



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 28 novembre 2023
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0413(COD)**

**16086/23
ADD 5**

**AGRI 757
FORETS 192
ENV 1398
CODEC 2305
AGRILEG 318**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Commission européenne
Date de réception:	27 novembre 2023
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	SWD(2023) 374 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 374 final.

p.j.: SWD(2023) 374 final

Bruxelles, le 22.11.2023
SWD(2023) 374 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la proposition de

règlement du Parlement européen et du Conseil

relatif à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes

{COM(2023) 728 final} - {SEC(2023) 384 final} - {SWD(2023) 372 final} -
{SWD(2023) 373 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact sur l'initiative relative à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes
A. Nécessité d'une action
Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'Union?
Le principal problème est l'actuel manque de données sur les forêts comparables et de qualité et l'absence de planification forestière intégrée à long terme. En l'absence de données sur les forêts appropriées et comparables, puisqu'actuellement les États membres n'en fournissent pas de manière spontanée, il est impossible d'atteindre les objectifs en matière de climat, de biodiversité et de bioéconomie durable et circulaire qui découlent directement du pacte vert pour l'Europe. Actuellement, les données sur les forêts sont incomplètes, elles ne sont pas comparables et ne sont pas fournies en temps utile, ce qui entrave la possibilité d'adapter les décisions aux pressions exercées et empêche l'élaboration et la mise en œuvre d'objectifs et de politiques de l'Union en matière de forêts. Cette situation est en train de s'aggraver en raison du changement climatique et de l'activité humaine directe ou indirecte ainsi que des changements connexes dans l'affectation des terres, ce qui menace la santé et la résilience des forêts ainsi que leur capacité à continuer de fournir des services écosystémiques essentiels. La surveillance actuellement disparate et fragmentée des forêts dans les États membres empêche les autorités nationales et l'Union d'agir en temps opportun contre les facteurs de stress et les menaces ayant une dimension transfrontière (tels que les sécheresses, les tempêtes, les infestations à grande échelle et les feux de forêt). Elle prive également les gestionnaires forestiers, l'industrie du bois et les assureurs de la possibilité d'exploiter des données actuelles et de qualité, en relation, par exemple, avec la prévention des dommages et les nouveaux débouchés liés à la certification des absorptions de carbone ou au paiement des services écosystémiques. Elle empêche en outre l'Union d'exploiter pleinement le potentiel des évolutions technologiques et de l'innovation numérique, en particulier dans le domaine de l'observation de la Terre, ce qui bénéficierait grandement aux PME. Par ailleurs, la plupart des instruments de planification nationaux se limitent à un cycle de planification décennal. Il est nécessaire de procéder à une analyse globale à long terme et d'intégrer les politiques et les exigences sociétales relatives aux forêts afin d'éliminer le risque de fixer des cibles ou des objectifs stratégiques mutuellement exclusifs.
Quels sont les objectifs à atteindre?
L'objectif général est de créer un cadre de surveillance des forêts à l'échelle de l'Union en vue de contribuer à atteindre l'objectif de rendre les forêts plus saines et plus résilientes, éléments essentiels si l'on veut permettre à l'Union de respecter ses engagements en matière de lutte contre le changement climatique, de préservation et de restauration de la biodiversité, ainsi que d'amélioration du degré de préservation, de protection et de qualité de l'environnement. À cet effet, l'action proposée vise à garantir la collecte de données communes numérisées, cohérentes, comparables, actuelles et accessibles, ainsi qu'à mettre en place un cadre cohérent afin d'élaborer une planification forestière intégrée à long terme. Il s'agit de favoriser l'adaptation des forêts au changement climatique, de renforcer la prévention des catastrophes et la préparation à celles-ci, et de garantir la cohérence des différents objectifs stratégiques en matière de forêts. La présente initiative porte sur l'amélioration des données et des connaissances et est sans effet sur les choix et les objectifs stratégiques des États membres en matière de gestion des forêts.
Quelle est la valeur ajoutée de l'action à l'échelle de l'Union (subsidiarité)?
Une action à l'échelle de l'Union, dans les limites des objectifs qui ne peuvent pas être atteints de manière suffisante ou d'une manière plus efficace par les États membres en l'absence de cadre de

l'Union, apporterait une valeur ajoutée évidente en matière de cohérence et d'efficacité économique. Une action à l'échelle de l'Union se justifie par l'ampleur et la nature transfrontière du problème, les incidences sur la population dans toute l'Union, les risques pour l'économie de l'Union du fait des perturbations croissantes, et la nécessité de surveiller les effets des politiques et de la législation de l'Union et d'anticiper la nécessité de modifier les politiques en vue d'atteindre les objectifs.

B. Solutions

Quelles sont les options pour atteindre les objectifs?

L'option 1 repose sur une coordination volontaire au moyen d'orientations de la Commission et du partage de bonnes pratiques, ainsi que d'un groupe d'experts spécialement formé à cet effet, afin d'harmoniser la collecte des données nationales et de renforcer les cadres et les mécanismes de planification forestière.

Les principales caractéristiques de l'option 2.1 sont les suivantes: i) la mise en place d'un cadre de l'Union, y compris l'harmonisation et/ou la normalisation des indicateurs forestiers et la déclaration obligatoire sur une plateforme commune concernant les indicateurs qui sont requis par la législation de l'Union ou qui figurent dans les systèmes de surveillance internationaux et qui sont pertinents pour les objectifs stratégiques de l'Union; ii) l'obligation de recourir à l'observation de la Terre avec une possibilité pour les États membres de choisir d'adhérer à un système de l'Union basé sur Copernicus; et iii) l'obligation de procéder à une planification forestière intégrée à long terme basée sur des aspects convenus en commun à prendre en considération.

Contrairement à l'option 2.1, l'option 2.2: i) couvre des indicateurs allant au-delà des actuels systèmes de surveillance et de déclaration de l'Union et internationaux, représentatifs des priorités stratégiques; ii) impose à la Commission d'exploiter un système d'observation de la Terre unique auquel les États membres seraient tenus de fournir des données supplémentaires sur leurs forêts; et iii) exige de la Commission qu'elle formule des recommandations non contraignantes sur les plans forestiers intégrés.

L'option 3 adopte une approche hybride, conjuguant les aspects volontaires de l'option 1 en matière de planification à long terme et les aspects obligatoires de l'option 2.2 en matière de surveillance des forêts (tant en ce qui concerne les données relevées sur le terrain qu'en ce qui concerne l'observation de la Terre).

Les options couvrant un financement ciblé de l'Union et une participation internationale renforcée ont rapidement été écartées.

L'option privilégiée est un mélange des options 2.1 et 2.2. Cette option couvrirait la liste élargie d'indicateurs, l'obligation du recours à l'observation de la Terre avec possibilité d'adhésion pour les États membres, et la formulation par la Commission de recommandations non contraignantes sur les plans à long terme. En ce qui concerne les indicateurs, une approche progressive serait adoptée. Tout d'abord, une liste restreinte d'indicateurs serait envisagée en vue de les faire figurer dans une proposition législative, en fonction de leur pertinence, de l'actuel niveau d'harmonisation, de surveillance et de déclaration, et de la nécessité d'une plus grande résolution spatiale et temporelle. L'adoption d'autres indicateurs, prenant eux aussi en considération les recommandations d'un groupe d'experts spécialement formé à cet effet, serait ensuite envisagée.

Quel est l'avis des différentes parties intéressées? Qui soutient quelle option?

L'appel à contributions a montré qu'il existait un large consensus entre les parties intéressées sur le fait qu'un réseau de surveillance forestière à l'échelle de l'Union devrait reposer sur les données nationales d'inventaire forestier existantes, afin de réduire le risque de doublons dans les données. Lors de la consultation publique ouverte, les associations professionnelles, les entreprises, les propriétaires de forêt et les autorités publiques ont exprimé, dans l'ensemble, une préférence pour le maintien des systèmes de surveillance actuels par les États membres. En revanche, les organisations de défense de l'environnement, les prestataires de services de données sur les forêts et le grand public

se sont généralement exprimés en faveur d'une meilleure intégration des systèmes de surveillance, avec une normalisation des méthodes de surveillance des forêts.

La plupart des répondants ont déclaré que la planification forestière à long terme présentait des avantages. Les avantages les plus fréquemment cités sont une vue d'ensemble de l'état des forêts et de leur évolution, ainsi qu'une coordination générale. Cependant, la valeur ajoutée de la planification stratégique à l'échelle de l'Union a été remise en question par certains répondants, notamment par les autorités publiques. Les experts des États membres consultés par l'intermédiaire d'un groupe d'experts spécialement formé à cet effet se sont généralement montrés favorables à une harmonisation ou à une normalisation des informations sur l'état et l'évolution des forêts de l'Union tout en soulignant la nécessité de s'appuyer sur les infrastructures de surveillance existantes et d'éviter les doubles emplois.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée?

L'option privilégiée est conçue de manière à garantir une collecte de données communes, modernes, numérisées, cohérentes, comparables, actuelles et accessibles sur l'état des forêts de l'Union, et à veiller à ce que tous les États membres publient des plans forestiers intégrés à long terme basés sur des informations de surveillance de qualité supérieure, en lien avec les objectifs stratégiques de l'Union pertinents. Les principaux avantages proviennent donc de la mise en place d'un cadre à l'échelle de l'Union pour la surveillance des forêts et la planification forestière intégrée à long terme.

Dans le cas étudié, les avantages économiques quantifiés d'une utilisation accrue de l'observation de la Terre (estimés à un montant se situant entre 28 millions d'EUR et 37 millions d'EUR d'ici à 2035 pour la surveillance du couvert arboré) compensent généralement les coûts économiques de fonctionnement, sans tenir compte des avantages environnementaux et sociaux supplémentaires impossibles à quantifier – mais très importants. Figurent parmi ceux-ci les avantages découlant d'une prise de décision améliorée fondée sur de meilleures données dans les domaines de l'atténuation du changement climatique (mise en œuvre améliorée du règlement relatif à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie, et gestion améliorée des puits forestiers), de la résilience des forêts (à l'appui de la prévention et de l'action précoce), de la lutte contre l'exploitation forestière illégale et la déforestation et/ou de la durabilité des ressources et des services forestiers.

Cette initiative offrira de nombreuses possibilités de croissance et d'innovation aux entreprises européennes, en particulier aux PME. La télédétection jouera dans la surveillance des forêts un rôle plus important qu'actuellement, en offrant de nombreuses possibilités aux PME actives dans l'acquisition et le traitement d'images satellites, le traitement de données et la fourniture de services liés aux forêts et à la foresterie, y compris des services de conseil.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée? Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

La surveillance, la déclaration et la planification intégrée relèveraient de la responsabilité des autorités publiques, et les États membres devraient donc contribuer financièrement à la transition, notamment à l'aide des fonds disponibles de l'Union. En fonction de la situation actuelle dans chaque État membre, l'harmonisation et la normalisation obligatoires des indicateurs sélectionnés auraient une grande incidence économique sur le budget public des États membres. Les coûts les plus élevés devront être supportés par les États membres dans lesquels un nouveau système au sol doté de parcelles d'échantillonnage en suffisance devrait être mis en place ou ceux dans lesquels la fréquence de l'inventaire forestier national devrait être accrue. Les États membres qui disposent déjà de systèmes devront supporter des coûts supplémentaires moindres, tandis que ceux qui disposent de systèmes de surveillance moins avancés pourront bénéficier du soutien du système de l'Union basé sur Copernicus.

L'application des définitions et des méthodes harmonisées à la collecte de données coûte en moyenne quelque 10 000 EUR par indicateur par État membre. Le coût annuel moyen de la surveillance des

forêts au moyen des inventaires forestiers nationaux dans un échantillon de trois pays s'élève à 42 EUR/km² de superficie forestière.

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

Aucune des options stratégiques ne prévoit d'obligations réglementaires qui seraient directement applicables aux entreprises. Dans le cas exceptionnel des indicateurs liés à la production et à l'utilisation de bois et de produits forestiers non ligneux, certaines obligations de déclaration indirectes pourraient voir le jour, mais les coûts qu'elles engendreraient sont négligeables selon les estimations. En revanche, en raison du rôle accru de l'observation de la Terre, l'initiative offrira de nombreuses possibilités de croissance et d'innovation aux PME actives dans l'acquisition et le traitement d'images satellites, le traitement de données, et la fourniture de services liés aux forêts et à la foresterie, y compris des services de conseil. Des avantages ont également été recensés pour les gestionnaires de forêt désireux de rejoindre des programmes de certification et des programmes d'incitation dans le domaine des paiements pour les services écosystémiques forestiers, qui pourront s'appuyer sur des données sur les forêts de qualité. Le rôle plus important attribué aux technologies modernes de surveillance des forêts et aux systèmes modernes de déclaration, qui s'appuient sur des techniques avancées, devrait s'accompagner de nombreux bienfaits en matière de numérisation, conformément aux objectifs de la stratégie numérique pour l'Europe.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Bien qu'ils soient difficiles à quantifier, car souvent indirects, les avantages environnementaux et sociaux offerts par l'option privilégiée sont considérables en ce qui concerne l'atténuation du changement climatique, la santé et la résilience des forêts, la biodiversité et l'état des écosystèmes, les espèces exotiques envahissantes, ainsi que la lutte contre la déforestation et l'exploitation forestière illégale. Cette option renforcera ainsi la confiance accordée aux données sur les forêts fournies par les différentes parties intéressées et favorisera la durabilité des ressources et des services forestiers.

Proportionnalité

La combinaison des aspects sélectionnés dans l'option privilégiée est proportionnée, car elle est clairement limitée aux questions auxquelles les États membres ne peuvent pas répondre par eux-mêmes de manière satisfaisante et pour lesquelles une harmonisation à l'échelle de l'Union s'impose. À cet effet, les États membres sont uniquement tenus de recueillir les données sur les forêts qui ont un lien avec la législation et les objectifs stratégiques de l'Union. En outre, le règlement proposé sera basé sur le partage de données harmonisées provenant des systèmes nationaux de collecte de données existants. Les États membres devront ainsi adapter leurs méthodes d'acquisition de données dans une moindre mesure. Les États membres qui ont recours à des systèmes de surveillance des forêts plus avancés pourront continuer à utiliser leurs propres données (possibilité d'adhésion), lesquelles seront harmonisées afin de garantir leur comparabilité dans toute l'Union. Aucune des options ne se traduira par l'ingérence de l'Union dans les choix et les objectifs stratégiques des États membres en matière de gestion des forêts.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La Commission élaborera un plan fondé sur un ensemble de jalons afin de suivre la mise en œuvre des mesures requises pour atteindre les objectifs spécifiques dans les délais impartis. En outre, la Commission procédera régulièrement au suivi du déploiement et de l'effet des mesures à l'aide de critères spécifiques. Enfin, la Commission réalisera une évaluation, en prenant en considération la déclaration des États membres relative aux plans intégrés à long terme, et la présentera au Conseil et au Parlement.