



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le programme national de la forêt et du bois 2016 - 2026

n°Ae : 2016-031

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 6 juillet 2016, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme national de la forêt et du bois 2016 - 2026.

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Sophie Fonquernie, Philippe Ledenvic, François Letourneux, François-Régis Orizet, Mauricette Steinfeldler, Gabriel Ullmann.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Thierry Galibert, Etienne Lefebvre, Serge Muller, Thérèse Perrin, Pierre-Alain Roche, Eric Vindimian.

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 9 du règlement intérieur : Claire Hubert.

* *

L'Ae a été saisie pour avis par Madame la Directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises (du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt), le dossier ayant été reçu complet le 21 avril 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courrier en date du 21 avril 2016 :

- Mme la ministre chargée de la santé,

En outre, sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courriers en date du 21 avril 2016 :

- M. le directeur général de l'énergie et du climat,
- M. le directeur général de la prévention des risques et de la pollution, et a pris en compte sa réponse en date du 20 mai 2016,
- M. le directeur général des entreprises du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, et a pris en compte sa réponse en date du 12 mai 2016,
- M. le directeur de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, et a pris en compte sa réponse en date du 26 mai 2016,
- le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et du logement, du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Sur le rapport de Barbara Bour-Desprez et Christian Barthod, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document. (article L. 122-8 du code de l'environnement).

Synthèse de l'avis

Le programme national de la forêt et du bois 2016–2026 (PNFB) que le ministère chargé de la forêt (MAAF) a transmis à l'Ae pour avis sur l'évaluation environnementale qui en a été faite, porte sur les orientations de la politique forestière de 2016 à 2026, en termes de développement de l'économie du bois dans le cadre d'une gestion durable des forêts, avec la volonté de s'adapter aux attentes de la société et au changement climatique. Il décline ses grandes orientations en actions, en prévoit le suivi, ainsi que leur déclinaison dans des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB). A la demande du MAAF, l'Ae avait émis le 2 décembre 2015 un avis sur le cadrage préalable de l'évaluation environnementale stratégique, dont beaucoup de recommandations n'ont pas été reprises, sans pour autant en expliquer les raisons.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux portent sur le maintien des fonctionnalités écologiques de la forêt, l'adaptation au changement climatique, la préservation de la biodiversité et du paysage, la contribution de la forêt à l'économie du territoire, aux objectifs énergétiques de la France et au stockage du carbone en forêt et dans le bois.

Tout en appréciant la place donnée dans la rédaction du PNFB à la prise en considération générale de l'environnement, l'Ae relève l'absence d'objectifs techniques concrets dans ce domaine, à tout le moins d'actions identifiées en ce sens, sauf pour ce qui concerne l'adaptation au changement climatique. L'évaluation environnementale procède à une analyse de l'état initial qui couvre les principaux champs environnementaux, mais l'absence ou la faiblesse des impacts auxquels elle conclut sont rarement justifiées au sens du code de l'environnement, et les mesures environnementales proposées sont rares.

Les recommandations principales de l'Ae sont :

- de mieux prendre en compte les préconisations du cadrage préalable, d'introduire dans le rapport environnemental les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de PNFB, et de présenter les justifications environnementales du projet retenu,
- de préciser la méthodologie suivie pour caractériser l'intensité des impacts positifs et négatifs au niveau des actions, et de caractériser les impacts des plantations de résineux et de peupliers préconisées,
- de préciser le cadrage donné aux PRFB, notamment pour ce qui est des mesures en faveur de la biodiversité associées, et de l'argumentaire du ciblage des forêts où effectuer des prélèvements de bois supplémentaires.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur l'évaluation environnementale du Programme national de la forêt et du bois (PNFB)². Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport environnemental et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026 qui est élaboré par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Pour la complète information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, l'Ae a fait précéder ces deux analyses par une présentation du contexte général d'élaboration de ce programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026 : cette présentation est issue de l'ensemble des documents transmis à l'Ae, qui seront soumis à la consultation du public, et des renseignements recueillis par les rapporteurs. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026 est également fourni.

1 Contexte, présentation du projet de programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026 et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit dans son article 67, 6°, l'insertion dans le code forestier d'un nouvel article L. 121-2-2 : « *Un programme national de la forêt et du bois³ précise les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans. Il détermine des objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondés sur des indicateurs de gestion durable. Il définit les territoires interrégionaux qui justifient, de par leurs caractéristiques communes, une coordination des programmes régionaux de la forêt et du bois, définis à l'article L. 122-1. Il assure le partage de l'information sur la production de produits forestiers et de produits issus de la transformation du bois, en vue d'une meilleure valorisation du bois et du développement des entreprises, ainsi que sur la production d'aménités environnementales et sociales de la forêt en vue de leur développement et de l'évaluation des modalités de leur rémunération.*

« Le projet de programme national est soumis à la participation du public par l'autorité administrative compétente de l'Etat, dans les conditions prévues aux articles L. 120-1 à L.

² Outre le texte lui-même du PNFB, l'autre document transmis s'intitule : « L'évaluation environnementale stratégique (EES) du programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026 (PNFB), rapport environnemental ». La terminologie "évaluation environnementale stratégique" est la terminologie internationale reconnue (également utilisée dans le guide interprétatif de la Commission européenne), même si la directive communautaire et le code de l'environnement lui préfèrent "évaluation environnementale"

³ Le PNFB concerne aussi les départements d'outre-mer (DOM).

120-2 du code de l'environnement. Il est approuvé par décret, après avis du Conseil supérieur de la forêt et du bois. Ses modalités d'élaboration sont fixées par décret ».

Le nouvel article L. 122-1 de ce même code prévoit notamment : « *Dans un délai de deux ans suivant l'édition du programme national de la forêt et du bois, un programme régional de la forêt et du bois adapte à chaque région les orientations et les objectifs du programme national de la forêt et du bois.* ».

Le programme national de la forêt et du bois (PNFB) élaboré par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (MAAF) succède à un programme national forestier⁴ (PNF) pour la période 2006-2015, adopté et publié en juin 2006 par le ministère chargé des forêts. Le PNFB est le premier programme de ce type relatif à la forêt à faire l'objet d'une évaluation environnementale, laquelle prend la forme d'un rapport environnemental. Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a adressé à l'Ae le 21 avril 2016 le rapport environnemental du PNFB assorti du projet de programme national qui a été présenté le 8 mars 2016 au Conseil supérieur de la forêt et du bois.

Cinq groupes de travail associant les différentes parties prenantes ont été mis en place pour l'élaboration du PNFB et y ont contribué. Les comptes-rendus des séances de travail et les documents préparatoires ont été communiqués à l'Ae au moment de la demande de cadrage préalable de l'évaluation environnementale, dont le MAAF avait saisi l'Ae. Le dossier de demande de cadrage préalable reçu complet le 6 octobre 2015, a fait l'objet d'un avis pour le cadrage préalable délibéré par l'Ae le 2 décembre 2015⁵.

Les analyses et recommandations de l'Ae dans ce cadrage préalable ne préjugeaient pas des analyses et des études qu'il appartenait au maître d'ouvrage de mener pour respecter les prescriptions s'appliquant en matière d'évaluation environnementale.

⁴ Les plans nationaux forestiers ou programmes d'action forestiers nationaux sont des outils de planification promus par la FAO, repris ensuite par le Panel intergouvernemental sur les forêts (dans le cadre de la Commission du développement durable des Nations-Unies), et plus récemment à la suite de la déclaration de Vienne par « Forest Europe » (processus des conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe), lors de la conférence ministérielle de Vienne (2003), au travers de la Résolution 1 (« Renforcer les synergies favorables à la gestion forestière durable en Europe grâce à une coopération intersectorielle et aux programmes forestiers nationaux »), engageant les Etats signataires (dont la France) et la Communauté européenne.

⁵ Avis public, accessible sur le site de l'Ae :

http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/151202_-_Cadrage_prealable_PNFB_-_delibere_cle777912.pdf

1.2 Présentation du projet de programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026

L'article D. 121-1 du code forestier⁶ précise les modalités d'élaboration du PNFB, et décrit son contenu. Il s'agit notamment d'identifier les enjeux de la politique forestière notamment en termes de gestion forestière durable, de valorisation des forêts dans les territoires, d'économie de la filière forêt-bois, de recherche, de développement et d'innovation, de coopérations européennes et internationales, et de concourir à la mise en œuvre des objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité et du plan national d'adaptation au changement climatique.

Le projet de PNFB, dans sa version de mars 2016 communiquée à l'Ae, identifie les objectifs de la politique forestière pour les dix prochaines années visant à « initier la transition » comme étant de :

- *« Créer de la valeur dans le cadre de la croissance verte, en gérant durablement la ressource disponible en France, pour la transition bas carbone,*
- *Répondre aux attentes des citoyens et s'intégrer à des projets de territoires,*
- *Conjuguer atténuation et adaptation des forêts françaises au changement climatique,*
- *Développer des synergies entre forêt et industrie :*
 - a) Trouver des débouchés aux produits forestiers disponibles à court et moyen terme,*
 - b) Adapter les sylvicultures pour mieux répondre aux besoins des marchés. »*

Le PNFB décrit ensuite, dans une deuxième partie, les actions visant à réunir les conditions d'atteinte de ces objectifs en agissant sur la production durable du bois en forêt, sur l'industrie et la commercialisation du bois et en menant des actions au bénéfice de toute la filière telles que recherche, formation, communication :

⁶ « Le programme national de la forêt et du bois mentionné à l'article L. 121-2-2 est élaboré par le ministre chargé des forêts sur la base des contributions des comités spécialisés prévus au troisième alinéa de l'article D. 113-4. En matière d'économie de la filière de la forêt et du bois, il s'appuie notamment sur les travaux menés par le Conseil national de l'industrie prévu par le décret n°2010-596 du 3 juin 2010 relatif au Conseil national de l'industrie. En matière environnementale, le programme national de la forêt et du bois concourt à la mise en œuvre des objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité et du plan national d'adaptation au changement climatique.

Sur la base d'un état des lieux concerté entre les différents acteurs, il identifie les enjeux de la politique forestière notamment en termes de gestion forestière durable, de valorisation des forêts dans les territoires, d'économie de la filière forêt-bois, de recherche, de développement et d'innovation, de coopérations européennes et internationales. Le programme national de la forêt et du bois planifie les actions stratégiques à l'échelle nationale. Il comporte des recommandations sur les outils et les moyens à mobiliser en vue de la réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 121-2-2. Il fixe les actions prioritaires et hiérarchisées ainsi que les efforts d'amélioration des connaissances à mettre en œuvre pour y parvenir. Il fixe également les conditions de suivi et d'évaluation des actions stratégiques.

Le programme national de la forêt et du bois est compatible avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques prévues à l'article L. 371-2 du code de l'environnement. Il précise les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que sa mise en œuvre est susceptible d'entraîner».

1) Initier des évolutions majeures en forêt :

- a) Maintenir et renforcer la politique de prévention et de lutte contre les risques ;
- b) Restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique ;
- c) Diminuer les incertitudes liées au changement climatique ;
- d) Dynamiser la gestion forestière ;
- e) Connaître, préserver et valoriser la biodiversité ;
- f) Mieux connaître les services rendus par le fonctionnement des écosystèmes forestiers ;

2) Stimuler le renouveau industriel et encourager par un travail interministériel les utilisations durables du bois, en lien avec le CSF⁷ :

- a) Accompagner les gains de compétitivité ;
- b) Encourager l'utilisation du bois ;
- c) être offensifs à l'international, en lien avec le CSF ;

3) Mettre en place des actions transversales au bénéfice de toute la filière :

- a) Éduquer, moderniser la communication ;
- b) Mieux structurer les liens entre les professionnels de la filière ;
- c) Veiller à une articulation optimale des usages du bois, en lien avec le CSF Bois ;
- d) Un plan national ambitieux « Forêt-Bois : Recherche, Développement et Innovation 2025 » ;
- e) Renforcer la formation au sein de la filière, en lien avec le CSF Bois ;
- f) Optimiser les soutiens à la filière.

Sont ensuite décrits en quelques pages, le suivi et l'évaluation prévus des actions du PNFB, l'articulation de la mise en œuvre avec celle du contrat de filière⁸ avec le CSF Bois, ainsi que la déclinaison régionale du PNFB attendue dans les PRFB.

⁷ CSF : comité stratégique de filière, créé le 18 octobre 2013 par le Ministre du Redressement Productif, et le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. Les travaux du CSF Bois visent le développement de la filière industrielle, le renforcement de sa compétitivité, la création d'emplois en France, ainsi que la valorisation de la ressource forestière française en optimisant les utilisations. Le CSF Bois devra notamment contribuer à élaborer une politique de filière répondant aux principaux enjeux suivants : a) Construire une vision stratégique nationale interministérielle et interprofessionnelle ; b) Valoriser la ressource française du bois sur tous les marchés du futur ; c) Développer la construction qui est le 1er débouché immédiat ; d) Rétablir la continuité de la chaîne de valeur de la production française de la ressource au produit transformé. (<http://csfbois.fr/creation-dun-comite-strategique-de-filiere-bois/>)

⁸ Le contrat de filière du Comité stratégique de la filière bois (CSF Bois) a été signé le 16 décembre 2014 au Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, en présence de Ségolène Royal, Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, Stéphane Le Foll, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Emmanuel Macron, Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, Sylvia Pinel, Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, de Alain Rousset, président de l'Association des Régions de France et de Luc Charmasson, président de France Bois Industries Entreprises et vice-président du CSF.

1.3 Procédures relatives au programme national de la forêt et du bois

Le PNFB est un plan susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. À ce titre, en vertu de l'article D. 121-2 du code forestier, le PNFB fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Le ministère chargé de l'agriculture a saisi l'Ae du CGEDD pour rendre cet avis.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Compte tenu des contextes très variés de la forêt sur le territoire de la France, l'Ae avait identifié dans le cadrage préalable des enjeux environnementaux nombreux ayant notamment trait

- au maintien des fonctionnalités écologiques en faveur de la pérennité de la forêt, en particulier en matière de sol et d'équilibre sylvo-cynégétique ;
- à l'adaptation au changement climatique, notamment en matière d'adaptation des peuplements, de prise en compte des risques pour les peuplements actuels, de risques induits par la forêt pour les territoires (incendies, maintien des terrains en montagne) ;
- à la biodiversité, notamment en matière de préservation des espèces et des habitats, ainsi qu'au paysage ;
- à la prise en compte des services écosystémiques et de la contribution de la forêt à l'économie du territoire ;
- à la capacité de la forêt à contribuer aux objectifs énergétiques de la France, à la stratégie bas-carbone, au travers notamment du stockage de carbone en forêt et dans le bois.

Le projet de PNFB et le rapport environnemental qui l'accompagne ne conduisent pas l'Ae à réviser la liste de ces enjeux, sinon pour la compléter à juste titre par un accent plus important mis sur l'eau⁹. Outre les enjeux économiques et d'emploi, le projet de PNFB fait référence dans son introduction à presque tous ces enjeux environnementaux¹⁰ et mentionne en outre l'eau.

⁹ Cf. page 8 de l'EE : « *les choix opérés dans le cadre de l'élaboration du PNFB pour la période 2016-2026 répondent aux exigences et principes définis par la LAAF concernant la forêt, notamment quand elle reconnaît d'intérêt général : 1) « la protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ; 2) la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ; 3) la protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt ; la protection ainsi que la fixation des sols par la forêt notamment en zone de montagne ; 4) la fixation de dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique* ». La gestion qualitative et quantitative de l'eau mérite en effet d'être relevée comme l'un des services écosystémiques importants rendus par la forêt.

¹⁰ Hormis l'équilibre sylvo-cynégétique, les services écosystémiques, l'économie bas-carbone et les risques pour les territoires

Le rapport environnemental les reprend également, sans expliciter non plus les services écosystémiques et l'économie bas-carbone, ni l'évolution des peuplements, mais relève en plus le foncier ainsi que les risques d'inondations et les risques sanitaires pour l'homme.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Dans sa forme actuelle, le rapport d'évaluation environnementale du programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026 ne respecte pas pleinement les prescriptions réglementaires du code de l'environnement, comme cela sera détaillé au fur et à mesure de l'avis. L'Ae relève par ailleurs que dans ce rapport, la présentation du PNFB est très peu détaillée, limitée aux intitulés des têtes de chapitres dont certains sont peu parlants, et n'explicite pas les mesures qui sont les plus susceptibles d'avoir des effets sur l'environnement.

L'Ae note que les orientations et recommandations figurant dans le cadrage préalable n'ont été que partiellement prises en compte par le rapport environnemental (Cf. l'annexe au présent avis). Si, comme cela a été souligné plus haut, les analyses et recommandations de l'Ae dans ce cadrage préalable ne préjugent pas des choix ultérieurs du maître d'ouvrage visant à respecter les prescriptions s'appliquant en matière d'évaluation environnementale, il est opportun de porter à l'information du public les raisons qui l'ont conduit à ces choix.

L'Ae recommande de prendre en compte les analyses et recommandations du cadrage préalable de décembre 2015 figurant en annexe au présent avis, et de compléter dans ce sens le rapport environnemental du projet de PNFB, ou d'expliquer les raisons qui ont conduit à ne pas tenir compte de certaines d'entre elles.

2.1 Présentation des objectifs du programme national de la forêt et du bois 2016 – 2026, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Objectifs et contenu

- Le premier objectif affiché par le PNFB « Créer de la valeur dans le cadre de la croissance verte, en gérant durablement la ressource disponible en France, pour la transition bas carbone » a évolué dans son intitulé au fil de l'élaboration partenariale du plan. Les premières formulations à l'issue des travaux des groupes rendaient plus clairement compte des finalités d'augmentation des prélèvements de bois et de renouvellement de la ressource. Ces finalités s'inscrivent dans le cadre d'une gestion durable et intègrent la nécessaire prise en compte du changement climatique, tant en termes d'adaptation des peuplements que de capacité d'atténuation de la forêt. La méthodologie de définition de la ressource en bois exploitable est présentée en annexe. Elle vise à augmenter de 12 millions de

m³ le volume annuel prélevé pour porter le taux de prélèvement à 65 %. Le volume de la production biologique annuelle de la forêt française (90 millions de m³) et le taux de prélèvement actuel (45 %) auraient mérité d'être indiqués.

- Les objectifs 2 « Répondre aux attentes des citoyens et s'intégrer à des projets de territoires » et 3 « Conjuguer atténuation et adaptation des forêts françaises au changement climatique » ont amené à moduler le premier objectif relatif à la gestion de la ressource.
- Le quatrième objectif « Développer des synergies entre forêt et industrie » se décline en deux volets illustrant les ajustements recherchés dans les deux sens entre la nature des produits et le marché :
 - a) Trouver des débouchés aux produits forestiers disponibles à court et moyen terme,
 - b) Adapter les sylvicultures pour mieux répondre aux besoins des marchés. »

Le premier et le quatrième objectif sont particulièrement présents dans les axes du PNFB, qualifiés de « déclinaisons opérationnelles », les objectifs 2 et 3 trouvant leur concrétisation dans la manière de mettre les actions en œuvre, ainsi que dans un certain nombre d'actions dédiées.

2.1.2 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

Parmi les plans et programmes nombreux qui avaient été identifiés par le ministère chargé de l'agriculture et par le ministère chargé de l'environnement dans le cadre des travaux préliminaires à l'élaboration du PNFB, l'Ae, dans le cadrage préalable de l'évaluation environnementale, avait relevé en premier lieu les trois documents de planification nationaux avec lesquels, selon les termes mêmes de la loi, le PNFB doit être fortement articulé :

- La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) ;
- Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques prévues à l'article L. 371-2 du code de l'environnement.
- Le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Or le rapport environnemental, s'il aborde bien les deux documents relatifs à la biodiversité et aux continuités écologiques, n'aborde pas l'articulation avec le PNACC, alors qu'il identifie le climat comme un enjeu important à différents égards et que le code forestier (article D.121-1) demande que le PNFB « concoure à la mise en œuvre » du PNACC (Voir la recommandation en tête du chapitre 2)

La cohérence du PNFB avec la SNB est argumentée surtout au travers des actions qu'il comporte de connaissance de la biodiversité, du fonctionnement des écosystèmes forestiers et du climat, des prélèvements en vue de leur maîtrise, ainsi que de partage de la connaissance au travers des actions de communication. Le rapport environnemental souligne que l'accent serait à mettre davantage sur la lutte contre les espèces envahissantes et la biodiversité ordinaire qui n'est pas abordée, ainsi que sur le réseau

des espaces protégés et la trame verte et bleue en termes de qualité des paysages, de continuités d'importance nationale et de sols. L'Ae souscrit à ce diagnostic et invite le MAAF à y donner suite.

Pour ce qui concerne les documents de niveau européen, la stratégie forestière communautaire de 2013 est restituée de façon synthétique dans le rapport environnemental (p 85), avant d'analyser le niveau de cohérence du PNFB et d'identifier le rôle de la forêt dans la protection des ressources en eau comme un point à conforter et à valoriser dans la déclinaison opérationnelle du PNFB, au-delà de la simple mention qui en est faite en introduction.

- La stratégie de l'UE sur la biodiversité est mentionnée dans l'analyse de l'articulation du PNFB avec la SNB (page 90 du rapport environnemental), sans faire l'objet d'une analyse spécifique telle que l'avait préconisée le cadrage préalable pour les objectifs et actions concernant la forêt non repris dans la SNB (Cf. les actions 11 et 12 : « *Encourager les propriétaires forestiers à protéger et à améliorer la biodiversité forestière* » et « *Intégrer des mesures de biodiversité dans les plans de gestion des forêts* »). (Voir la recommandation en tête du chapitre 2)

Les documents de planification nationaux considérés par l'Ae dans le cadrage préalable à l'évaluation environnementale comme directement en interférence avec le PNFB, ne sont abordés que pour deux d'entre eux, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), mais ni le contrat de filière du comité stratégique de la filière bois auquel revient pourtant la mise en œuvre des actions inscrites aux chapitres II.2 et II.3 du PNFB, ni la stratégie nationale de recherche et d'innovation (Voir la recommandation en tête du chapitre 2). Le plan recherche et innovation pour la filière forêt-bois présenté le 9 mai 2016 est, lui, considéré comme partie intégrante du PNFB (déclinaison opérationnelle 3d, p 38 du PNFB).

L'accroissement du volume prélevé prévu par le PNFB va dans le sens du développement d'une "économie biosourcée"¹¹ visée par la SNBC. Le ministère de l'agriculture interrogé par les rapporteurs considère que la réalisation de l'objectif quantitatif de la SNBC, presque double en termes d'augmentation passe par la mobilisation d'autres ressources (déchets, importations,..). Par ailleurs, il semble paradoxal à l'Ae que la SNBC traite plus en détail que le PNFB le suivi des impacts sur l'eau, l'air, les sols et les paysages.

Au-delà des mentions réciproques de l'un et l'autre documents dans le PNFB et la PPE que relève le rapport environnemental, tout en soulignant que la mise en œuvre opérationnelle n'en est pas abordée, l'annexe 4 ter du PNFB porte sur l'articulation avec la PPE et convertit en production d'énergie potentielle les disponibilités supplémentaires en bois-énergie, et menu bois, ainsi qu'en reliquats de bois d'œuvre, sous un certain nombre d'hypothèses qui ne sont pas discutées.

Dans son cadrage préalable, l'Ae évoquait la possibilité que la diversité des objectifs poursuivis puisse induire des contradictions internes, tout comme certains objectifs affichés pouvaient se révéler contradictoires avec les analyses et objectifs d'autres plans

¹¹ Une économie biosourcée repose sur l'emploi de matériaux issus de la biomasse d'origine végétale ou animale.

et programmes examinés, rendant alors essentiel que le rapport d'évaluation environnementale explicite la grille d'analyse et les hypothèses qui justifient les choix retenus à titre de compromis, avec leurs avantages et leurs inconvénients. L'Ae note que le rapport environnemental n'identifie aucune contradiction entre les différents plans et programmes s'appliquant aux thématiques relevant du PNFB.

L'Ae note enfin que le rapport d'évaluation environnementale ne précise pas la manière dont les priorités du projet de contrat d'objectifs et de performance État-ONF¹²-FNCOFOR¹³ 2017-2021 et du projet de contrat d'objectifs et de performance État-CNPF¹⁴ 2017-2021, concourent significativement à la mise en oeuvre du PNFB (Voir la recommandation en tête du chapitre 2).

2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

L'avis rendu par l'Ae le 2 décembre 2015 sur le cadrage préalable de l'évaluation environnementale du PNFB recommandait de présenter l'évaluation de la mise en oeuvre et des résultats du programme forestier national (PFN) 2006-2015, notamment pour mettre en évidence les raisons des succès et des échecs de ce programme, et en tirer des conséquences pour le PNFB. Une telle analyse aurait en effet permis de cibler de possibles facteurs essentiels pour la réussite du PNFB dans la présentation de l'état initial. Cette recommandation n'a pas été suivie, sans que cela soit justifié dans le document (Voir la recommandation en tête du chapitre 2).

Par ailleurs, selon les déclarations du MAAF aux rapporteurs, l'absence d'objectifs chiffrés¹⁵ dans le PFN, en particulier en matière d'accroissement de récolte, faisait obstacle, à son évaluation. Pour l'Ae, une évaluation peut être menée de manière qualitative au regard des objectifs affichés, chiffrés ou non. Compte tenu de l'enjeu majeur que représente l'accroissement de la récolte pour les parties prenantes au PNFB, il semble légitime et très opportun d'analyser les raisons qui expliquent la situation de la récolte entre 2006 et 2015, et de porter à la connaissance du public la manière dont le PNFB compte prendre en compte ou faire évoluer certains facteurs pour améliorer les chances d'atteindre l'objectif désormais quantifié du PNFB.

2.2.1 État initial de l'environnement

Le document présente l'état initial de l'environnement sur la base de « *sept dimensions environnementales, déclinées elles-mêmes en plusieurs thèmes d'analyse* » que le maître

¹² ONF : office national des forêts

¹³ FNCOFOR : fédération nationale des communes forestières

¹⁴ CNPF : centre national de la propriété forestière

¹⁵ L'Ae a bien noté la différence faite par le MAAF entre le PFN 2006-2015 et le PNFB 2016-2026, « le PFN n'ayant pas d'objectif chiffré à la différence du PNFB ». Elle note néanmoins que le seul objectif chiffré du PNFB concerne la récolte de bois, ce qui, dans la logique développée par le MAAF à propos du PFN, rendrait impossible d'évaluer ultérieurement le PNFB sauf dans ce seul domaine qui deviendrait ipso facto le seul enjeu important du programme, ce que la lecture du PFNB et les affirmations du rapport environnemental ne font pourtant pas ressortir de manière évidente.

d'ouvrage identifiée¹⁶. Pour chacune de ces dimensions, sont présentés « *les enjeux environnementaux au niveau national, la synthèse des points clés et des données chiffrées, les principales pressions identifiées, quelques grandes tendances et les principaux enjeux Bois-Forêt et leurs niveaux de priorités*¹⁷ ». La lecture en est agréable, mais l'approche est souvent assez générale et qualitative, donnant au lecteur assez peu d'informations quantifiées et spatialisées.

Sans contester l'opportunité des fiches présentées, l'Ae considère qu'elles n'apportent pas une description de l'état initial suffisante à la compréhension par le public des choix du PNFB et de l'analyse des impacts. L'état initial ne présente pas les caractéristiques actuelles et les évolutions depuis quelques décennies de la forêt française en matière de volume sur pied, d'accroissement biologique, et de répartition des classes d'âge, par grandes familles d'essences forestières et par structure de peuplement (taillis, mélange taillis-futaie, futaie irrégulière et futaie régulière), c'est-à-dire ce sur quoi se fonde l'option d'augmenter significativement la récolte annuelle de bois¹⁸. L'état initial ne présente pas non plus les contraintes, notamment physiques, susceptibles de contrarier la mise en œuvre de l'option d'une récolte accrue (pente, valeur unitaire des bois, volume commercialisable à l'hectare, ...), qui auraient été utiles pour l'information complète du public.

La justification donnée oralement aux rapporteurs de l'absence de ces données dont la présentation était recommandée par l'avis de l'Ae pour le cadrage préalable serait que :

- de nombreux documents présentant l'état des lieux des forêts françaises existent et sont facilement accessibles pour le public ;
- pour certains points évoqués par le cadrage préalable et ne figurant pas dans les présentations habituelles de la forêt française, les responsables nationaux de la politique forestière ne disposent pas toujours de l'information synthétisée¹⁹ ;
- le ministère chargé de la forêt estime que ces approches seront menées de manière plus pertinentes au niveau régional, compte tenu du caractère général et

¹⁶ 1. Biodiversité dans les bois et forêts (Essences, espèces et habitats ; Continuités écologiques) ; 2. Qualité des ressources et des milieux (Qualité de l'air ; Sols ; Eau ; Matières Tères et Déchets) ; 3. Risques naturels et sanitaires (Feux de forêt ; Mouvements de terrain (glissements de terrain, avalanches, et recul du trait de côté) ; Inondations ; Risques pour la santé des peuplements forestiers) ; 4. Nuisances et risques sanitaires pour l'homme ; 5. Paysages forestiers, patrimoines et cadre de vie (Paysages forestiers à valeur patrimoniale (forêt primaire et tropicale) ; Pratiques, cultures, patrimoines et conflits d'usages ; Gestion du foncier) ; 6. Climat et forêts (Exploitation forestière et filière-bois (hors énergie-bois) ; Energie bois ; Stockage carbone) ; 7. Changement climatique (vulnérabilité des milieux au changement climatique).

¹⁷ Cotation de (+) à (++++)

¹⁸ Compte tenu de la priorité donnée à la récolte des « forêts matures » (page 12) et des « forêts où l'âge d'exploitabilité des peuplements est atteint voire dépassé » (page 45), il serait nécessaire, pour la bonne information du public, de préciser par types d'essences, les âges et caractéristiques visées par ces concepts techniques, et notamment d'expliquer en quoi l'approche du PNFB relative à l'adaptation au changement climatique a ou non conduit à réviser les approches en vigueur dans les années 1990. L'état initial devra présenter l'état des peuplements forestiers au regard de ces concepts de « forêts matures » et de « forêts où l'âge d'exploitabilité des peuplements est atteint voire dépassé ».

¹⁹ Cette déclaration a surpris l'Ae, compte tenu des informations auxquelles elle-même a pu avoir accès à partir des données de l'IGN ou des publications techniques et scientifiques accessibles sur internet.

stratégique du PNFB. Celui-ci ne ferait que fixer un cadre pour les PRFB où se situera le véritable enjeu opérationnel²⁰.

Pas plus que le PNFB (p 13), le rapport environnemental n'indique clairement, (ni dans le plan, ni dans l'annexe 4 qui détaille la méthode), le volume de la production biologique annuelle nationale et le volume du prélèvement actuel auxquels est rapportée l'augmentation de prélèvement de 12 millions de m³, dont il n'est du reste pas dit explicitement (page 13) qu'il s'agit d'un volume annuel.

L'Ae recommande pour la bonne information du public que le PNFB et le rapport environnemental fassent apparaître les chiffres clés permettant d'apprécier l'objectif d'augmentation de la récolte de bois fixé par le PNFB, ou à défaut renvoie sur un document facilement accessible sur internet, qui les présente de manière spatialisée.

Pour l'Ae, si le niveau de précision exigible pour le rapport environnemental du PNFB ne peut certes pas être celui des rapport environnementaux des PRFB, il n'en reste pas moins pertinent de qualifier et spatialiser l'importance des enjeux identifiés comme importants au niveau national, avant de les décliner au niveau régional. Cette déclinaison est de nature à aider les responsables de l'élaboration des PRFB à hiérarchiser les enjeux et les choix régionaux.

2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans le PNFB.

Contrairement à ce qui est prescrit par l'article R. 122-20, 2° du code de l'environnement et à la recommandation de l'Ae en ce sens dans son avis pour le cadrage préalable, le rapport environnemental ne présente pas les perspectives de l'évolution probable du territoire concerné si le programme n'est pas mis en œuvre.

L'Ae recommande que soient introduites dans le rapport environnemental du PNFB les perspectives d'évolution du territoire en l'absence de PNFB.

²⁰ Cette analyse fait référence d'une part au considérant 9 de la directive de 2001, qui précise que « en vue d'éviter les évaluations faisant double emploi, les États membres devraient tenir compte, le cas échéant, du fait que les évaluations seront effectuées à différents niveaux d'un ensemble hiérarchisé de plans et de programmes. », d'autre part au paragraphe 3 de l'article 4 de cette même directive : « Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3. », et enfin au paragraphe 2 de l'article 5 : « Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation. »

2.3 Exposé des motifs pour lesquels le projet de PNFB a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Tout en prenant acte de ce que, lors de la démarche partenariale d'élaboration du PNFB, il n'a pas envisagé la possibilité d'alternatives raisonnables, l'Ae, dans son avis sur le cadrage préalable, avait rappelé la logique des textes juridiques communautaires et nationaux en matière de justification des choix effectués. Elle avait recommandé de mettre les choix effectués en perspective avec des alternatives raisonnables, en identifiant *a posteriori* au moins trois, et en invitant à prendre en considération les travaux de prospective menés par le ministère chargé des forêts, en 1998 et 2008. L'absence de telles alternatives au motif que l'évaluation partenariale a visé à optimiser l'option retenue n'est pas conforme aux exigences réglementaires du code de l'environnement, article R. 122-20, alinéa 3°. En outre, l'affirmation selon laquelle le PNFB accorde une « *place prépondérante aux enjeux liées aux questions environnementales.* » ne remplace pas l'analyse prescrite à l'alinéa 4° du même article en vue de la justification environnementale du choix effectué et ne s'inscrit pas dans la logique de l'évaluation environnementale, conçue comme un outil d'accompagnement itératif de l'élaboration d'un programme.

L'Ae recommande la présentation d'alternatives aux choix qui ont déterminé le projet de PNFB retenu, conformément à l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

L'Ae note que le PNFB a retenu un « *objectif national d'augmentation progressive de la récolte annuelle pour atteindre + 12 M m³ au bout de dix ans* », en faisant référence à l'étude ADEME-IGN-FCBA²¹ de 2015 que l'avis de l'Ae sur le cadrage préalable avait demandé de joindre au dossier mis à la consultation du public, ce qui ne semble pas retenu par le MAAF. Or l'ADEME présente ainsi cette étude sur son site internet : « *D'après l'étude de l'ADEME, de l'IGN et du FCBA, en 2015, les capacités de la forêt française permettent une augmentation importante de la récolte à l'horizon 2035, de 20 millions de m³ par an, tout en restant dans le cadre d'une gestion durable et réaliste* ». Pour l'information complète du public et le respect des prescriptions du code de l'environnement, il est nécessaire d'expliquer les raisons de toute nature qui ont conduit le PNFB à retenir un chiffre sensiblement inférieur. Or les quelques explications sur ce point, figurant en annexe 4 au PNFB, mais non reprises, ni développées dans le rapport environnemental, ne suffisent pas à expliciter les justifications notamment environnementales de la réduction de l'objectif de 20 à 12 M m³.

L'Ae recommande d'exposer les motifs pour lesquels le projet de PNFB a retenu l'objectif national d'augmentation progressive de la récolte annuelle pour atteindre + 12 M m³ (et

²¹ Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 (étude de 2015, publiée en février 2016), accessible sur le site <http://www.ademe.fr/disponibilites-forestieres-lenergie-materiaux-a-lhorizon-2035>

non pas 20 M m³ au bout de dix ans, comme le proposait l'étude ADEME-IGN-FCBA de 2015), notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et de joindre cette étude au dossier mis à la consultation du public.

Les besoins financiers ne sont pas chiffrés pour le volet environnemental (hors rappel des sommes actuellement consacrées à la défense des forêts contre l'incendie et à la restauration des terrains en montagne) du PNFB, qui semble à l'Ae conçu comme relevant d'un cahier des charges à définir et à appliquer aux investissements économiques²². Par ailleurs les effets, notamment les incidences sur l'environnement, d'une insuffisance de financement qui conduirait à hiérarchiser les actions économiques à retenir en priorité en vue d'une mise en œuvre partielle du PNFB, ne sont pas envisagés.

2.4 Analyse des effets probables du PNFB

L'Ae note avec intérêt le choix du MAAF de s'astreindre à analyser systématiquement les effets positifs et négatifs du PNFB selon une grille formalisée, reposant sur un code couleurs²³ et sur une courte description qualitative de l'impact identifié. A propos de certains impacts dont la caractérisation pose question, les rapporteurs ont été informés oralement qu'elle résulte d'une négociation entre services ayant des vues non nécessairement convergentes, et non pas d'une appréciation sur la base du meilleur état des connaissances disponibles, sous la seule responsabilité du maître d'ouvrage.

D'une manière générale, l'Ae estime que les effets positifs sont *a priori* souvent surévalués du fait d'appréciations peu étayées²⁴, et les effets négatifs probablement sous-évalués (conduisant à ne pas mettre en œuvre la démarche ERC²⁵ de proposition de mesures d'évitement, de réduction d'impact et de compensation des impacts résiduels). En termes de méthode, il conviendrait de lever le doute sur la manière dont l'évaluation des impacts est appréciée dans l'étude d'impact, l'évaluation des incidences Natura 2000 et le résumé non technique. Les méthodes couramment admises privilégient des matrices

²² Le PNFB fait état d'un besoin de financements publics de 150 millions d'euros par an pendant dix ans pour son volet économique, dont le recensement que fait le PNFB des montants disponibles à différents titres met en évidence que près de 70 millions d'euros restent encore à trouver.

²³ Utiliser la même couleur pour caractériser la gravité du risque lié au tassement des sols du fait de la mécanisation (effet largement irréversible et cumulatif) et celle du risque de ne pas disposer d'une maîtrise foncière de zones de stockage des bois en cas de tempête interroge l'Ae et ne permet pas une information satisfaisante du public.

²⁴ Exemples : « dans les DOM, le rôle de protection de l'érosion et de fixation des sédiments des mangroves devra être réaffirmé, au profit des paysages associés. » ; « La gestion de l'équilibre sylvo-cygénétique contribuera au bon état sanitaire des peuplements forestiers » ; « Le développement de méthodes de caractérisation des stations forestières ou de la vulnérabilité des sols au tassement devrait permettre de préserver le bon état des sols au profit de la prévention vis-à-vis des mouvements de terrain » ; « Le caractère obligatoire de "la demande d'autorisation de coupe en forêt sans document de gestion durable" contribuera à limiter les coupes à blanc observées dans certaines régions, qui contribuent à l'érosion des sols » ; « Un des objectifs de la simplification des documents de gestion est de mieux souligner les enjeux forts (notamment environnementaux) de chaque forêt »

²⁵ Mesures ERC : mesures d'évitement des impacts, mesures de réduction des impacts non évitables, puis le cas échéant, mesures de compensation des impacts qui n'ont pu être ni évités, ni réduits

où l'impact résulte de la multiplication de l'importance de l'enjeu²⁶ par l'intensité de l'effet. Par ailleurs, il convient de prêter une attention particulière à la perspective de possibles effets cumulés des programmes nationaux successifs, car des effets qui porteraient sur des surfaces réduites durant la période de mise en oeuvre du programme pourraient ainsi être qualifiés de faibles, alors qu'au-delà de la période 2016–2026, les surfaces cumulées concernées par certaines mesures pourraient être importantes.

L'Ae recommande d'objectiver la méthodologie de caractérisation de l'intensité des impacts positifs et négatifs, en prenant mieux en compte l'importance de l'enjeu, l'intensité de l'effet et le risque d'effets cumulés sur le long terme.

Le maître d'ouvrage a choisi d'identifier et de caractériser les effets au niveau des grandes "déclinaisons opérationnelles" du PNFB qui recouvrent elles-mêmes plusieurs actions. L'Ae note que le choix de formulations très positives des grandes "déclinaisons opérationnelles" (« *Diminuer les incertitudes liées au changement climatiques* », par exemple) conduit à n'identifier aucun risque d'incidence négative pour certaines d'entre elles, alors même que le PNFB place sous ces intitulés des actions qui auraient mérité une analyse plus nuancée (« *Adopter des sylvicultures adaptatives et plus dynamiques* », par exemple). De même, la "déclinaison" « *Accompagner les gains de compétitivité* » ne présenterait, selon l'appréciation qui en est faite, aucun risque, alors même qu'elle englobe l'action « *Moderniser les outils des entreprises (innovation, amélioration des performances, amélioration des conditions de travail des salariés, ...)* » qui comporte un risque de tassement et déstructuration de certains sols forestiers du fait de la mécanisation des travaux forestiers. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que les risques mentionnés ci-dessus sont affectés à la seule "déclinaison opérationnelle" (« *Dynamiser la gestion forestière* »). Cependant, l'information du lecteur du tableau correspondant aux autres "déclinaisons opérationnelles" comportant des risques analogues ne peut alors être considérée comme complète et satisfaisante.

L'Ae recommande de préciser les effets potentiels de certaines actions que l'inscription dans des "déclinaisons opérationnelles" à l'intitulé positif conduit à mésestimer.

Le PNFB promet (page 16) « *une reprise des investissements en plantations d'essences valorisées par les marchés (notamment de résineux et de peupliers), comme un élément structurant de la stratégie de la filière et comme un facteur clé de mobilisation des ressources de petits bois feuillus.* ». Même si le PNFB précise ensuite les précautions envisagées pour en améliorer l'acceptabilité sociale²⁷, une analyse des impacts sur l'environnement des plantations de résineux et de peupliers est nécessaire, s'agissant d'une question souvent controversée, mais sur laquelle il est envisageable de dresser un

²⁶ Intégrant notamment le risque d'irréversibilité.

²⁷ « *Ces plantations doivent être ciblées sur les stations adaptées au plan sylvicole et les peuplements pauvres, en menant des actions spécifiques en faveur de la biodiversité et en assurant une communication démonstrative et éducative volontariste. L'acceptabilité sociale pourra être favorisée par des actions pédagogiques, mettant l'accent sur les effets positifs d'une plus grande diversité des essences à l'intérieur des massifs.* »

état des lieux sur la base du "meilleur état des connaissances disponibles". Il reste également à préciser en quoi consistent concrètement les « *actions spécifiques en faveur de la biodiversité* » mentionnées, qui accompagneront ces plantations. L'Ae note qu'est laissé aux PRFB le soin de porter une attention particulière aux « *effets attendus dans le temps sur la biodiversité et le cycle de l'eau* », sans les décrire ni tenter de les apprécier dans le PNFB.

Pour la complète information du public sur une thématique souvent controversée, l'Ae recommande de préciser le cadrage donné aux PRFB pour caractériser les impacts sur l'environnement des plantations de résineux et de peupliers, et les mesures d'accompagnement de ces plantations en faveur de la biodiversité.

Dans son cadrage préalable, l'Ae avait identifié, du fait de leurs probables effets notables²⁸, dix orientations ou actions stratégiques (récapitulées en annexe) méritant « *une analyse détaillée* », reposant sur le meilleur état de connaissances disponibles. Pour certaines d'entre elles, l'analyse rapide qui en est présentée ne semble pas à la hauteur de l'enjeu et ne permet pas au public d'accéder à une information suffisante pour participer à la prise de décision en toute connaissance de l'enjeu environnemental ; pour d'autres elles n'ont pas fait l'objet de l'approfondissement souhaitable qui était demandé (Voir la recommandation en tête du chapitre 2).

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Nonobstant la carte de la page 26 dont la légende n'est pas facilement compréhensible et la mesure d'atténuation de la page 161 dont l'écriture n'est pas claire²⁹, la conclusion de la page 161 de l'analyse des incidences Natura 2000 du PNFB (pages 136–158 et 160–161) correspond à une approche statistique des risques d'incidence significative, acceptable au niveau national. Cette analyse tient compte de l'identification de mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement qui sont supposées être mises en oeuvre effectivement et de manière adaptée aux caractéristiques de chaque site. La logique suivie par le rapport environnemental ne permet toutefois pas d'en être assuré : avant que les mesures d'évitement et de réduction soit définies, il n'est en effet pas possible de « *conclure que le PNFB est susceptible d'avoir un impact potentiel très limité sur les sites Natura 2000* » (page 158).

En effet, l'Ae rappelle qu'à l'échelle d'un site Natura 2000 qui serait concerné par tout ou partie des actions accompagnant certaines déclinaisons opérationnelles du PNFB (du type

²⁸ Concernant certains points, les rapporteurs ont été informés qu'ils seraient, selon le MAAF, hors champs du PNFB. Par exemple, s'agissant des conséquences sanitaires de l'accroissement de l'utilisation du bois pour le chauffage, le MAAF considère que PNFB s'arrête à l'offre de bois, sans prendre en compte les effets environnementaux de son utilisation énergétique, qui relèverait d'autres plans et programmes relevant du MEEM. Il s'agit pourtant d'un effet indirect du programme, qui, selon l'Ae, doit être analysé.

²⁹ « Limitation de la sur-communication sur les sites et enjeux Natura 2000 »

1a, 1c, 1d, 2a et 2b), la probabilité d'un effet significatif pourrait être élevée³⁰ (et pas seulement modérée), et que seules les mesures d'évitement, de réduction et d'accompagnement listées et recommandées aux pages 160 et 161 peuvent permettre d'envisager, avec une certaine probabilité, mais sans certitude, de conclure à un effet résiduel non significatif. L'Ae souligne dès lors l'importance majeure de la phrase du rapport environnemental, page 160 : « *ces recommandations devront se traduire de manière concrète (détails, localisation) lors de l'élaboration des PRFB à l'échelle régionale.* »

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Le rapport environnemental estime que « *le risque d'incidences liés aux différentes déclinaisons stratégiques et opérationnelles du PNFB reste très faible mais il existe.* » et qu'il convient de « *définir un encadrement strict de sélection et de mise en oeuvre des déclinaisons opérationnelles au niveau national, auquel les PRFB devront se conformer tandis que le niveau national devra s'assurer que les PRFB ne mettront pas en oeuvre des actions susceptibles de conforter les risques d'incidences identifiés³¹, ...* ».

Le PNFB insiste sur la latitude laissée au niveau régional dans le choix de la méthode d'élaboration des PRFB (3a du PNFB p 44) pour permettre la prise en compte des spécificités régionales. Le contenu minimal des PRFB attendu est précisé (3b du PNFB p 45), notamment la prise en compte des enjeux tant écologiques que sociaux. La seule "déclinaison opérationnelle" identifiée figure en annexe 4 bis au PNFB, et concerne la ventilation régionale (au sens des régions administratives existant avant le 1^{er} janvier 2016) indicative de l'objectif national de mobilisation supplémentaire, pour laquelle les rapporteurs ont été oralement informés par le MAAF des limites de l'analyse et des propositions. Le rapport environnemental ne se prononce pas sur cet aspect du PNFB dont les conséquences opérationnelles sur la prise en compte de l'environnement sont pourtant potentiellement importantes. Ainsi l'Ae n'identifie ni dans le rapport environnemental, ni dans le PNFB, un « *encadrement strict de sélection et de mise en oeuvre des déclinaisons opérationnelles au niveau national, auquel les PRFB devront se conformer* » (extrait du rapport environnemental, mentionné ci-dessus).

Le tableau de la page 160 concerne néanmoins des « *propositions pour quelques dimensions environnementales clés au regard de l'EES* », et identifie de possibles

³⁰ Les cotations des incidences dans les tableaux des pages 155 à 157 manifestent une nette sous-évaluation du risque d'effet significatif à l'échelle d'un site, et conduit le public à mal apprécier l'enjeu fort des mesures d'évitement et de réduction d'impact.

³¹ « *Pour cela, il convient que le Comité de Suivi du PNFB puisse être consulté dans le cadre de l'EE des PRFB tant sur la dimension stratégique qu'environnementale* », page 159

« mesures d'évitement et de réduction³² ». Pour l'Ae, cela ne constitue pas « l'encadrement strict » évoqué à la page 159, et, dans leur rédaction actuelle, il ne s'agit pas de mesures d'évitement et de réduction d'impact au sens du code de l'environnement.

Il est mentionné que le risque d'un effet notable est « *d'autant plus limité qu'il [PRFB] concerne un développement « maîtrisé » et que la France est reconnue dans son expertise en matière de gestion durable.* ». Sans récuser cette déclaration de principe, l'Ae rappelle néanmoins que le rapport environnemental se doit, à partir de mesures identifiées, d'argumenter sur la capacité à éviter, réduire et le cas échéant compenser les impacts résiduels dans chaque domaine où il y a suspicion d'un effet notable. Concernant les dix orientations stratégiques ou actions méritant une analyse détaillée selon le cadrage préalable, cette identification des mesures ERC n'est actuellement pas faite, ce qui pénalise inévitablement la fiabilité de la conclusion d'une présomption d'absence d'effet notable.

L'Ae recommande de donner un cadre à l'introduction dans les PRFB de mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

2.7 Suivi

Le rapport environnemental rappelle qu'une première liste d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PNFB figure en annexe 3 du PNFB, avant de proposer seize autres indicateurs (existant à l'IGN³³ ou à l'ONB³⁴, ou à construire). Ces indicateurs supplémentaires présentent un intérêt intrinsèque pour une bonne connaissance de la forêt et de ses évolutions, notamment au regard de l'environnement. Le rapport environnemental doit cependant aller au-delà et identifier des critères et indicateurs pertinents vis à vis chacun des deux objectifs suivants (article R. 122-20 7° du code de l'environnement :

- vérifier, après l'adoption du programme, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures ERC,
- identifier, après l'adoption du programme, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées.

La plupart des indicateurs retenus ne sont pas en rapport direct avec les effets défavorables identifiés, qu'il convient pourtant de suivre. Seul l'indicateur figurant en annexe 3 du PNFB « Volume par hectare de bois mort au sol et d'arbres morts sur pied, par type de peuplement et classe de diamètre » est directement relié au risque identifié,

³² Définir des critères d'accompagnement ..., veiller à la compatibilité ..., coordonner les travaux ..., mesurer et garantir l'équilibre..., encourager la performance..., mettre en réseau les porteurs de projets..., encourager le partage d'expérience..., inscrire les PRFB dans une réflexion globale et intégrée...

³³ IGN : Institut national de l'information géographique et forestière

³⁴ ONB : Observatoire national de la biodiversité (<http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr/lonb>)

relatif à la biodiversité, découlant de l'objectif de mobilisation des forêts matures³⁵ (page 12 du PNFB).

Par ailleurs, l'absence de mesures ERC fait obstacle à l'identification d'indicateurs correspondants : par exemple, les rapporteurs ont été oralement informés que la création de nouvelles aires protégées en forêt métropolitaine³⁶, n'est pas envisagée par le MAAF, empêchant dès lors de considérer les indicateurs proposés « Proportion de surface forestière sous statut de protection forte » et « Surfaces forestières protégées en métropole » comme visant à apprécier une mesure de compensation, tout au moins en métropole.

En revanche, les indicateurs « Etat de conservation des habitats forestiers », « Evolution en métropole des volumes de bois particulièrement favorables à la biodiversité liée aux stades vieillissants des arbres » et « Proportion d'espèces forestières métropolitaines menacées dans les listes rouges », mais aussi l'indicateur figurant dans l'annexe 3 du PNFB « Evolution temporelle de l'abondance des populations d'oiseaux communs spécialistes des milieux forestiers » sont effectivement susceptibles d'être considérés comme visant à « identifier, après l'adoption du programme, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ».

L'Ae recommande de réexaminer la liste des indicateurs de suivi envisagés, en prenant davantage en compte les deux objectifs figurant à l'article R. 122-20 7° du code de l'environnement relatifs à l'appréciation des effets défavorables, et à celle de l'adéquation des mesures ERC

2.8 Résumé non technique

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

3 Prise en compte de l'environnement par le PNFB

Les ambitions structurantes du PNFB visent d'une part à améliorer la mobilisation du bois et les performances économiques du secteur de la forêt et du bois, d'autre part à entamer un processus d'adaptation de la forêt française et de la sylviculture aux changements climatiques. L'Ae note avec intérêt la place donnée dans la rédaction du PNFB à la prise en considération des sols, de la biodiversité, de la prévention des risques

³⁵ Les rapporteurs ont été informés que le MAAF n'envisage pas une réflexion allant au-delà de la promotion dans les PRFB de mesures favorables à la biodiversité, comme celles énumérées à la page 29 du PNFB (laisser les souches et rémanents sur place ; conserver du bois mort en forêt ; créer des îlots de sénescence). Il n'est notamment pas envisagé au niveau national de mener une réflexion plus particulière dans les zones de mobilisation de forêts matures.

³⁶ Ce qui n'est pas le cas pour l'outre-mer où le PNFB précise (page 29) que « les aires protégées d'outre-mer seront renforcées et les mangroves protégées pour couvrir 55 000 hectares d'ici 2020 »

naturels, de la restauration de l'équilibre sylvo-cynégétique, des services écosystémiques, de la résilience des écosystèmes forestiers, de la gestion du trait de côte, et à un moindre titre du cycle de l'eau. Selon les informations orales données aux rapporteurs, ces éléments ont été introduits à la suite de l'avis rendu par l'Ae sur le cadrage préalable du PNFB (qui identifiait notamment les principaux enjeux environnementaux du point de vue de l'Ae).

Selon l'article L.121-2-2 du code forestier, le PNFB « *détermine des objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondés sur des indicateurs de gestion durable* ». L'Ae note néanmoins l'absence d'objectifs techniques concrets du PNFB visant spécifiquement l'environnement, à tout le moins d'actions identifiées en ce sens³⁷, à l'exception notable du volet « adaptation aux changements climatiques ». Par ailleurs, au moins pour les indicateurs (listés à la page 52 du PNFB) prenant en compte la dimension environnementale du PNFB, il semble difficile de dire qu'il existe des objectifs environnementaux correspondant à ces indicateurs : en effet l'Ae n'a pas identifié d'objectifs affichés et évaluables en termes de bois mort en forêt, ou d'habitats d'espèces pour les oiseaux communs, ou même plus largement en termes de biodiversité.

Au sein du PNFB, faute souvent de mesures spécifiques déclinant des objectifs assez généraux, l'environnement semble *a priori* ne pouvoir, pour une large part, relever que de possibles cahiers des charges³⁸ qui seraient à mettre en place pour accompagner les principales mesures d'intervention économique (augmentation des coupes de bois et des surfaces reboisées, développement de la desserte forestière, ...). Une telle option, compréhensible, devrait alors conduire à ce que l'élaboration des cahiers des charges correspondants figure alors explicitement au programme de travail de la structuration des liens entre les professionnels de la filière³⁹.

L'Ae recommande que le PNFB prévoie explicitement l'introduction dans le programme de travail de la structuration des liens entre les professionnels de la filière, l'obligation de

³⁷ L'essentiel des actions à enjeu environnemental identifiées sont celles qui concourent par ailleurs à atteindre les objectifs de mobilisation supplémentaire de bois et de d'augmentation des surfaces renouvelées : Cf. par exemple ce qui est visé derrière « renforcer les capacités de résilience et résistance des écosystèmes forestiers et les aider à s'adapter au changement climatique » (page 12) : il est alors fait référence à une gestion adaptée, une amélioration et un renouvellement des peuplements prenant en compte les enjeux de ce changement. Le principe du « respect des sols » est affirmé page 12, mais sans dire ultérieurement comment les problèmes constatés seront pris en charge en terme de prévention ou de remédiation.

³⁸ CCTG (cahier des clauses techniques générales) et CCTP (cahier des clauses techniques particulières) types, ou conditionnalité des aides publiques

³⁹ Parmi les pièces qui ont accompagné l'élaboration du PNFB, l'Ae a pris connaissance du rapport commandé par le MAAF et écrit par le FCBA, à la demande des partenaires à l'élaboration du PNFB (lors de leur première réunion), sur le coût de la multifonctionnalité en forêt. Ce rapport lui semble poser quelques sérieux problèmes méthodologiques relatifs à la prise en compte de l'environnement, dans sa version du 22 mai 2015 comme dans la publication dont il a fait l'objet dans la Revue Forestière Française (n°5 de 2015, pages 438-453). Afficher un programme de travail interprofessionnel, associant également le secteur des associations de protection de l'environnement, sur la prise en compte de l'environnement dans les cahiers des charges de l'exploitation forestière, de la création de nouvelles dessertes forestières et du reboisement pourrait être de nature à aider à dépasser ces difficultés méthodologiques.

l'élaboration de cahiers des charges environnementaux pour les principales mesures d'intervention économique.

Par ailleurs, l'articulation ne semble pas faite entre l'amélioration prônée par le PNFB des connaissances sur l'environnement⁴⁰, et les mesures opérationnelles, ni en terme d'outils, ni en terme de moyens humains ou financiers. Dès lors le respect des grands principes affichés dans le domaine environnemental semble essentiellement relever des objectifs généraux d'éducation et de modernisation de la communication⁴¹. Dès lors la rédaction actuelle du PNFB ne garantit pas un cadre de discussion public et transparent sur la manière de concilier les nécessaires efforts de compétitivité identifiés et la prise en compte de l'environnement.

Selon ce même article L.121-2-2 du code forestier, le PNFB « *définit les territoires interrégionaux qui justifient, de par leurs caractéristiques communes, une coordination des programmes régionaux de la forêt et du bois, définis à l'article L. 122-1.* ». Dans le domaine environnemental, ni la rédaction du PNFB, ni son évaluation environnementale ne permettent de définir ces territoires interrégionaux qui justifient une coordination. Pour ce faire, il aurait été nécessaire de mettre en évidence dans l'état initial les territoires (grandes régions écologiques ou groupes de sylvoécórégions⁴² au sens de l'IGN) qui partagent des enjeux environnementaux de même type à des niveaux d'intensité et de priorité analogues.

L'Ae recommande de mettre en évidence les territoires (grandes régions écologiques ou groupes de sylvoécórégions au sens de l'IGN) qui partagent des enjeux environnementaux analogues et pour lesquels les mesures des PRFB devraient être particulièrement coordonnées.

Concernant les ambitions en matière d'adaptation au changement climatique, l'Ae note le pragmatisme de la rédaction (page 14), qui conduit à ne pas identifier *a priori* des effets négatifs environnementaux susceptibles d'être statistiquement notables à l'échelle du PNFB : « *Or, au regard de l'état actuel de la compréhension des phénomènes (ampleur du changement climatique et impact sur la forêt), la pertinence des différentes stratégies adaptatives applicables localement fait encore débat. Leur mise en oeuvre sera donc inévitablement marquée d'essais et d'erreurs qui, en étant suivies et documentées, contribueront in fine à l'élaboration de modèles sylvicoles consolidés. Dans ce contexte changeant, la solution unique n'existe pas et les orientations sylvicoles devront être aussi*

⁴⁰ L'Ae note que certains de ces objectifs en matière d'amélioration des connaissances figuraient déjà dans le Plan d'action Forêt (actualisé pour la période 2008-2010) de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, et que ce qui a été fait dans ce cadre et ce qui reste à faire n'est pas présenté.

⁴¹ Cf. notamment page 34 du PNFB : « *La communication doit donc se faire au niveau national et local auprès des prescripteurs et des citoyens sur les moyens par lesquels la production de bois est compatible avec la biodiversité, le maintien des services rendus par la forêt et la durabilité de sa capacité à produire, ...* »

⁴² « *Une Sylvoécórégion (SER) est la plus vaste zone géographique à l'intérieur de laquelle les facteurs déterminant la production forestière ou la répartition des grands types d'habitat forestier varient de façon homogène entre des valeurs précises, selon une combinaison différente de celles caractérisant les SER adjacentes* »

diversifiées que possible ». En revanche, les catégories de « *forêts où le changement climatique aura des conséquences à court (10 ans) ou moyen terme (30 ans)* », qui sont ciblées par le PNFB pour y effectuer des prélèvements supplémentaires de bois (Cf. alinéa suivant), mériteraient d'être argumentées et définies avec plus de nuances.

L'Ae recommande de mieux expliquer les raisons, notamment environnementales qui ont conduit à identifier les grandes catégories de « forêts où le changement climatique aura des conséquences à court (10 ans) ou moyen terme (30 ans) », ciblées pour y effectuer des prélèvements supplémentaires de bois.

Concernant la mobilisation de 12 M m³ supplémentaires de bois par an, les rapporteurs ont été informés oralement que le MAAF s'est situé dans une logique d'offre de bois, et non de demande. Dans ce contexte, l'Ae note avec intérêt le fait que chaque PRFB définira *a minima* (Cf. page 45) « *les enjeux écologiques et sociaux des différents massifs forestiers : il s'agira, entre autres, de mettre en lumière les critères clefs pour rendre compatibles une mobilisation accrue avec les objectifs de gestion durable différemment pondérés entre vocation sociale, environnementale et économique selon les massifs (objectifs de préservation et remise en état des continuités, conservation des habitats et espèces, îlots de sénescence, éducation à l'environnement, etc.)* », et « *la localisation des forêts où auront lieu les prélèvements supplémentaires, à rechercher préférentiellement et au terme d'un diagnostic adéquat, parmi :*

- *les forêts où l'âge d'exploitabilité des peuplements est atteint voire dépassé (tout en conservant de vieux arbres et /ou des îlots de sénescence) et en priorisant sur les massifs à gros bois et très gros bois de bonne voire très bonne qualité ;*
- *les forêts où le changement climatique aura des conséquences à court (10 ans) ou moyen terme (30 ans) : essences en limite sud d'aire de répartition ou inadaptées aux stations, forêts peu ou pas gérées, soumises à un risque incendie élevé, forêts RTM⁴³ ou dunaires. »*

Le PNFB est placé sous les auspices d'une « *gestion durable et multifonctionnelle*⁴⁴ » (page 9), et fait significativement référence à la durabilité (10 occurrences) et à la multifonctionnalité (6 occurrences), sans néanmoins définir ces termes qui ne sont pas définis dans le code forestier. Il est même précisé (page 14) que le PNFB « *a pour objectif de garantir la multifonctionnalité de la forêt par une gestion durable et la mise en place de PRFB tenant compte des spécificités et enjeux de chaque territoire* ». L'Ae note que le code forestier semble situer désormais (depuis la loi forestière de 2014) l'enjeu de la

⁴³ RTM : Restauration des terrains en montagne, dont les objectifs sont la lutte contre l'érosion et la régularisation du régime des eaux, par la correction torrentielle et le reboisement des bassins versants. Ses domaines d'intervention vont de l'étude de diagnostic à la réalisation d'aménagements de protection et concernent les phénomènes de crues et laves torrentielles, chutes de blocs, glissements de terrain et avalanche.

⁴⁴ Le rapport environnemental précise néanmoins que « *la multifonctionnalité doit être réinterrogée du fait de « visions partielles, ponctuelles dans le temps et l'espace, sans lien entre elles et qui débouchent souvent sur le registre des conflits d'usage parfois contradictoires, mais toujours porteurs de difficultés* » (Jean-Yves CAULLET, 2013) ». Ceci rend encore plus opportune la recommandation de l'Ae.

multifonctionnalité à l'échelle spatiale de « massifs forestiers ». Le PNFB n'explicite pas la définition du massif forestier auquel s'appliquerait la gestion durable et multifonctionnelle. Il confie aux PRFB le soin d'identifier des critères et indicateurs de la gestion durable et multifonctionnelle⁴⁵. Compte tenu de la structure de la propriété foncière forestière, ce choix de l'échelle spatiale du massif a nécessairement des conséquences sur la compréhension de ce qu'est la gestion durable et multifonctionnelle à cette échelle géographique, selon des modalités intrinsèquement différentes d'une approche à l'échelle locale de l'unité de gestion où le gestionnaire peut procéder par lui-même aux différents arbitrages nécessaires. L'Ae considère donc opportun que le PNFB tente d'en tirer des conséquences pratiques et de fixer ou proposer un socle commun aux différents PRFB concernant la compréhension de ce qu'est "une gestion durable et multifonctionnelle" à l'échelle du massif forestier, "tenant compte des enjeux de chaque territoire", et ses conséquences pour l'environnement.

L'Ae recommande que le PNFB précise ce qu'il convient d'entendre par « gestion durable et multifonctionnelle à l'échelle d'un massif forestier », et ses conséquences pour l'approche à développer par les PRFB et leur analyse des effets sur l'environnement, y compris en termes d'indicateurs.

⁴⁵ article L. 122-1 du code forestier : "... Il [le programme régional de la forêt et du bois] fixe, par massif forestier, les priorités économiques, environnementales et sociales et les traduit en objectifs. Il définit des critères de gestion durable et multifonctionnelle et des indicateurs associés.". Article L. 121-2 : "... L'Etat favorise les démarches territoriales et privilégie les initiatives des propriétaires forestiers, à l'échelle d'un massif forestier cohérent, en faveur d'une gestion durable et multifonctionnelle."

ANNEXE

**Rappel des recommandations et autres éléments du cadrage préalable
du 2 décembre 2015,
qui n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation environnementale du PNFB
sans que l'explication en soit donnée**

Présentation du cadre d'élaboration et des objectifs donnés au PNFB

"L'Ae recommande de joindre au rapport d'évaluation environnementale l'étude en cours sur la ventilation indicative entre régions de l'effort supplémentaire de récolte, et d'en identifier pour chaque région les points de sensibilité qui en découlent, méritant une attention particulière dans l'évaluation environnementale stratégique des PRFB."

Présentation de l'articulation du PNFB avec d'autres plans ou programmes

*"Documents de planification nationaux que la loi cite explicitement comme fortement articulés avec le PNFB" : ... "le plan national d'adaptation au changement climatique" ;
"Documents de planification de niveau européen" : ... la stratégie de l'UE à échéance de 2020 sur la biodiversité, de 2011, notamment ses objectifs et actions concernant explicitement la forêt et non repris par la stratégie nationale pour la biodiversité ;
"Documents de planification nationaux directement en interférence avec le PNFB, concourant aux objectifs du PNFB ou aux objectifs desquels le PNFB contribue" : ...
"Contrat de filière du comité stratégique de la filière Bois bois, fondé sur des engagements réciproques entre l'État et des industriels" ;*

"L'Ae note enfin que certaines options ou certaines incidences du PNFB pourraient être susceptibles d'interférer avec des PNFB d'autres pays, pas nécessairement limitrophes, notamment si le recours à des importations accrues devaient être envisagées, par exemple dans le cadre de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC)."

"Par ailleurs, pour l'information complète du public, outre les autres plans et programmes dont le lien avec le PNFB est plus ténu, le rapport d'évaluation environnementale précisera la manière dont les priorités du projet de contrat d'objectifs et de performance État-ONF-FNCOFOR 2017-2021 et du projet de contrat d'objectifs et de performance État-CNPF 2017-2021, concourent significativement à la mise en oeuvre du PNFB."

Etat initial de l'environnement

"Chaque fois que possible, il serait donc opportun que la présentation de l'état initial pour un thème particulier se conclue par l'identification, selon une gradation à définir, de l'importance de l'enjeu pour chaque région administrative ou grandes régions écologiques (GRECO) ou groupes de sylvoécotons (SER)."

"Au-delà des thèmes déjà identifiés par le maître d'ouvrage dans son projet d'état initial communiqué à l'Ae, il semble nécessaire de le compléter par :

Une approche de la vulnérabilité au changement climatique des peuplements existants, en explicitant les hypothèses et conventions sous-jacentes ;

Une approche des dépôts atmosphériques dans les écosystèmes forestiers excédant leur charge critique, et donc susceptibles de conduire à des dysfonctionnements de ces écosystèmes, se traduisant par des dépérissements ou par l'acidification des cours d'eau ;

La localisation et l'état de conservation des habitats naturels forestiers et des espèces d'intérêt communautaire inféodées à la forêt, ainsi que de ceux qui sont « prioritaires » au sens de la directive Habitats, tel qu'il ressort du dernier rapport dédié à la forêt par l'Agence européenne de l'environnement (2015) ;

Une approche quantifiée et spatialisée de la répartition actuelle des principales composantes de l'état des lieux (récoltes par grands types de catégories de bois ; plantations, notamment résineuses ; peuplements du FFN aujourd'hui considérés comme mûrs ; peuplements considérés comme sénescents et méritant un renouvellement, ...) susceptibles d'évoluer du fait des ambitions explicitement affichées du PNFB ;

Une identification et une cartographie des différents types de pressions susceptibles de contribuer à une perte de biodiversité, ordinaire ou remarquable, y compris en termes de continuités écologique et de connectivité des écosystèmes forestiers."

"Par ailleurs il serait utile que soient identifiés les grandes caractéristiques des ripisylves et plus généralement des écotones qui méritent une attention particulière".

"Pour caractériser cet état initial, l'Ae invite par ailleurs le maître d'ouvrage à prendre en compte ce qui paraît pertinent dans les diagnostics découlant des derniers rapports du CGAAER et du CGEDD, ainsi qu'à tenter un effort de caractérisation des spécificités respectives des forêts domaniales, communales et privées au regard des thématiques retenues pour caractériser l'état initial. Cette caractérisation pourra utilement prendre en compte les rapports d'activités de l'Office national des forêts (ONF) pour les forêts domaniales et communales, et les informations découlant des enquêtes du CREDOC de 2009 et 2011 sur les propriétaires forestiers de plus de 4 ha et de l'enquête du SCEES de 2012 sur la structure de la forêt privée".

Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

"Le présent PNFB s'inscrit thématiquement et chronologiquement dans la suite du programme forestier national (PFN) 2006-2015. Dès lors il est important d'en présenter, au moins qualitativement, les succès remportés et les échecs essuyés, et surtout les raisons qui peuvent les expliquer, afin de pouvoir en tirer des enseignements pour les objectifs et actions prévus par le PNFB dans les mêmes domaines, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement. L'Ae recommande de présenter l'évaluation du PFN (2006-2015) qui a été réalisée à mi-parcours, ainsi que son évaluation ex-post".

Les perspectives d'évolution sans le PNFB, en vue d'apprécier les incidences du PNFB

"La logique de l'évaluation environnementale est de comparer les impacts d'une trajectoire de référence (ce qui est présumé se passer en l'absence de PNFB) avec ceux découlant de la mise en oeuvre du PNFB. Il appartient au maître d'ouvrage de définir explicitement les paramètres qui gouvernent la trajectoire de référence.

Dans l'état actuel des informations disponibles, l'Ae identifie au moins deux grandes options envisageables :

Définir la trajectoire de référence en termes de résultats, en extrapolant, par grande thématique, les tendances constatées au cours des cinq dernières années, voire en identifiant de possibles effets de seuil prochainement atteints qui détermineraient une inflexion de tendance ;

A défaut, définir la trajectoire de référence en termes d'outils mis en oeuvre par la politique forestière : reconduction en l'état des actions actuellement menées."

Exposé des motifs pour lesquels le PNFB a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

"... les documents remis et les échanges ont permis d'identifier au moins trois alternatives envisageables pour le maître d'ouvrage, au-delà des hypothèses qui seront retenues pour le projet de PNFB :

La prorogation à l'identique du PFN 2006-2015 ;

Un PNFB reposant sur les hypothèses maximales envisagées de récolte supplémentaire permettant de satisfaire les objectifs de la Stratégie nationale bascarbone (SNBC), telle que formalisée à la date de la réalisation de l'évaluation environnementale stratégique du PNFB ;

Un PNFB reprenant parmi les propositions des cinq groupes de travail (Cf. les rapports déposés et accessibles³³), l'hypothèse la plus ambitieuse pour les grands enjeux environnementaux identifiés (adaptation au changement climatique, biodiversité et prévention des risques).

Par ailleurs le maître d'ouvrage pourrait utilement s'appuyer sur les rapports de prospective publiés en 1998 par l'INRA (« Prospective : la forêt, sa filière et leurs liens au territoire »), et en 2008 par le CGAAER (« La forêt française en 2050-2100 »).

L'Ae recommande de présenter chacune des alternatives raisonnables en faisant mention des avantages et des inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, puis d'exposer les motifs pour lesquels le projet de PNFB a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement."

"L'Ae recommande de porter une attention particulière à mettre clairement en évidence et à justifier les options différentes ou les inflexions significatives entre le PFN 2006-2015 et le présent PNFB, eu égard notamment à leurs effets respectifs sur l'environnement."

"Par ailleurs, la diversité des objectifs poursuivis induit de probables contradictions internes, tout comme certains objectifs affichés peuvent être contradictoires avec les analyses et objectifs des autres plans et programmes examinés. L'Ae considère qu'il est essentiel que le rapport d'évaluation environnementale explicite la grille d'analyse et les hypothèses qui justifient les choix retenus à titre de compromis, avec leurs avantages et leurs inconvénients."

Analyse des effets probables du PNFB

"... les orientations ou actions stratégiques affichées qui lui semblent les plus susceptibles d'être suivies d'effets notables (et donc mériter une analyse détaillée) sont a priori les suivantes :

L'objectif ambitieux d'accroissement de la mobilisation de la ressource disponible en métropole, notamment au regard des impacts sur les sols et potentiellement sur l'eau, des chantiers mécanisés de récolte, mais aussi en termes de nouvelles dessertes forestières et d'impacts sur les voiries communales et départementales ;

La priorité mise à la récolte des peuplements sénescents et des très gros bois, dès lors qu'ils peuvent abriter des espèces strictement inféodées aux stades matures et sénescents des arbres, alors que la sylviculture la plus répandue récolte les arbres à un stade moins mature, généralement défini par un diamètre reflétant un optimum économique ;

L'ambition de relancer le rythme des plantations (avec rééquilibrage de l'offre en résineux par rapport à la demande) pour faire face au trou d'approvisionnement découlant de la baisse des plantations depuis la seconde moitié des années 1990 (effets potentiels sur les sols, la biodiversité et les paysages) ;

L'augmentation de la récolte et des plantations forestières dans les départements d'outre-mer, notamment au regard des impacts sur la biodiversité, dans des zones

qui appartiennent le plus souvent à des points chauds (hot spots³⁶) de biodiversité et pour lesquels la France assume une responsabilité internationale ;

Le regroupement de la gestion et de la mutualisation des opérations de gestion, pouvant conduire à une homogénéisation des pratiques de gestion (coupes rases notamment), avec ses conséquences sur l'environnement, et plus généralement sur les paysages ;

Certaines options d'adaptation de la forêt au changement climatique, avec leurs possibles effets collatéraux négatifs sur la biodiversité, les sols et l'eau ;

Les évolutions positives attendues des stocks de carbone en forêt et dans les produits en bois (sur la base d'analyses de cycles de vie), en prenant en compte les problèmes d'adaptation des forêts au changement climatique (et les risques afférents : dépérissements, effets des tempêtes, incendies, ...), la longueur de la phase de transition et les analyses du Groupe intergouvernemental d'étude du climat (GIEC) sur ce sujet dans son rapport de 2014 ;

La contribution globale de la forêt et du bois à la réduction des émissions nationales de gaz à effet de serre : le calcul ne devrait pas se limiter au seul gaz carbonique et ne pas se fonder sur les conventions de calcul du protocole de Kyoto, mais prendre en compte le meilleur état des connaissances disponibles³⁸ ;

Les conséquences sanitaires de l'accroissement de l'utilisation du bois pour le chauffage, compte tenu notamment des émissions particulièrement importantes de particules, notamment par les installations domestiques ;

La réduction des importations de bois, visée par le PNFB, et à l'inverse le possible accroissement des importations de bois découlant d'un possible décrochage entre l'amont et l'aval de la filière forêt-bois que le PNFB ne parviendrait pas à réduire, avec leurs effets environnementaux."