



PRÉFET DE LA RÉGION BRETAGNE

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement
de Bretagne

Rennes, le

02 OCT. 2013

Autorité environnementale

AVIS DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE
relatif à la Directive Régionale d'Aménagement et au Schéma Régional d'Aménagement,
présentés par l'Office National des Forêts,
dossier reçu le 2 juillet 2013

Préambule

Par courrier en date du 2 juillet 2013, l'agence régionale de l'Office National des Forêts (ONF) vous a saisi pour avis, au titre de l'Autorité environnementale (Ae), conformément à l'article R. 122-21 du code de l'environnement, de ses projets de Directive Régionale d'Aménagement (DRA) et de Schéma Régional d'Aménagement (SRA).

La DRA et le SRA sont effectivement soumis aux dispositions du décret N° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

L'Ae a consulté les Préfets des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille et Vilaine, et du Morbihan au titre de leurs attributions en matière d'environnement par courrier en date du 24 juillet 2013.

L'avis de l'Ae porte à la fois sur la qualité de l'évaluation environnementale, et sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans les deux documents.

Résumé de l'avis

La Directive Régionale d'Aménagement, et le Schéma Régional d'Aménagement, rédigés par l'Office National des Forêts (ONF), déclinent en critères de décision et en choix techniques et sylvicoles les engagements internationaux et nationaux en matière de gestion durable des forêts. Ces documents et le rapport environnemental réalisé pour leur évaluation sont révélateurs d'un fort engagement de l'établissement sur la préservation de la biodiversité et des paysages et la préparation de ce milieu aux changements climatiques, prévoyant le recours à une adaptation fine de sa gestion. La structure de l'évaluation apparaît cependant comme conduite par un cadre type qui n'est plus en phase avec le nouveau décret relatif à l'évaluation environnementale des plans programmes et réduit la clarté à la démonstration d'une bonne prise en compte de la sensibilité du contexte régional. L'Ae suggère une approche plus ciblée sur les objectifs des massifs forestiers permettant, in fine, de clarifier la pertinence des mesures. Certaines d'entre elles pourraient être complétées par des indicateurs de suivi plus opérationnels.

Avis détaillé

1 Cadre juridique

Les DRA s'appliquent aux forêts domaniales tandis que les SRA s'adressent aux autres forêts publiques. Ces documents ont été institués par la loi d'orientation forestière de 2001, afin d'améliorer et de formaliser la prise en compte du développement durable. Ils constituent des outils de planification forestière qui encadrent l'élaboration des aménagements forestiers à l'échelle de chaque région administrative. Ces documents sont préparés par l'ONF, en cohérence avec les Orientations Régionales Forestières (ORF) relatives à l'ensemble des forêts publiques et privées, et les engagements pris par cet établissement en matière de gestion et de développement durable (PEFC¹, ISO 14 001).

Le schéma et la directive sont soumis à une évaluation environnementale qui doit être proportionnée aux enjeux et comporter un rapport environnemental dont la composition est fixée par l'article R122-20 du code de l'environnement. Dans le cas présent, ce document évalue simultanément la DRA et le SRA, complémentaires, et se traduit donc par un avis unique de l'Ae.

2 Présentation générale de la DRA et du SRA

Ces deux documents cadrent les caractéristiques de la gestion forestière en région bretonne, attendue pour la forêt publique, et devant traduire le processus de gestion durable institué par la conférence d'Helsinki². Ils s'appliqueront en fait à un territoire infra-régional afin de traiter un ensemble de forêts homogène, excluant une partie orientale³ de la Bretagne, rattaché au bassin ligérien, au climat différent. Un état initial du territoire géré, au sens forestier du terme⁴, permet, au préalable, d'en saisir les traits principaux et la sensibilité.

Les décisions retenues se présentent sous la forme d'un panel d'orientations relatives à la dimension territoriale de la forêt (décisions numérotées 3.1.x concernant les aspects fonciers, la prise en compte des enjeux environnementaux, et l'application du concept de gouvernance), complété par plusieurs ensembles de dispositions techniques (critères de récoltes, choix de modalités sylvicoles, mesures spécifiques à la biodiversité et à la santé des forêts, objectifs sylvo-cygénétiques⁵). La DRA et le SRA décrivent des massifs forestiers sensiblement différents entre forêt domaniale et forêt des collectivités (sur le plan des modes de traitement de la forêt, de sa composition, des classes d'âge représentées,...). Les objectifs d'accueil du public apparaissent comme plus affirmés en forêt des collectivités, sans exclure les synergies avec les enjeux de production (maintien d'activités rurales), et les enjeux de protection (valeur éducative de la biodiversité remarquable).

1 PEFC : label environnemental de gestion forestière, choisi par l'ONF parmi d'autres références, appliqué aux produits en bois issus de forêts répondant à des critères de gestion durable (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes)

2 Deuxième conférence européenne, ministérielle, sur la protection des forêts

3 Sous-région intitulée « Bassin de Rennes et plateau Est »

4 Les forêts publiques ressortissant des deux documents représentent 10 % de la surface forestière régionale.

5 Recherche d'une adéquation entre capacité naturelle d'accueil de la forêt et niveaux des populations de grand gibier

3 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

L'articulation de la DRA ou du SRA avec les autres schémas, plans et programmes relevant de l'évaluation environnementale, est traitée au fil des développements, sans avoir fait l'objet d'un récapitulatif spécifique. Cette dimension peut être au final perçue comme correctement traitée, notamment par la prise en compte des dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, de la charte du parc régional d'Armorique, du plan régional de défense des forêts contre les incendies et des orientations régionales de gestion de la faune sauvage. Quelques précisions additionnelles, relatives aux projets en cours, auraient pu conforter cette dimension :

- le schéma régional de cohérence écologique devrait confirmer, dans une région à faible taux de boisement, les valeurs de réservoir de biodiversité ou de corridor biologique des massifs forestiers ; il est donc susceptible de renforcer cet enjeu de protection particulier ;
- les actions visant à mettre en place des synergies entre forêts publique et privée (projets de chartes forestières de territoire) ou capables d'avoir un effet d'entraînement sur la gestion par une meilleure commercialisation des bois (plans de massifs) ;
- le schéma régional air climat énergie constituerait l'occasion, indépendamment du rappel de l'enjeu de contribution du milieu forestier à la réduction des gaz à effet de serre, de clarifier le positionnement de l'établissement en matière d'implantations forestières d'installations productrices d'énergies renouvelables, confortant ainsi les décisions relatives au foncier (cf. 3.1 de la DRA et du SRA).

L'état initial présenté dépasse parfois le cadre strict des « espaces forestiers » et, a fortiori, celui des forêts publiques. Cette particularité sert la dimension territoriale des documents (cf. décision 3.1 visant à une meilleure intégration de ces entités dans la vie des territoires) mais dans le cas particulier de la biodiversité remarquable, une sélection plus drastique des espèces forestières aurait facilité l'identification des enjeux propres à ce milieu. Même si certaines composantes de l'état initial auraient pu être plus appliquées (tel la géologie à simplifier et à relier aux milieux formés) ou développées (cas du récapitulatif des dégâts dus aux coups de vent), l'exercice est au final tout à fait satisfaisant puisqu'exploitant au mieux les données actuellement disponibles⁶.

Les principales évolutions pressenties, notamment sur le plan des usages, sont développées et commentées ; les perspectives de changement climatique, dont la dynamique ne permettrait pas systématiquement une adaptation des essences actuellement en place, mériteraient un développement plus consistant, couplé à la prise en compte, même sommaire, de l'état sanitaire des forêts régionales, puisqu'il est susceptible d'amplifier les impacts des événements climatiques extrêmes.

Au final, il n'est pas présenté de perspective d'évolution de l'état initial en l'absence de DRA ou de SRA. Ce point devra être complété pour que le rapport environnemental réponde aux exigences du décret.

Les solutions de substitution permettant de répondre à l'objet des documents précités devront également être discutées, en mentionnant notamment les inconvénients qui résulteraient d'une telle situation.

⁶ Les forêts concernées ne sont pas encore toutes « aménagées » : les milieux sont donc incomplètement décrits : à titre d'exemple le croisement « sol »- «essences présentes » n'est pas possible, ni à l'échelle locale, ni au niveau régional, qui doit se contenter d'un ordre de grandeur.

Les impacts identifiés par le rapport environnemental correspondent aux risques de déséquilibre ou de dégradation des milieux, d'atteintes aux espèces, associés à des modalités de gestion inappropriées (exploitations ne respectant pas les milieux sensibles, non régulation de dynamiques spécifiques,...) ou reliés aux effets d'un changement climatique : il n'y a pas à proprement parler d'identification des impacts de la directive ou du schéma.

La DRA et le SRA cadrent l'activité forestière régionale (sur le plan du risque incendie, de la gestion cynégétique et des repères clés de la gestion sylvicole), mais tout en laissant une grande marge de manœuvre aux documents de gestion locale⁷, chargés de définir, pour un massif donné, un objectif principal et un objectif secondaire (parmi : la production de bois, l'accueil du public et la protection de milieux ou paysages à enjeux).

L'évaluation devrait donc identifier les effets des décisions celles-ci étant au préalable replacées dans chacun de ces contextes de gestion (production-protection, production-accueil...). Une telle structuration permettrait de n'omettre aucun effet négatif potentiel. L'exercice devrait également se traduire par la prise en compte de la sensibilité régionale, quelque peu estompée dans les documents présentés par l'utilisation des critères⁸ de la conférence d'Helsinki dont les prescriptions en matière de gestion forestière durable restent très générales.

Le réseau Natura 2000, qui ne représente que quelques pour cent de la surface forestière publique, est pris en compte, de manière indirecte : l'activité forestière intègre sa dimension réglementaire au quotidien puisque les plans d'aménagements sont soumis à évaluation d'incidence au titre du dispositif européen. Le décret 2012-616 requiert cependant une évaluation des incidences à l'échelle de la DRA et du SRA.

Hors Natura 2000, l'Ae relève l'effort de prise en compte des milieux à enjeux non protégés, concrétisé par la conception et la mise à disposition des conseils de gestion permettant de restaurer ou préserver la qualité des habitats d'intérêt communautaire.

Les mesures envisagées pour traiter les impacts des décisions, qu'il conviendrait de rattacher à une structure telle que celle suggérée supra, ne sont pas ordonnées selon une logique d'évitement (E), puis de réduction (R) pour les effets non évités, et enfin de compensation (C) pour les effets ni évités ni atténués. Il conviendra d'identifier leur nature (E, R, ou C) et de vérifier l'absence d'impact résiduel non justifiable afin de répondre aux exigences du décret relatif à l'évaluation des plans et programmes. Les mesures ne sont pas évaluées financièrement mais la présence systématique de bilans financiers détaillés, au sein des documents d'aménagements locaux, permet de considérer que cette absence formelle n'influe pas sur la qualité de l'évaluation.

La DRA et le SRA font état des modalités techniques de gestion forestière dont certaines sont formalisées sous la forme de guides ou encadrées par différentes notes de service à portée nationale : elles accompagnent bon nombre de dispositions de ces 2 documents cadres, pouvant tenir simultanément lieu de moyen, de modalité ou de mesure ERC. La mise à disposition de ces instructions internes devra être réfléchie et organisée afin de faciliter une lecture publique du dossier et, sur le plan de la technique sylvicole, les modalités spécifiques (régionales) d'application de ces textes nationaux devront être précisées (cf. 4.) afin de consolider la démonstration de leur valeur de mesure.

7 Dénommés « plans d'aménagements », propres à chaque forêt

8 6 critères, définis à Helsinki en 1993 et finalisés à Lisbonne en 1998 : maintiens des capacités de production biologique (dont le bois), du bon état sanitaire, respect de la biodiversité, protection des sols et des eaux, fourniture de diverses aménités (accueil du public, paysages...)

Les indicateurs proposés ne sont pas directement utilisables pour permettre un suivi et une évaluation du plan. Cet aspect de l'évaluation, qui constitue une étude à part entière, paraît trop succinctement traité du fait de l'emploi d'un cadre-type, référençant les indicateurs utilisés par les ORF. L'ajout d'éléments plus opérationnels, reflétant la qualité de la gestion d'enjeux multiples, et de précisions permettant de construire effectivement une évaluation⁹ seraient très préférables : la référence aux indicateurs « PEFC » constitue une piste intéressante qu'il conviendrait d'explorer et d'exploiter dans le même souci d'efficacité.

La présentation des méthodes ayant servi fait état des documents cadres utilisés et de l'organisation des échanges entre parties concernées, en phase d'élaboration du projet de rédaction. L'Ae souhaiterait que soient précisées les modalités d'implication des différents propriétaires concernés par le SRA afin de faire apparaître l'effort de gouvernance déployé dans ce cadre préparatoire.

Le résumé non technique correspond davantage à une présentation des enjeux et objectifs. En l'état, il conviendrait de le replacer en partie introductive afin d'introduire les impacts potentiels de manière plus démonstrative et de lui substituer un résumé reprenant la structure et les éléments clés de l'évaluation.

Au final, les aspects qualitatifs, manquants ou perfectibles de l'évaluation, semblent davantage résulter de l'application d'un cadre type qui n'est plus en phase avec le nouveau décret relatif à l'évaluation environnementale¹⁰, que d'un défaut de compréhension d'un exercice que maîtrise l'ONF, au quotidien, dans ses activités de gestion et d'ingénierie.

4 Prise en compte de l'environnement

La DRA et le SRA énumèrent de manière très exhaustive les nombreux guides et instructions qui permettent d'encadrer la gestion forestière et d'éviter nombreux impacts environnementaux potentiels, traduisant une vigilance marquée et globale de la part de la structure porteuse. Les quelques aspects commentés ci-dessous se rapportent aux interactions potentielles entre objectifs assignés à un massif forestier et sensibilité des milieux, non omises par les documents présentés mais dont l'affichage ou le niveau de suivi pourraient être renforcés.

L'état initial mentionne le contexte de pauvreté des sols à l'échelle régionale¹¹, parfois relié à une dimension historique (pratiques locales passées agricoles ou semi-industrielles). Il omet cependant la mention des retombées en azote atmosphérique, conséquentes au regard d'un milieu pauvre et non amendé, ce nutriment pouvant générer différents dysfonctionnements¹². Ce contexte sensible, également confirmé par les suivis écosystémiques de l'ONF sur le long terme¹³, appellerait une meilleure justification des repères clés de la gestion sylvicole susceptibles d'amplifier à terme l'appauvrissement des sols, tels que :

9 Définition de fréquences pour les mesures de suivi et d'échéances pour une évaluation globale, incluant le traitement des écarts aux valeurs cibles

10 Décret 2012-616 du 2 mai 2012

11 Au sens trophique: désaturation de la capacité d'échange cationique, « contenant » des éléments minéraux nutritifs

12 Effet de carences possible en cas d'excès en azote (déficit relatif des autres minéraux, tel que le magnésium), autres effets induits : sensibilité accrue à la sécheresse, au gel, à certains pathogènes et ravageurs

13 Cf. REseau National de suivi à long terme des ECosystèmes Forestiers (RENECOFOR)

- les âges d'exploitabilité (les forêts « menées » trop rapidement, ne permettent pas une reconstitution de la ressource minérale par le jeu des litières notamment),
- la gestion faite des rémanents de coupes (branches, fragments d'arbres non vendables...), qui contribuent à la reconstitution des sols et sont parfois extraits des parcelles.

En l'état, ces critères de gestion apparaissent effectivement peu modulés. L'Ae recommande donc une meilleure argumentation de leurs choix et, le cas échéant, une adaptation plus fine de ces repères aux différents types de milieux¹⁴ qu'occupent les essences forestières régionales.

La préservation des zones humides est encadrée par une note de service nationale citée par l'étude. L'Ae souhaiterait que soit précisée ou confirmée la mise en œuvre d'une logique de respect des dynamiques végétales naturelles pour ces milieux peu productifs et plus particulièrement lorsqu'il est temps de renouveler un peuplement dont l'origine artificielle (cas des plantations résineuses par exemple) aura pu effacer les critères floristiques permettant d'identifier une zone humide.

Les grands traits de la sensibilité des massifs au risque de feu de forêt sont exposés et traités par un certain nombre de recommandations ou obligations¹⁵. Les opérations de prévention les plus coûteuses (premiers débroussaillages, régénération des landes) devraient être subventionnées par différents fonds : il conviendrait d'indiquer si les sources de financements se présentent comme suffisantes pour permettre la mise en œuvre de ces mesures. L'effet positif des dispositions de prévention des incendies, tant sur le plan du paysage (limitation des surfaces uniformes d'un seul tenant) que de la biodiversité (richesse et évolution des cortèges d'espèces végétales plus favorable à la faune) aurait pu être exprimé.

Ces deux derniers enjeux ont été globalement bien traités. Le contenu de la directive et du schéma reflète tant sur le fond que sur le mode rédactionnel l'engagement de l'ONF sur ces deux thématiques importantes. La diversification des milieux est ainsi consolidée par l'objectif de maintien de l'équilibre entre feuillus et résineux (pour la DRA) ; le dispositif de suivi correspondant pourrait être toutefois explicité. La décision de « recherche d'un équilibre des classes d'âge » peut également permettre un accroissement de la diversité à la condition qu'elle soit pondérée en situation de peuplements ruinés¹⁶, puisque susceptible de générer des surfaces homogènes d'un seul tenant : un indicateur du maintien d'une diversité de régime (ou « traitements ») serait donc souhaitable pour suivre l'évolution de cette composante de la biodiversité. Enfin, la mise en place d'un réseau d'arbres à forte valeur biologique (arbres à cavités constituant des micro-écosystèmes), élément de renforcement d'une biodiversité dite « ordinaire », appellerait également un indicateur de suivi.

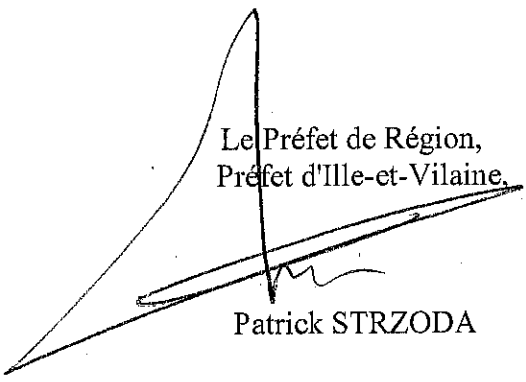
Les perspectives de changements climatiques constituent, en filigrane, l'un des enjeux majeurs des documents cadres visés par le présent avis, puisque capables de déstabiliser les milieux et de compromettre le niveau des services écosystémiques qu'ils offrent, et tout particulièrement leur effet modérateur, de contribution au stockage du gaz carbonique. Cette dernière dimension aurait pu servir à une affirmation plus nette de l'enjeu économique de la production de bois puisque outil de dynamisation et de rajeunissement, capable in fine

14 Au sens des sols

15 Constituant le corps du plan régional de défense des forêts contre les incendies

16 Qualificatif appliqué aux peuplements dont l'essence-objectif, trop disséminée, ne permettra pas une régénération naturelle et induit d'ores et déjà une perte significative de production

d'améliorer la fonction de « puits de carbone » de la forêt, à assortir d'un suivi de la capacité des sols à permettre cette évolution sylvicole. La prise en compte des risques climatiques, traduite par l'attention requise aux adéquations essences-sols, et par l'identification des essences à surveiller ou expérimenter ainsi que des échelles spatiales visées, mérite d'être soulignée. Un objectif de taux de boisement et l'identification d'échéances viendraient utilement compléter cette disposition clef.



Le Préfet de Région,
Préfet d'Ille-et-Vilaine.

Patrick STRZODA