

Projet de programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de Normandie

Enseignements tirés de la concertation préalable du public et mesures envisagées validés par la Commission régionale de la forêt et du bois du 28 février 2019

La Commission régionale de la forêt et du bois, co-présidée par l'État et la Région, est chargée d'élaborer le Programme régional de la forêt et du bois (PRFB), déclinaison du Programme national du même nom. Ce programme de politique publique forestière a pour objectifs de davantage et mieux mobiliser le bois des forêts normandes pour alimenter la filière, dans le cadre de la croissance verte et des principes de gestion durable.

Les travaux d'élaboration du programme régional de la forêt et du bois de Normandie ont commencé en 2017, pilotés par un groupe (COFIL) constitué de représentants de la DRAAF, de la Région, de ProfessionsBois, du Centre régional de la propriété forestière (CRPF) et de l'Office national des forêts (ONF).

Conformément au Code forestier et au Code de l'environnement, le projet de PRFB est soumis à évaluation environnementale stratégique et participation du public.

Les dispositions sur la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ont été complétées en 2016 par le principe d'une participation préalable. Pour le PRFB de Normandie, les membres de la CRFB ont souhaité une large information du public et des partenaires leur permettant de participer. En conséquence, la concertation préalable sous l'égide d'un garant a été retenue. Conformément à l'article L121-1 du Code forestier qui stipule que le PRFB est soumis à la participation du public par l'autorité administrative compétente de l'État, et en application de l'article R. 121-22 du Code de l'environnement, la préfète de Normandie a demandé à la Commission nationale du débat public de désigner un garant. M. Jérôme LAURENT a été désigné le 18 juillet 2018 (décision n°2018/64/PRFB Normandie / 1).

Courant de l'été 2018, les modalités de concertation ont été établies par le garant et la DRAAF.

En parallèle, les travaux de rédaction ont été poursuivis, afin de mettre à disposition du public un projet suffisamment avancé pour permettre d'en comprendre les enjeux et les orientations (V1 du projet de PRFB).

La concertation du public s'est déroulée du 19 octobre au 18 novembre 2018, après information préalable conformément au Code de l'environnement.

Les modalités suivantes ont été mises en œuvre :

- une large information a été réalisée en s'appuyant sur les membres de la CRFB à travers leurs réseaux
- le projet de PRFB (V1) et des documents explicatifs ont été mis à disposition sur le site internet de la DRAAF
- le public a été invité à utiliser un formulaire de réponse ouvert (non obligatoire) et à le transmettre par voie électronique préférentiellement
- 2 réunions ont été organisées
 - l'une avec les apprenants/étudiants (BTS 1ère année) du lycée Saint Joseph de Mesnières-en-Bray et du lycée des métiers du bois et de l'éco construction d'Envermeu
 - l'autre avec les personnes ayant contribué à l'élaboration du PRFB, dans le cadre des réunions de travail qui se sont tenues en 2017 et 2018.

Un bilan de la concertation a été établi par le garant et publié sur le site internet de la DRAAF.

Conformément au Code de l'environnement, le maître d'ouvrage doit indiquer les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation et les publier dans un délai de 2 mois après la publication du rapport du garant.

Les enseignements tirés de la concertation

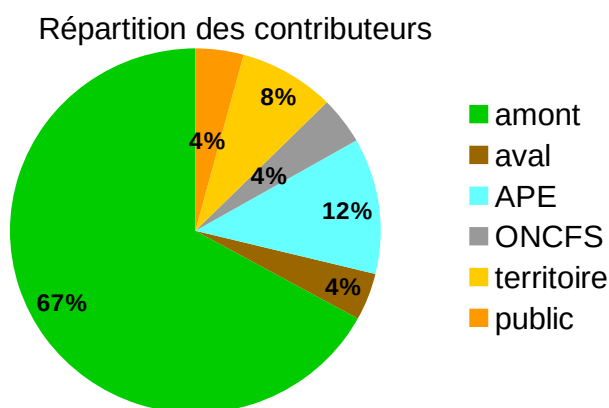
Les propositions émises lors de la concertation préalable du public ont permis une amélioration globale de la rédaction :

- de nombreuses propositions ont été intégrées dans la V2 du PRFB (les principales modalités retenues figurent en encadré dans la suite du texte)
- d'autres propositions intéressantes en soi, n'ont pas été retenues pour les raisons suivantes :
 - ne relevant pas du champ du PRFB (mais par exemple du Code de l'urbanisme comme la réglementation des clôtures),
 - relevant d'un échelon supra régional¹,
 - ou ayant une précision de niveau « plan d'actions »

Les commentaires généraux ont pu faire évoluer la rédaction, à la marge, mais n'ont généralement pas été intégrés.

Quelques formulations utilisées ont été sources de malentendus, et ont été corrigées².

1. Un public resserré, représentant peu de catégories d'acteurs



Trente contributions écrites ont été reçues dont certaines étaient le fruit d'un travail collectif (notamment celles des étudiants) ; six sont des doublons.

Hors doublons, environ la moitié des contributeurs sont des propriétaires forestiers ou leurs représentants.

Les 2/3 des contributeurs sont des acteurs de l'amont.

Les étudiants ont été considérés comme acteurs de l'amont pour Mesnières et de l'aval pour Envermeu.

Les étudiants d'Envermeu sont donc les seuls contributeurs de l'aval.

Une seule contribution provient du grand public.

Le grand public, l'aval et les élus ont très peu participé à cette concertation. Il est important d'identifier les moyens d'intéresser l'ensemble des acteurs concernés à la suite des travaux et à la mise en œuvre du PRFB. Sont notamment prévus :

- la mise en ligne sur le site internet de la DRAAF de la version à jour du PRFB
- l'identification des actions à conduire prioritairement
- le suivi du programme d'actions du PRFB et la restitution des résultats à l'ensemble des publics intéressés

1 Par exemple, l'indemnisation des dégâts causés par le gibier en forêt, la création d'un pôle technologique dédié à la filière forêt-bois intégrant une pépinière d'entreprise, la recherche pour créer un carburant diesel vert à partir de biomasse forestière, la recherche sur le climat ...

2 Ainsi, le PRFB n'a pas pour objectif d'imposer aux propriétaires forestiers de réaliser des investissements (sans se préoccuper de leur capacité à investir), mais demande qu'une approche cohérente soit mise en place dans l'analyse entre état de la forêt-gestion prévue-investissements nécessaires

2. Affirmer la cohérence et la complémentarité des politiques publiques

L'existence de plusieurs politiques de portée régionale (« Nouvelle politique bois et forêts » de la Région, Programme régional de la Forêt et du Bois, Schéma régional biomasse ...) sur un même sujet n'est pas comprise et est perçue comme un manque de cohérence entre l'État et la Région.

Les instances régionales chargées des politiques forestières sont précisées dans le document.

Les liens entre les différents documents de politique publique concernant la filière sont explicités.

Le PRFB et la politique bois et forêts de la Région se basent sur des travaux conduits en commun par les acteurs de la filière (les groupes de travail pour l'élaboration du PRFB). Les deux documents ne couvrent pas exactement le même champ et sont complémentaires. De plus, le contrat de filière permet d'avoir un cadre cohérent de l'action de chacun dans la filière.

3. La nécessité de renforcer les liens amont-aval et certains maillons de la filière

Plusieurs observations émises pendant la concertation ont confirmé le fait que la notion de filière n'est pas acquise.

Certains propriétaires forestiers ne se sentent pas représentés par l'interprofession, bien que leurs représentants aient joué un rôle important à la création des deux interprofessions (Haute et Basse Normandie) et qu'ils en soient toujours membres.

Le lien amont – aval doit être consolidé : plusieurs personnes considèrent que la communication entre amont et aval est insuffisante, mais certains contributeurs (notamment une partie des étudiants) ne voient pas l'intérêt d'un lien fort amont-aval.

Certains maillons de la filière (entreprises de travaux et d'exploitation forestière notamment) doivent être renforcés.

Des améliorations sont à rechercher également dans les relations entre formation et filière : des précisions sont attendues sur les attentes de la filière (quel niveau de formation demande-t-elle) et sur son investissement dans la formation des futurs professionnels (accueils de stagiaires et d'apprentis)

Le rôle de l'interprofession comme porte-parole, représentant, et porte d'entrée pour l'ensemble des sujets de la filière est affirmé. Cette approche n'exclut aucunement les autres formes de représentation (notamment syndicales ou techniques).

L'appui particulier aux entreprises de travaux et d'exploitation forestière est approfondi (en particulier sur les réflexions sur les aides aux investissements dès l'installation, et pour répondre aux exigences de protection des sols...).

La contractualisation représente un moyen de donner plus de cohésion et de sécuriser le fonctionnement de la filière.

Une meilleure connaissance réciproque entre acteurs de l'amont et de l'aval (besoins, contraintes...) est indispensable, et doit commencer au stade de la formation ; cela demande un effort particulier des entreprises pour accueillir les étudiants (visites, stages, apprentissage...) et la création d'outils particuliers (plates-formes pour les propositions/recherches de stages, d'apprentissage...).

4. L'importance de mieux communiquer et partager sur de nombreux sujets

La connaissance par le grand public, les maîtres d'ouvrage et les prescripteurs des qualités du matériau bois et de la diversité de ses utilisations est insuffisante. Les réglementations thermiques et environnementales constituent des opportunités mais les outils permettant de démontrer les avantages du bois ne sont pas toujours disponibles.

La question du transport du bois est également source de difficultés, avec des arrêtés locaux d'interdiction de circulation.

Certains sujets font l'objet de discussions passionnées, et peuvent même devenir clivants. Il s'agit en particulier de sujets liés à la gestion forestière (coupes, place du résineux) et à ses conséquences attendues ou supposées sur certains services écosystémiques.

Il convient également de s'accorder sur la caractérisation de certains peuplements. Ainsi, la vision du « peuplement en impasse sylvicole » n'est pas partagée :

- pour certains, c'est un peuplement sans avenir (essence non adaptée à la station ..) mais situé dans une station qui permettrait une production de bois d'œuvre, et qui doit donc être remplacé par un peuplement d'avenir
- pour d'autres, c'est un « peuplement pauvre, en général riche d'une biodiversité remarquable »

Il n'est pas du ressort du PRFB de lancer des études ou des démarches normatives sur les qualités du matériau bois. Toutefois, une large communication est possible sur les possibilités offertes par le bois en construction, notamment grâce au déploiement de l'Alliance bois construction.

La perception de la sylviculture par certains corps de la société doit être mieux écoutée, analysée et des réponses appropriées apportées. L'interprofession doit être sensibilisée à cette écoute.

Les élus ont un rôle important à jouer dans cet effort de communication, et doivent donc, dans un premier temps, être eux-mêmes bien informés. Sur le sujet du transport, améliorer le dialogue entre les professionnels de la filière et les élus des collectivités permettrait d'instaurer une meilleure compréhension réciproque et un dialogue constructif entre élus et exploitants forestiers. La proposition de regrouper les actions en lien avec les territoires au sein d'un axe spécifique n'a pas été retenue, pour éviter des redondances. Ce point avait été discuté au tout début des travaux et l'idée avait été abandonnée.

Des modalités adaptées de communication doivent être retenues selon les publics.

Pour mieux partager sur certains sujets, une phase « terrain » peut s'avérer indispensable et est recommandée.

5. Les conditions d'une mobilisation supplémentaire

NB : Postérieurement à la concertation, sur la base de l'étude fournie par l'IGN, le chapitre sur la mobilisation supplémentaire a été revu lors d'une réunion de travail spécifique DRAAF – CRPF en janvier dernier.

La capacité des acteurs de l'amont à répondre aux objectifs de mobilisation du PRFB pose question.

Un renforcement des effectifs de gestionnaires est à prévoir.

La difficulté des conditions de travail et le faible niveau de rémunération de certains acteurs de l'amont sont soulignés, avec une demande au PRFB de soutenir l'amélioration des tarifs horaires ou au m3.

Par ailleurs, la capacité des entreprises de travaux et d'exploitation doit aussi être soutenue, notamment sur l'aspect des matériels permettant d'exploiter en respectant les sols. La dynamisation de la gestion doit s'accompagner d'une attention particulière à la protection des sols, et plus largement à la protection des services écosystémiques.

Pour permettre aux entreprises de se développer, il est important qu'elles aient une visibilité à court et moyen terme.

Concernant les aides, les demandes portent à la fois :

- sur la simplification et la continuité des dispositifs existants
- sur l'ouverture de nouveaux dispositifs, notamment d'appui aux entreprises de travaux et d'exploitation forestière (aide à l'investissement au moment de l'installation)

Des formations devront être organisées sur un ensemble de thématiques : biodiversité, protection des sols

6. Les fonctions environnementales

C'est la thématique la plus souvent relevée avec 34 contributions (12% du total). Cette importance s'explique en partie par le champ qui est couvert, beaucoup plus large que celui d'autres thématiques et notamment :

- valoriser la diversité de la forêt, les services écosystémiques (eau, air, sols) qu'elle rend et le rôle de la sylviculture dans la trame verte et bleue
- biodiversité ordinaire et remarquable
- fonctionnalité et esthétique du paysage
- appauvrissement et tassement des sols
- évaluation environnementale
- conditionnalité environnementale des aides
- rôle des naturalistes ou de la future Agence régionale de la biodiversité

Les observations proviennent pour la plupart des représentants des associations de protection de l'environnement, et dans une moindre mesure de certains acteurs publics et/ou territoriaux (ONF, ONCFS, PNR...). Les forestiers privés et les représentants de la filière bois ont peu d'observations (dans la phase de concertation) relatives à cette thématique.

De nombreuses remarques sont en cohérence avec celles faites par le CEREMA dans le cadre de l'évaluation environnementale³.

Plus globalement, les représentants des associations de protection de l'environnement ont fait part de leur déception quant au traitement des thématiques biodiversité et protection de l'environnement dans les groupes de travail. Ces thématiques ont pourtant fait l'objet d'une réunion spécifique en septembre 2017 (avec présence de la recherche scientifique sur les questions d'écologie forestière).

Suite aux observations issues de la concertation et de l'évaluation environnementale stratégique, la prise en compte de sujets, insuffisamment développés dans la V1, a été approfondie dans la V2 (mesures favorables à la biodiversité ordinaire, habitats d'intérêt communautaire, tassements des sols et mécanisation...).

Toutes ces thématiques doivent être intégrées dans le panel de formations (en lien notamment avec la mobilisation supplémentaire de bois).

Les pratiques favorables et les équipements permettant de les mettre en œuvre sont promus.

Il faut mieux associer les associations de protection de l'environnement à différents moments (expérimentation, vulgarisation, formation, communication...). Les liens entre acteurs forestiers et acteurs de la protection de l'environnement doivent être développés.

La démarche itérative de l'évaluation environnementale stratégique a permis d'apporter des réponses aux questions soulevées pendant la concertation.

7. Validation de la CRFB

Les réponses apportées aux observations émises pendant la concertation préalable sont inscrites dans la V2 du projet de PRFB [et ses annexes]. Cette nouvelle version intègre également les réponses aux observations portées par le CEREMA dans le cadre de l'évaluation environnementale stratégique, et approfondit les questions des orientations sylvicoles, des objectifs de mobilisation et de renouvellement, et la thématique de l'équilibre sylvo-cynégétique, en s'appuyant sur des réunions de travail spécifiques (avec le CRPF, avec les membres du comité sylvo-cynégétiques et acteurs associés).

Ces travaux ont été conduits et validés par le COPIL du PRFB (DRAAF, Région, ProfessionsBois, CRPF, ONF)

La question du niveau d'opposabilité entre PRFB et SRGS ne relevant pas du niveau régional mais national, la réponse sur ce point a été apportée par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (les documents cadres doivent être conformes au PRFB).

Les membres de la Commission régionale de la forêt et du bois ont approuvé, en validant la version V2 du PRFB le 28 février 2019, les mesures à mettre en place pour répondre aux enseignements tirés de la concertation.

³ La démarche itérative de l'évaluation environnementale a commencé après la publication de la V1 pour la concertation du public