières menacées et la diversité des espèces d'arbres.

³⁵ *Updated Pan-European indicators for sustainable forest management.*

53 Nous avons examiné la manière dont les États membres sélectionnés aux fins de notre examen déterminent si un plan de gestion forestière est conforme aux principes de durabilité. Nous avons constaté qu'en Allemagne, les règles d'établissement des plans de gestion forestière fixent des seuils pour la structure par classes d'âge et l'utilisation durable de l'accroissement. La législation forestière allemande porte également sur d'autres aspects environnementaux, mais sans préciser de seuils. Selon la législation forestière polonaise, les plans de gestion forestière doivent traduire les grands principes de la gestion durable des forêts dans la pratique. L'**encadré 10** décrit la situation en Castille-La Manche et dans les Asturies.

Encadré 10 – Contrôles relatifs aux plans de gestion forestière en Castille-La Manche et dans les Asturies

La législation espagnole impose au gouvernement central d'élaborer, en concertation avec les communautés autonomes, un ensemble de critères concrets de durabilité pour définir le contenu des plans de gestion forestière qui soient assortis d'indicateurs de suivi.

En 2014, la Castille-La Manche a approuvé un manuel comprenant des recommandations relatives au contenu de ces plans. Le contenu souhaité comporte par exemple une description des priorités tenant compte de la compatibilité des utilisations des forêts (utilisation économique, environnementale et sociale), ainsi qu'une description des activités prévues en fonction du potentiel de régénération d'un type de forêt donné. Les plans de gestion des forêts qui respectent ces recommandations sont réputés durables.

À l'inverse, dans les Asturies, le terme «gestion durable des forêts» n'est pas défini. Les autorités asturiennes ne sont donc pas en mesure de déterminer si un plan donné est conforme à la «gestion durable des forêts».

54 Les États membres n'ont pas défini de seuils pour déterminer si un plan de gestion forestière est durable ou non du point de vue environnemental. Par conséquent, l'existence d'un tel plan ne donne que dans une faible mesure l'assurance que le financement au titre du développement rural cible des activités écologiquement durables (voir point **49**).

Les mesures forestières examinées ont eu une incidence limitée sur la biodiversité et sur la résilience au changement climatique

55 La politique de développement durable de l'UE vise à réaliser une série d'objectifs. Elle finance des mesures conçues pour promouvoir la compétitivité, développer les économies rurales ou garantir la gestion durable des ressources naturelles parallèlement à des mesures en matière de climat. Afin d'assurer une gestion durable des ressources naturelles, les mesures forestières au titre du développement rural devraient être conçues de manière à contribuer à la protection de la biodiversité, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. Nous avons examiné dans quelle mesure elles répondent à ce critère.

56 Les règles de développement rural définissent des exigences environnementales minimales pour le **boisement** (sous-mesure 8.1 du Feader) visant à augmenter la diversité des arbres et leur résilience au changement climatique. Ces exigences imposent l'utilisation d'espèces d'arbres résilientes ou combinées avec d'autres espèces (au moins 10 % de feuillus par surface ou trois espèces d'arbres représentant chacune au moins 10 % de la surface)³⁶. Par conséquent, même si les surfaces boisées doivent comporter une variété d'espèces, elles peuvent se composer en pratique de grandes zones adjacentes de monoculture. Hormis ces exigences, il n'existe aucune règle de l'UE concernant l'augmentation de la résilience des forêts au changement climatique.

57 Nous avons examiné la manière dont les États membres sélectionnés ont mis en pratique les exigences environnementales minimales. Dans huit projets de boisement sur neuf, nous avons constaté que les règles étaient interprétées comme autorisant des groupes de monoculture, qui permettent peu d'amélioration en matière de biodiversité et de résilience (voir l'exemple présenté dans l'**encadré 11**).

³⁶ Article 6 du règlement délégué (UE) n° 807/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le 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) et introduisant des dispositions transitoires (JO L 227 du 31.7.2014, p. 1).

Encadré 11 – Exemple de projet de boisement

Dans les Asturies, les mesures forestières mettent l'accent sur l'aspect économique et visent à remédier à la faible rentabilité du secteur forestier. Dans le projet que nous avons examiné, le bénéficiaire a planté 37 hectares de conifères non natifs à croissance rapide (pins de Monterey) et 12 hectares de feuillus (hêtres d'Europe et châtaigniers) sur neuf zones de monoculture. Un meilleur mélange des espèces d'arbres aurait été davantage bénéfique pour la biodiversité et pour la capacité future de la forêt à résister au changement climatique.

58 La Commission a publié en 2018 ses propositions législatives relatives à la PAC pour l'après-2020. La proposition sur les plans stratégiques relevant de la PAC³⁷ accorde aux États membres une plus grande souplesse dans la conception des régimes d'aide à la foresterie. Elle ne comprend pas d'exigences environnementales minimales en matière de boisement. Cependant, elle permettrait uniquement aux États membres de financer des investissements dans le boisement compatibles avec des objectifs climatiques et environnementaux conformes aux lignes directrices de Forest Europe³⁸.

59 Le **reboisement** et les autres actions relevant de la sous-mesure 8.5 du Feader visent à améliorer la résilience au changement climatique et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers. Les règles de l'UE laissent aux autorités nationales le soin d'arrêter leur approche en matière de reboisement. Nous avons observé que quatre des cinq programmes de développement rural que nous avons examinés ne définissaient pas de règles visant à améliorer la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers. En Pologne, 551 des 631 demandes d'aide (87 %) au titre de la sous-mesure 8.5 concernaient l'éclaircissage précommercial d'arbres âgés de 11 à 20 ans. Cette technique accélère la croissance des arbres restants et vise principalement à augmenter la valeur économique d'une forêt et non sa valeur environnementale.

³⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), COM(2018) 392 final.

³⁸ Article 68, paragraphe 3, point h) de la proposition sur les plans stratégiques relevant de la PAC.

60 Nous avons examiné 15 projets relevant de la sous-mesure 8.5 et constaté que huit d'entre eux ne contribuaient que peu à la résilience au changement climatique et à la valeur environnementale. Nous n'avons trouvé qu'un seul projet aux contributions potentiellement élevées. L'**encadré 12** décrit deux projets de reboisement très différents en Allemagne, l'un présentant des avantages pour la biodiversité et la résilience au changement climatique et l'autre non.

Encadré 12 – Projets allemands avec et sans avantages pour les écosystèmes forestiers

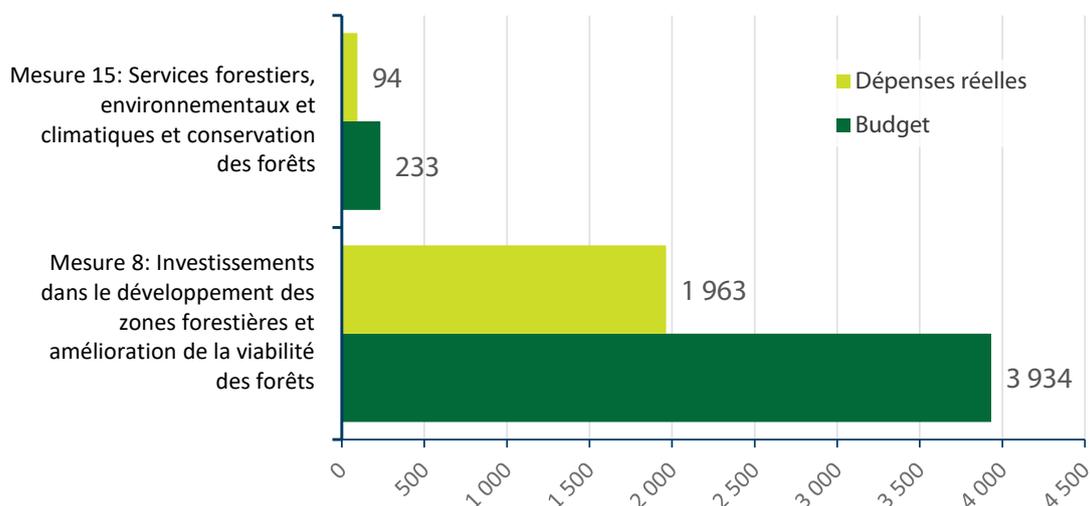
En Saxe-Anhalt, un projet de reboisement a consisté à convertir une zone de 6 hectares qui avait souffert de tempêtes, de sécheresses et d'invasions d'organismes nuisibles en une forêt mixte résiliente au changement climatique et riche en biodiversité. Nous avons constaté que de nouveaux pins avaient été plantés sous d'anciens peuplements forestiers durement touchés par les sécheresses et les organismes nuisibles, avec des feuillus dans de petites sections essentiellement périphériques. Le sol était pauvre en humus et en nutriments. Le remplacement d'arbres endommagés par les mêmes espèces vulnérables dans de grandes sections de monoculture ne rend pas une forêt plus résiliente au changement climatique et n'améliore pas sa biodiversité.

En Mecklembourg-Poméranie occidentale, une zone de forêts détruite par une tempête a été reboisée grâce à la plantation de 7 500 chênes. En raison du rajeunissement naturel (bouleaux, trembles, hêtres, charmes et sorbiers), cette zone présentait une riche combinaison d'espèces variées. Il y existait un potentiel important d'amélioration de la biodiversité, d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de celui-ci.

61 Les États membres et les régions que nous avons sélectionnés dans le cadre de cet audit avaient défini des critères de sélection afin de donner la priorité aux projets les plus bénéfiques sur le plan environnemental. La Castille-La Manche, par exemple, avait choisi des critères de sélection pour le boisement et le reboisement qui privilégient les zones Natura 2000 et les zones présentant un risque d'érosion élevé. Toutefois, en raison de l'intérêt modéré pour les mesures forestières, les États membres ont eu la possibilité de financer tous les projets éligibles. Les critères de sélection n'ont donc pas été utilisés en pratique pour cibler les projets offrant un avantage potentiel en matière de biodiversité et de résilience au changement climatique.

62 Dans leurs programmes de développement rural pour la période 2014-2020, les États membres avaient alloué, en février 2021, 4 166 millions d'euros aux deux mesures forestières (4,2 % du budget consacré au développement rural). À cette date, ils avaient utilisé 49 % de ce montant (voir [figure 13](#)). Cela représente 3 % du total des dépenses de l'UE en matière de développement rural, ce qui limite l'impact potentiel des mesures. En outre, les fonds budgétisés et dépensés en faveur de mesures forestières sont concentrés dans quelques États membres. Entre 2014 et 2020, cinq pays (l'Espagne, l'Italie, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni) ont utilisé 73 % du montant total disponible pour la mesure 8.

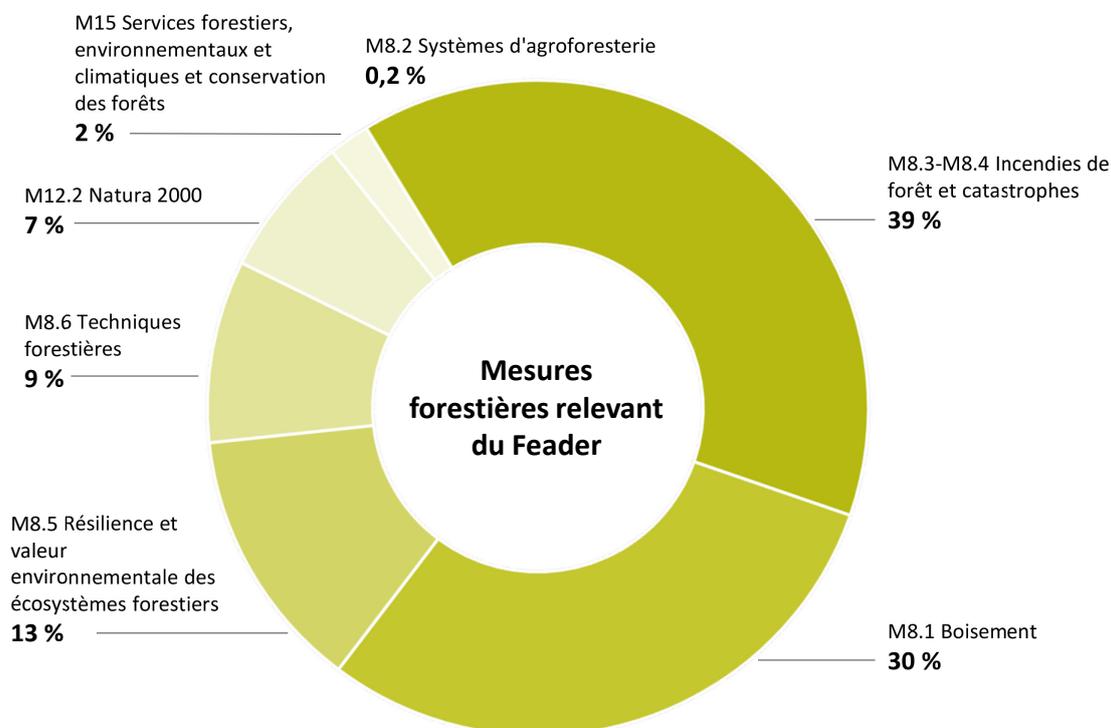
Figure 13 – Mesures forestières relevant du Feader: dépenses budgétisées et dépenses réelles (en millions d'euros)



Source: Cour des comptes européenne. Sur la base des informations communiquées à la Commission par les États membres.

63 Les États membres déclarent leurs dépenses à la Commission par mesure, sans spécifier les montants pour les différentes sous-mesures. Dans notre questionnaire, nous avons demandé ces informations pour les deux mesures forestières et pour les paiements au titre de Natura 2000 (mesure 12.2). Les réponses indiquent que les sous-mesures les plus fréquemment utilisées ont été l'aide à la prévention des incendies de forêt et d'autres catastrophes, ainsi que le boisement. Les États membres ont moins eu recours aux sous-mesures contribuant à la biodiversité forestière (paiements Natura 2000, résilience et valeur environnementale des écosystèmes forestiers, services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts) (voir [figure 14](#)).

Figure 14 – Utilisation de différentes mesures forestières



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses des États membres au questionnaire.

64 Les autorités des États membres ont cité plusieurs raisons pour lesquelles les propriétaires de forêts n'ont pas introduit de demandes d'aides. La raison la plus fréquemment invoquée est la bureaucratie et la complexité des régimes. En outre, la disponibilité de paiements directs a influé sur les décisions en matière de boisement, les propriétaires préférant poursuivre leurs activités agricoles, et donc recevoir ces paiements. Les surfaces boisées peuvent bénéficier de paiements directs pendant la période d'engagement, qui peut durer jusqu'à 12 ans. Enfin, les États membres ont expliqué que les règles de l'UE soutiennent uniquement les dépenses réelles et les pertes de revenus liées au régime d'aide, sans récompenser les avantages environnementaux. Certains estiment que la prise en considération de la valeur environnementale dans les taux de paiement pourrait rendre la foresterie plus intéressante et contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de biodiversité et de résilience au changement climatique.

Le système de suivi actuel ne mesure pas les effets des mesures forestières sur la biodiversité et le changement climatique

65 Le règlement prévoit un système commun de suivi et d'évaluation afin de «démontrer les progrès et les réalisations de la politique de développement rural et d'évaluer l'impact, l'efficacité, l'efficience et la pertinence des interventions de la politique de développement rural»³⁹. Dans le cadre de ce système commun, les États membres sont tenus d'évaluer et de communiquer à la Commission (en 2017, 2019 et dans l'évaluation ex post) l'étendue du soutien des mesures relevant du programme de développement rural en faveur:

- 1) *de la restauration, de la préservation et du renforcement de la biodiversité (y compris dans les zones Natura 2000 et dans les zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques) et de l'agriculture à haute valeur naturelle, ainsi que des paysages européens; et*
- 2) *de la conservation et de la séquestration du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie.*

Les États membres sont censés utiliser des indicateurs et d'autres outils d'évaluation, par exemple des études, pour répondre à ces questions.

66 Le système de suivi utilise trois types d'indicateurs différents pour mesurer respectivement les réalisations, les résultats immédiats et les impacts à plus long terme⁴⁰. Le **tableau 1** reprend les indicateurs pertinents pour le suivi de la contribution des mesures forestières à la biodiversité, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.

³⁹ Articles 67 à 69 du règlement (UE) n° 1305/2013.

⁴⁰ Annexe IV du règlement d'exécution (UE) n° 808/2014 de la Commission portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1305/2013 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).

Tableau 1 – Indicateurs de suivi des mesures forestières

Objectifs	Type d'indicateur	Indicateurs pertinents pour les mesures forestières
Mesures forestières	Indicateur de réalisation	<ul style="list-style-type: none"> • Total des dépenses publiques • Total des investissements • Nombre d'actions/d'opérations bénéficiant d'un soutien • Nombre d'exploitations/de bénéficiaires bénéficiant d'un soutien • Superficie totale • Nombre de contrats bénéficiant d'un soutien
Objectifs de développement rural: <ul style="list-style-type: none"> • Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie • Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente au changement climatique, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie 	Indicateur de résultat	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de forêts sous contrats de gestion favorisant la biodiversité • Pourcentage des terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion de l'eau • Pourcentage de terres agricoles sous contrats de gestion visant à améliorer la gestion des sols et/ou empêcher l'érosion des sols • Pourcentage des terres agricoles et forestières sous contrats de gestion visant à améliorer la séquestration ou la conservation du carbone
Objectifs de la PAC: <ul style="list-style-type: none"> • Garantir la gestion durable des ressources naturelles et la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat 	Indicateur d'impact	Aucun des indicateurs ne mesure la gestion durable des forêts ni la mise en œuvre de mesures visant à préserver le climat dans les forêts

Source: Cour des comptes européenne.

67 Les indicateurs de réalisation rendant compte des mesures forestières renseignent sur les montants dépensés, le nombre d'exploitations qui bénéficient d'une aide et le pourcentage de forêts contribuant aux objectifs environnementaux et climatiques. Les indicateurs de résultat ne mesurent pas les avantages des projets ni leur contribution à la biodiversité, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci. Il n'existe aucun indicateur d'impact pour les forêts. Les propositions de la Commission relatives à la PAC pour l'après 2020 n'apporteraient aucune modification majeure aux indicateurs utilisés pour les mesures forestières et leurs avantages dans les domaines de la biodiversité et du changement climatique.

Pour une analyse des propositions de la Commission, voir l'avis que nous avons publié en 2018⁴¹.

68 Les États membres sont libres d'élaborer des indicateurs supplémentaires pour mesurer l'incidence de leurs programmes de développement rural (PDR) sur la biodiversité et le changement climatique. Parmi les États membres et régions sélectionnés dans le cadre de cet audit, l'Espagne (Castille-La Manche) et la Pologne intègrent des indicateurs complémentaires de ce type (voir *encadré 13*).

Encadré 13 – Indicateurs supplémentaires de mesure des impacts figurant dans les PDR

Le PDR polonais inclut un indicateur d'impact portant sur la quantité de dioxyde de carbone absorbée (en équivalent CO₂).

La Castille-La Manche utilise plusieurs indicateurs pour évaluer le PDR, y compris la tendance de l'indice des populations d'oiseaux des forêts, le stockage de carbone dans les peuplements forestiers et la rétention de carbone dans les puits créés par le boisement.

⁴¹ Annexe I de l'avis n° 7/2018 de la Cour des comptes européenne sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020.

Conclusions et recommandations

69 Les forêts de l'UE sont multifonctionnelles et servent des objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Des pratiques de gestion durables sont essentielles pour y préserver la biodiversité et lutter contre le changement climatique.

70 L'audit a porté principalement sur les efforts déployés par l'UE pour protéger la biodiversité et lutter contre le changement climatique dans ses forêts. Nous avons constaté que, dans les domaines où l'Union dispose de pleines compétences pour agir, la Commission aurait pu prendre des mesures plus fortes pour contribuer à la protection des forêts européennes.

71 L'UE a approuvé les directives «Habitats» et «Oiseaux», et la Commission a adopté plusieurs stratégies visant à remédier au mauvais état des forêts européennes en matière de biodiversité et de conservation. Dans le cadre de ces stratégies, le rôle de la Commission en matière de biodiversité des forêts se limite à fixer des objectifs non contraignants et à publier des lignes directrices et des recommandations (voir points [25](#) à [28](#)). Pour bon nombre des sites Natura 2000 couverts par notre audit, des mesures de conservation spécifiques pour les zones forestières faisaient défaut (voir points [29](#) à [32](#)).

72 Le règlement sur le bois vise à mettre un terme à l'exploitation illégale des forêts dans l'UE. Nous avons constaté que la Commission n'avait pas encore analysé la qualité des contrôles réalisés par les États membres sur leurs opérateurs nationaux ni examiné leur définition de l'exploitation illégale des forêts. Les faiblesses d'ordre procédural et un manque de contrôles réduisent l'efficacité du règlement sur le bois dans la pratique (voir points [33](#) à [38](#)). La télédétection présente un fort potentiel pour ce qui est de surveiller de grandes superficies à moindre coût, mais la Commission n'en fait pas un usage systématique (voir point [39](#)).

73 Les forêts occupent une place de plus en plus importante dans les politiques climatiques de l'UE. Tant la directive sur les énergies renouvelables que le règlement sur l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie intègrent des préoccupations liées au changement climatique dans les forêts (voir points [40](#) à [44](#)). L'adaptation des forêts au changement climatique et la définition de limites écologiques à l'exploitation des forêts pour produire de l'énergie sont toutefois des aspects moins développés. Les efforts visant à mettre en œuvre la bioéconomie et à appliquer une stratégie relative à l'adaptation au changement climatique plus

clairement orientée ont été entravés par un manque de connaissances et d'informations (voir points 45 à 47).

74 Le soutien financier de l'UE en faveur de la foresterie passe principalement par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Dans la pratique, les dépenses consacrées aux mesures forestières représentent 3 % de toutes les dépenses relevant du développement rural. L'une des conditions pour bénéficier d'un financement du Feader est que les exploitations dépassant une certaine taille, qui est fixée par chaque État membre, disposent d'un plan de gestion forestière, ou son équivalent, conforme à la gestion durable des forêts. Nous avons constaté que l'existence d'un tel plan ne donne que dans une faible mesure l'assurance que le financement du développement rural cible des activités écologiquement durables (voir points 49 à 54). Les mesures de développement rural ont des effets limités sur la biodiversité des forêts et leur résilience au changement climatique, notamment en raison des dépenses modestes qui y sont consacrées et de faiblesses dans la conception des mesures. Les propositions législatives relatives à la politique agricole commune pour l'après-2020 accordent aux États membres une plus grande souplesse dans la conception des régimes d'aide à la foresterie (voir points 55 à 64). Nous avons conclu que le système commun de suivi de l'UE ne permet pas d'évaluer les effets des mesures forestières sur la biodiversité et le changement climatique (voir points 65 à 68).

Recommandation n° 1 – Améliorer la contribution à la biodiversité et lutter contre le changement climatique dans les forêts

La Commission devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action visant à:

- a) évaluer l'adoption et l'application des mesures de conservation des forêts au sein de l'UE;
- b) recueillir et diffuser auprès des États membres des connaissances sur la façon d'adapter les forêts au changement climatique conformément à la nouvelle stratégie de l'UE en matière d'adaptation.

Quand? D'ici fin 2023.

Recommandation n° 2 – Renforcer la lutte contre l'exploitation illégale des forêts

La Commission devrait:

- a) évaluer la possibilité de présenter des propositions législatives dans le but de renforcer son examen des contrôles effectués par les États membres concernant le règlement sur le bois;
- b) étendre l'utilisation par la Commission des renseignements géospatiaux et promouvoir leur utilisation par les États membres, y compris des techniques de télédétection, afin de mieux garantir le respect des exigences de l'UE en matière de gestion forestière et d'exploitation illégale des forêts.

Quand? D'ici fin 2023.

Recommandation n° 3 – Faire en sorte que les mesures forestières au titre du développement rural soient davantage ciblées sur la biodiversité et le changement climatique

La Commission devrait s'assurer:

- a) que les actions forestières financées respectent les principes de gestion durable des forêts;
- b) qu'elle dispose des informations pertinentes lui permettant d'évaluer la contribution des mesures forestières financées par l'UE à la biodiversité, à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.

Quand? D'ici fin 2023.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 juillet 2021.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Abréviations

CCNUCC: convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural.

PAC: politique agricole commune.

PDR: programme de développement rural.

UTCATF: utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie.

Glossaire

Bilan de qualité: évaluation visant à recenser les éventuels chevauchements, lacunes, incohérences ou mesures obsolètes dans le cadre réglementaire régissant un domaine d'action.

Bioéconomie: économie basée sur l'utilisation de ressources biologiques, terrestres et marines, pour toute une gamme de produits, notamment les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, les matériaux et l'énergie. Une définition plus complète de ce terme figure dans la [stratégie de l'UE pour la bioéconomie](#).

Cadre financier pluriannuel: programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses. Le CFP actuel couvre la période 2021-2027.

Convention des Nations unies sur la diversité biologique: traité multilatéral sur la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques: traité international visant à empêcher toute perturbation d'origine humaine «dangereuse» du système climatique.

Diligence raisonnée: exercice de gestion des risques visant à réduire le plus possible le risque qu'un bois issu d'une récolte illégale ne soit mis sur le marché de l'UE. Il s'agit de mesures et de procédures donnant accès à toutes les informations pertinentes, de procédures d'évaluation des risques et de mesures et procédures adéquates et proportionnées pour atténuer le risque au point de le rendre négligeable.

Fonds de cohésion: Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds européen agricole pour le développement rural: Fonds de l'UE destiné à financer la contribution de l'Union aux programmes de développement rural.

Fonds européen de développement régional: Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

Forest Europe: désignation abrégée de la conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, une structure de coopération et de dialogue intergouvernementaux sur les politiques forestières regroupant 46 pays européens et l'Union européenne.

Horizon 2020: programme de recherche et d'innovation de l'UE pour la période 2014-2020. Horizon Europe lui a succédé en janvier 2021 pour la période 2021-2027.

Mécanisme de financement du capital naturel de la BEI: instrument financier créé par la Commission européenne et la BEI afin d'accorder des prêts et un appui technique aux projets susceptibles d'avoir des effets positifs sur la biodiversité et/ou sur l'adaptation au changement climatique.

Natura 2000: réseau constitué de zones de conservation des espèces rares et menacées, et de certains types d'habitats naturels rares protégés en vertu du droit de l'UE.

Observation de la Terre: collecte d'informations à propos des systèmes physiques, chimiques et biologiques de la planète Terre au moyen de technologies de télédétection, généralement des satellites munis de dispositifs de prise de vues.

Période de programmation: période dans le cadre de laquelle un programme de dépenses de l'UE est planifié et exécuté.

Politique agricole commune: politique unique et harmonisée de l'UE en matière d'agriculture prévoyant des subventions et une série d'autres mesures visant à garantir la sécurité alimentaire, à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs de l'Union, à promouvoir le développement rural et à protéger l'environnement.

Procédure d'infraction: procédure par laquelle la Commission engage des poursuites à l'encontre d'un État membre de l'UE qui manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union.

Programme de développement rural: ensemble d'objectifs et d'actions pluriannuels, nationaux ou régionaux, approuvés par la Commission aux fins de la mise en œuvre de la politique de développement rural de l'UE.

Programme LIFE: instrument financier soutenant la mise en œuvre de la politique environnementale et climatique de l'UE grâce au cofinancement de projets dans les États membres.

Puits de carbone: une forêt, un océan ou un autre environnement naturel considéré du point de vue de sa capacité à absorber le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère.

Services écosystémiques: avantages directs et indirects, qu'ils soient économiques, environnementaux ou sociaux, que les personnes tirent des écosystèmes.

Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie: secteur de l'inventaire des gaz à effet de serre qui couvre les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant d'activités directement anthropiques relatives à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=59368>

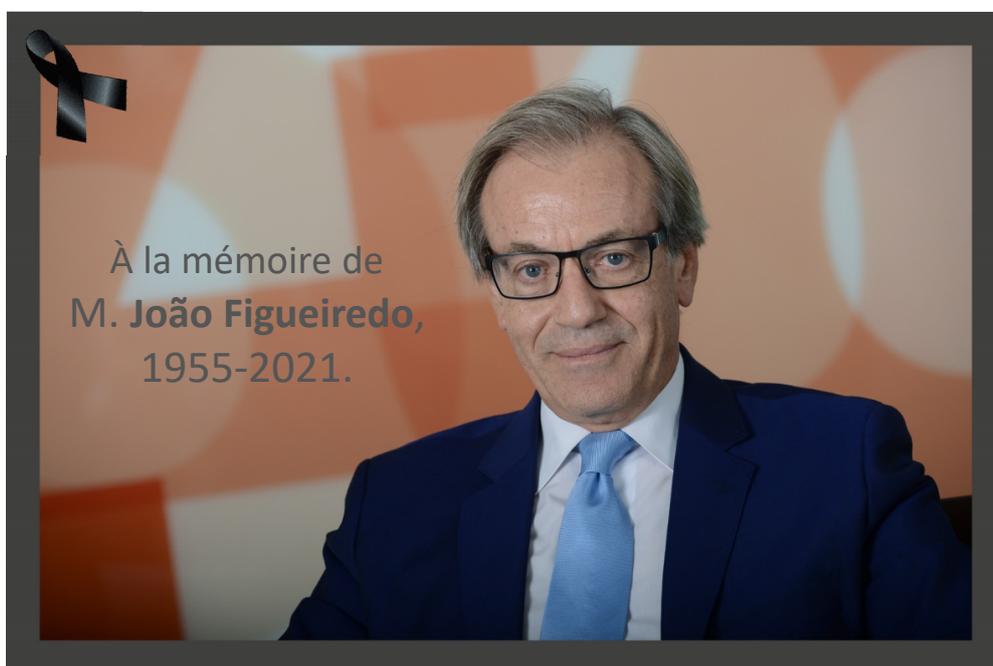
Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Samo Jereb, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. João Figueiredo, Membre de la Cour, assisté de:

M^{me} Paula Betencourt, cheffe de cabinet, et M. Quirino Mealha, attaché de cabinet; M. Robert Markus, manager principal, M^{me} Maria Eulàlia Reverté i Casas, cheffe de mission, M^{me} Päivi Piki, cheffe de mission adjointe, et MM. Grzegorz Grajdura, Alexandru Ilie et Joachim Otto, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par M. Thomas Everett, et l'assistance graphique, par M^{me} Marika Meisenzahl.

À la mémoire de M. João Figueiredo, 1955-2021



DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur:

Encadré 1: L'usage par une entité du logo, y compris la roue de couleur, et des icônes des ODD n'implique pas la reconnaissance, de la part des Nations unies, de ladite entité, de ses produits ou services ou de ses activités planifiées.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne, et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-6816-5	1977-5695	doi:10.2865/745	QJ-AB-21-023-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-6792-2	1977-5695	doi:10.2865/76135	QJ-AB-21-023-FR-Q

Les forêts de l'UE sont multifonctionnelles et servent des objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Bien que la couverture forestière ait augmenté ces 30 dernières années, l'état des forêts se dégrade. Des pratiques de gestion durable sont essentielles pour y préserver la biodiversité et lutter contre le changement climatique. Nous avons constaté que, dans les domaines où l'Union dispose de pléines compétences pour agir, la Commission aurait pu prendre des mesures plus fortes pour contribuer à la protection des forêts européennes. Nous adressons des recommandations à la Commission visant à améliorer cette contribution, à renforcer la lutte contre l'exploitation illégale des forêts et à faire en sorte que les mesures forestières au titre du développement rural soient davantage ciblées sur la biodiversité et le changement climatique.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors