



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur
le programme régional de la forêt et du bois
(PRFB) 2020-2030 de La Réunion (974)**

n°Ae : 2020-32

Avis délibéré n° 2020-32 adopté lors de la séance du 23 septembre 2020

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 23 septembre 2020 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le programme régional de la forêt et du bois de la Réunion.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Thérèse Perrin, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Étaient absents : Christine Jean, Serge Muller, Eric Vindimian

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de région de La Réunion, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 13 juillet 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date des 21 et 22 juillet 2020 :

- le préfet de département de La Réunion, et a pris en compte sa contribution du 27 août 2020,*
- la directrice générale de l'agence régionale de santé de La Réunion.*

Sur le rapport de François Vauglin et Annie Viu, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le programme régional forêt-bois (PRFB) de La Réunion, dont l'évaluation environnementale fait l'objet du présent avis, constitue, en application de l'article L. 122-1 du code forestier, la déclinaison régionale du plan national forêt-bois (PNFB). Il a été élaboré par la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB), qui associe les services de l'État, des collectivités, les acteurs de la filière forêt-bois régionale, les associations environnementales et les principaux usagers de la forêt.

Le programme ne décline en actions que le volet économique de la filière forêt-bois, estimant que les autres enjeux relèvent de documents stratégiques existants, considérés comme des pré-requis. Cet argument est conforté par le fait que l'exploitation forestière est exclue des forêts naturelles, à l'exception des peuplements de Tamarin. L'Ae recommande de présenter un PRFB respectant l'article L. 122-1 du code forestier, en localisant les forêts où auront lieu les prélèvements supplémentaires et sans omettre les actions à maintenir ou à prévoir concernant les principes de préservation de l'environnement, de la forêt et d'accueil du public.

Les forêts publiques bénéficiant du régime forestier représentent plus de 80 % des surfaces forestières dont 87 % sont destinées à la conservation des espaces naturels. Dans ce contexte et pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la conservation pérenne des habitats naturels et de la biodiversité forestière, en particulier concernant les espèces indigènes (dont un grand nombre d'espèces endémiques), et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes,
- l'adaptation au changement climatique des peuplements et des écosystèmes forestiers et la prise en compte des risques pour les peuplements actuels,
- la capacité de la forêt à contribuer aux objectifs climatiques,
- la préservation des sols, en particulier face au risque d'érosion,
- la préservation de la qualité des paysages.

Les espèces exotiques envahissantes constituent une des principales menaces pour la biodiversité régionale. Aussi, l'Ae recommande de produire un bilan de la stratégie de lutte contre ces espèces et de définir les secteurs prioritaires pour lutter contre leur dissémination en précisant les moyens humains et financiers à mobiliser. Une augmentation de la récolte de bois dépend de la mobilisation en forêt privée dont une part est constituée d'anciennes parcelles agricoles transformées en friches. L'Ae recommande de définir une stratégie de gestion prenant en compte les enjeux environnementaux en présence (préservation de la biodiversité, lutte contre les espèces exotiques envahissantes, développement des espèces indigènes...).

L'Ae recommande également de s'accorder sur des objectifs quantifiés et localisés articulés entre le schéma régional biomasse et le PRFB et de faire précéder tout développement de l'exploitation énergétique d'espèces exotiques envahissantes par la définition d'itinéraires techniques dont la mise en œuvre permet de garantir une exploitation durable tout en visant un recul à terme des dites espèces.

L'ensemble des recommandations de l'Ae sont précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur la qualité du rapport environnemental et sur la prise en compte de l'environnement par le programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de la région La Réunion élaboré par la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Daaf), le Conseil régional et le Conseil départemental, en concertation avec les autres services de l'État et les acteurs et parties prenantes de la filière forêt bois, réunis au sein de la commission régionale de la forêt et du bois mentionnée à l'article L. 113-2 du nouveau code forestier.

L'Ae a estimé utile, pour la bonne information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces analyses par une présentation du territoire et du PRFB. Un rappel du cadre procédural dans lequel s'inscrit le PRFB est également fourni ci-après.

1 Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

1.1 Contexte général

Depuis la fin des années 2000, l'État et les acteurs du monde de la forêt et du bois se sont mobilisés pour définir une nouvelle stratégie nationale de filière. Cette stratégie se décline en plusieurs documents dont le contrat stratégique de filière (CSF) et le plan national de la forêt et du bois (PNFB). Le programme régional de la forêt et du bois (PRFB) soumis à l'avis de l'Ae constitue la déclinaison à La Réunion du PNFB.

1.1.1 Programme national de la forêt et du bois

La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF), dans son article 67, a instauré (article L. 121-2-2 du code forestier) un programme national de la forêt et du bois (PNFB), devant préciser les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans. Approuvé par décret n° 2017-155 du 8 février 2017, après avis du Conseil supérieur de la forêt et du bois, il détermine des objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondés sur des indicateurs de gestion durable et définit les territoires interrégionaux qui justifient, de par leurs caractéristiques communes, une coordination des programmes régionaux de la forêt et du bois. Le PNFB est décliné sous forme de programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) selon les caractéristiques et enjeux propres à chaque territoire régional.

Le PNFB 2016-2026 a fait l'objet de deux avis de l'Ae, l'un constituant un avis pour son cadrage préalable², l'autre concernant le document dans sa version soumise à consultation du public³. Approuvé le 8 février 2017⁴, il fixe quatre objectifs à la politique forestière pour en « *initier la transition* » :

² Avis Ae n° 2015-86. adopté lors de la séance du 2 décembre 2015.

³ Avis Ae n° 2016-031 adopté lors de la séance du 6 juillet 2016.

⁴ Décret n° 2017-155 du 8 février 2017 portant approbation du programme national de la forêt et du bois.

- 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 des effets et adaptation des forêts françaises au changement climatique ;
- développer des synergies entre forêt et industrie.

Parmi les grandes orientations prévues, le PNFB vise notamment à augmenter, à l'horizon 2026, de 12 millions de m³ le volume annuel prélevé par rapport à celui prélevé entre 2005 et 2012 (90 millions de m³) pour porter le taux de prélèvement des bois exploitables de 50 %⁵ à 65 %. Il doit être accompagné d'une déclinaison régionale de ces objectifs. S'agissant des forêts d'outre-mer, il est par ailleurs précisé que la connaissance des ressources génétiques, du fonctionnement des écosystèmes forestiers tropicaux et des capacités d'adaptation au changement climatique, seront des priorités.

1.1.2 Programmes régionaux de la forêt et du bois

L'article L. 122-1 du code forestier prévoit que « *dans un délai de deux ans suivant l'édiction 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* ».

Cet article définit ensuite les grandes lignes du contenu d'un PRFB :

- il 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,
- il identifie les massifs forestiers à enjeux prioritaires pour la mobilisation du bois,
- il précise les conditions nécessaires au renouvellement des peuplements forestiers, notamment au regard de l'équilibre sylvocynégétique⁶,
- il définit un itinéraire de desserte des ressources forestières en s'appuyant sur les référentiels géographiques et forestiers de l'Institut national de l'information géographique et forestière,
- il définit les actions à mettre en œuvre dans la région.

Le PNFB décrit la méthodologie d'élaboration et le contenu minimal attendu des PRFB. Ceux-ci doivent ainsi définir :

- les besoins en bois des industries, des collectivités et des particuliers, en volumes par usage, actuels et tendanciels (à court et moyen termes),
- les objectifs de mobilisation par bassin d'approvisionnement et pour chaque usage (bois d'œuvre (BO), bois industrie (BI), bois énergie (BE)), en tenant compte autant que possible de l'ensemble des prélèvements (récolte commercialisée et évaluation de la récolte

⁵ Le PNFB précise qu'en moyenne, sur la période 2005-2013, le prélèvement métropolitain s'élève à 50 % environ de la production biologique nette (mortalité des peuplements déduite).

⁶ L'équilibre sylvocynégétique consiste à rendre compatibles la présence durable d'une faune sauvage riche et variée avec la pérennité et la rentabilité économique des activités sylvicoles (article L. 425-5 du code de l'environnement).

autoconsommée) ; le PRFB doit fixer un objectif de mobilisation avec des échéances, « élaboré en cohérence avec le schéma régional de mobilisation de la biomasse »,

- les enjeux écologiques et sociaux des différents massifs forestiers (le PRFB doit mettre en lumière les critères clés pour rendre compatible une mobilisation accrue avec les objectifs de gestion durable, différemment pondérés entre vocations sociale, environnementale et économique selon les massifs),
- la localisation des forêts où auront lieu les prélèvements supplémentaires⁷ ; la mobilisation doit y être réalisée dans le cadre d'un projet d'adaptation de la forêt aux nouvelles conditions climatiques,
- les capacités matérielles et les conditions d'exploitation et de transport de la ressource à réunir à partir du diagnostic de l'existant. Un schéma d'itinéraires de desserte des ressources forestières doit être élaboré et les besoins en desserte quantifiés,
- le plan d'actions à mettre en place pour atteindre les objectifs nationaux et les éventuels objectifs régionaux,
- les crédits disponibles, publics et privés, et les modalités de leur mise en œuvre.

Les PRFB remplacent les orientations régionales forestières⁸ (ORF) ainsi que les plans pluriannuels régionaux de développement forestier⁹ (PPRDF). Ils sont élaborés pour une durée maximale de dix ans.

Ils doivent être déclinés de manière opérationnelle dans les documents d'orientation forestière suivants, pris par arrêté du ministre chargé des forêts¹⁰ :

- les directives régionales d'aménagement (DRA) pour les forêts domaniales,
- les schémas régionaux d'aménagement (SRA), pour les forêts publiques des collectivités et des établissements publics,
- les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées. Ces documents cadrent notamment la réalisation des plans simples de gestion (PSG).

1.1.3 Contexte forestier régional

La Réunion, dont la superficie totale de l'île couvre 251 100 ha pour 850 000 habitants (chiffre 2017, la population ayant connu une progression de 0,5 %/an entre 2012 et 2017) dispose d'une surface

⁷ À rechercher parmi les forêts où l'âge d'exploitabilité des peuplements est atteint voire dépassé (tout en préservant les vieux arbres et/ou îlots de sénescence) et en priorisant sur les massifs à bois et très gros bois de bonne voire très bonne qualité.

⁸ Les orientations régionales forestières étaient, comme les PRFB, élaborées par les Commissions Régionales de la Forêt et des Produits Forestiers (CRFPF). Elles traduisaient au niveau de la région administrative les objectifs de la politique forestière relevant de la compétence de l'État en matière de gestion durable. Elles concernaient toutes les forêts (publiques et privées), et tous les acteurs de la filière (sylviculteurs, entreprises d'exploitations forestières, industriels et transformateurs du bois). Elles fixaient la politique forestière au niveau régional ainsi qu'un programme d'actions générales source : <https://agriculture.gouv.fr/politique-forestiere-les-orientations-regionales-forestieres-orf>.

⁹ L'élaboration d'un plan pluriannuel régional de développement forestier (PPRDF) dans chaque région avait été introduite par la loi du 27 juillet 2010 dite de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Le PPRDF avait pour objectif d'analyser les raisons d'une suffisante exploitation de certains massifs et de définir des actions pour y remédier. Ces plans ont été remplacés par les PRFB.

¹⁰ Article L. 122-2 du code forestier.

forestière de 120 000 ha. Celle-ci est constituée de forêts publiques relevant du régime forestier pour 100 311 ha¹¹.

L'île était appelée « England's forest » par les navigateurs britanniques. Avant l'installation des premiers colons à la fin du XVII^e siècle, les forêts naturelles couvraient presque entièrement l'île (si l'on excepte les zones volcaniques actives, les crêtes et les plateaux de haute altitude ainsi qu'une bande de savanes le long de la côte Ouest). La forêt couvrait alors 215 000 ha et sa superficie a été réduite d'environ 40 % en trois siècles et demi. En métropole, la forêt a doublé depuis le 19^e siècle.

Le dossier retranscrit une définition de la forêt particulière au territoire, l'espace forestier public prenant en compte, outre les formations forestières classiques, certaines friches, les landes d'altitude, les remparts¹², les coulées volcaniques ou certaines zones habitées du cirque de Mafate.

On peut distinguer cinq grands types de végétation arbustive à partir de la description des écosystèmes forestiers extraits de la directive et du schéma régional des forêts publiques¹³ (DSRA établie en 2013) et de la « typologie des habitats naturels et semi-naturels de La Réunion » reprise dans le PRFB :

- la végétation littorale composée soit de fourrés dominés par des espèces exotiques envahissantes, soit de forêts exotiques ou indigènes plantées,
- la forêt tropicale humide de basse altitude, appelée localement « forêt de Bois de couleur des Bas », largement détruite dès les premiers temps de la colonisation humaine, qui subsiste sous forme relictuelle et couvre environ 17 000 ha,
- la forêt tropicale semi-sèche, également largement détruite, qui ne subsiste que sur les fortes pentes encaissantes des rivières, constituée d'un couvert arboré discontinu et peu dense d'environ 7 à 10 m de hauteur,
- les forêts et les fourrés de montagne (entre 800 m et 2 000 m d'altitude), aux arbres généralement tortueux. On y retrouve les forêts dominées par *Acacia heterophylla* (Tamarin des Hauts, espèce d'acacia endémique de La Réunion) qui sont considérées généralement comme un stade pionnier de la forêt climacique¹⁴,
- les fourrés éricoïdes¹⁵ à *Erica reunionensis*, les fourrés à *Sophora denudata* et les pelouses altimontaines, situés au-dessus de la limite naturelle de la forêt, vers 1 900 m d'altitude. La flore de ces trois types d'habitats naturels se caractérise par son très fort taux d'endémisme.

Le DRSA conclut en synthèse que « *les forêts d'altitude sont les mieux représentées et les mieux conservées. Uniques dans les Mascareignes, elles ont un fort taux d'espèces endémiques et une grande diversité paysagère. Elles se situent en totalité dans le cœur du Parc national de La Réunion* ».

¹¹ Donnée issue de la directive et schéma régional d'aménagement (DSRA) de La Réunion, produit par l'office national des forêts (ONF) en 2013.

¹² Le terme de « rempart » désigne à la Réunion les parois rocheuses vertigineuses qui marquent le relief et délimitent les cirques.

¹³ La forêt publique étant essentiellement départemento-domaniale, il a été décidé de n'établir qu'un seul document qui vaut « directive » pour les forêts départemento-domaniales et « recommandation » pour les autres forêts publiques.

¹⁴ Le climax désigne l'état final d'une succession écologique, et le plus stable dans les conditions existantes (source Wikipedia).

¹⁵ Végétation essentiellement constituée d'éricales, plantes gamopétales ligneuses.

Des forêts de *Cryptomeria japonica*, conifère originaire du Japon, installées entre 1960 et 1985, couvrent 1 970 ha et font l'objet d'une exploitation du bois. On rencontre également des peuplements d'essences exotiques diverses dont *Acacia mearnsii* (espèce exotique envahissante originaire d'Australie, utilisée pour le bois de chauffage, et principalement concentrée dans les Hauts de l'ouest).

Les forêts appartiennent dans leur majorité au Département et bénéficient d'un statut départemento-domaniale¹⁶. Les autres forêts publiques appartiennent à l'État ou à la Région.

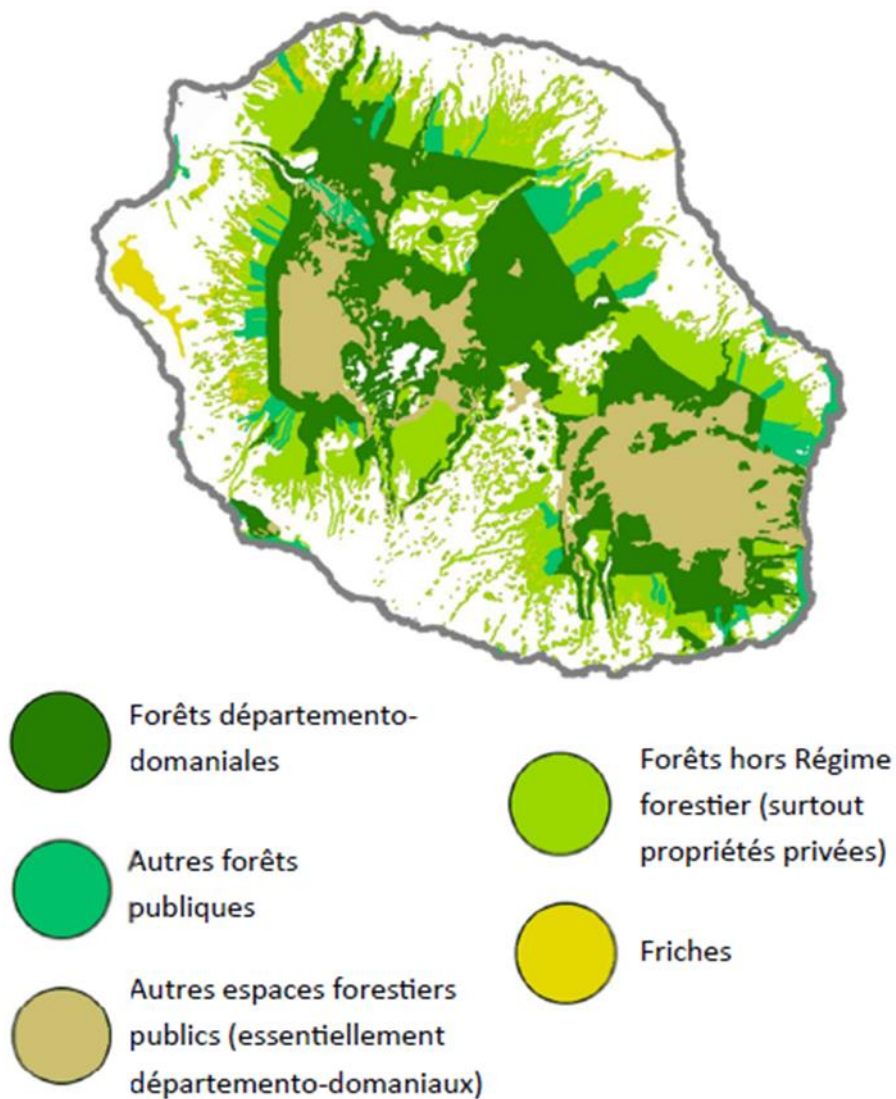


Figure 1 : Statut foncier des forêts (source : PRFB)

Les forêts publiques sont destinées pour 87 % des surfaces à la conservation des habitats naturels : 8 % sont consacrées à la protection des sols et du paysage et 5 % sont susceptibles d'être exploitées. La figure ci-dessous pourrait utilement compléter le dossier.

¹⁶ Ce statut particulier créé en 1947 après la départementalisation pour les ex-propriétés de la Colonie dissocie le droit de propriété attribué au Département et le droit d'usage qui a été, en ce qui concerne les immeubles en nature de forêt ou destinés à être reboisés, attribué à l'État tant qu'il a l'usage des lieux concernés. (source DSRA/ONF)

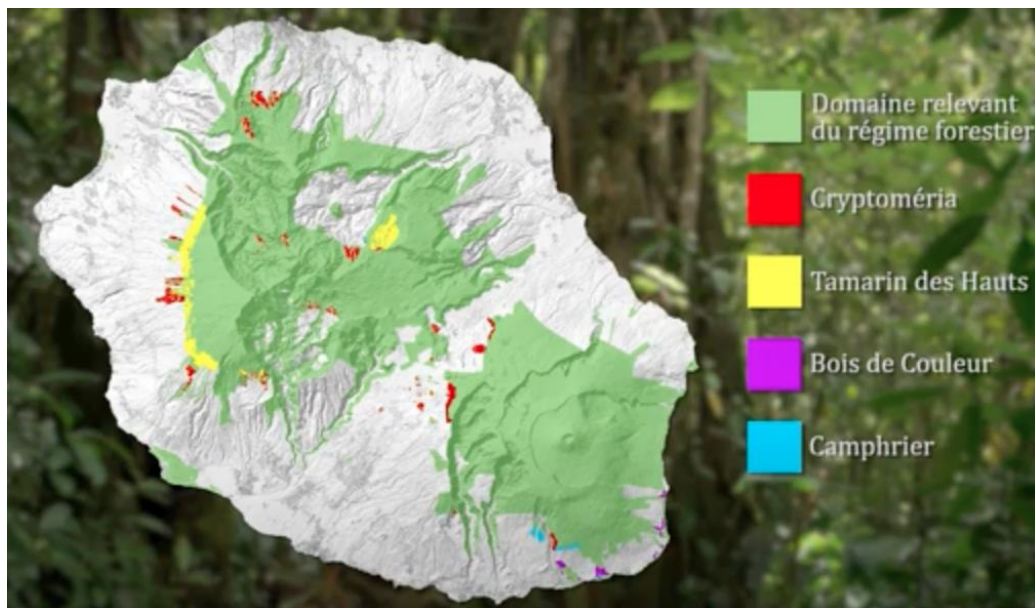


Figure 2 : Répartition des exploitations de l'ONF (source : vidéo de présentation du PRFB https://www.youtube.com/watch?v=76fYGe_1yTY&feature=youtu.be)

Le foncier et la nature et la qualité des peuplements de la forêt privée sont très mal connus. En l'absence de centre régional de la propriété forestière (CRPF), la mobilisation des acteurs privés reste difficile.

En application de l'article L. 341-3 du code forestier, le défrichement des forêts est interdit à La Réunion. Seule une dérogation à cette interdiction (et non pas une autorisation) peut être accordée de façon exceptionnelle.

Aucune forêt n'est certifiée PEFC¹⁷.

L'exploitation forestière, essentiellement centrée sur deux espèces (le Cryptomeria et le Tamarin des Hauts), ne concerne que quelques milliers d'hectares de forêts. Le volume estimé exploitable est d'environ 1 000 m³/an et, selon l'ONF, couvre seulement 2 % des besoins de la filière bois locale. Les emplois directs liés au bois représentent 2,5 % de la population active.

1.2 Présentation du projet de programme régional de la forêt et du bois de La Réunion

1.2.1 Élaboration du PRFB

L'instance chargée de l'élaboration du PRFB est la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB)¹⁸, présidée conjointement par le Préfet de Région et le président du Conseil régional et copilotée par le président du Conseil départemental (premier propriétaire foncier de l'île). La

¹⁷ Acronyme de « Pan european forest certification ». Le programme de reconnaissance des certifications forestières est une certification forestière privée qui promeut la gestion durable des forêts.

¹⁸ La CRFB a été créée par arrêté préfectoral en août 2018 et installée en décembre 2018. Elle est constituée des services de l'État en Région, du conseil régional et du conseil départemental, de l'association des maires, des chambres consulaires, de l'ONF, du Parc national, du Conservatoire du littoral, de l'OFB, de l'Ademe, des propriétaires forestiers, des représentants des professionnels du bois et des produits forestiers et des associations de protection de la nature.

méthodologie d'élaboration a été validée lors de la séance du 10 décembre 2018. Un séminaire, tenu en février 2019, a lancé la démarche en associant tous les acteurs régionaux concernés. Le comité de pilotage, constitué de la DAAF, l'ONF, la Région et du Département, s'est réuni cinq fois et a pris en compte, selon les rédacteurs, les éléments de l'évaluation environnementale stratégique conduite en parallèle. La déclaration d'intention publiée en mars 2019 n'a suscité aucune réaction du public.

La version définitive du PRFB a été présentée à la commission en mai 2020 par voie électronique (compte tenu des mesures d'urgence sanitaire prescrites pendant la crise de la Covid 19).

Une vidéo a été produite, afin de sensibiliser le public aux enjeux de la forêt et aux objectifs du PRFB. Les versions 2019 et 2020 du PRFB, ainsi que l'évaluation environnementale, ont été mises en ligne sur le site internet de la DAAF. Cependant, les comptes rendus des ateliers et du séminaire, qui auraient pu permettre d'identifier les évolutions du document et la façon dont les propositions des acteurs locaux ont été intégrées, ne sont pas publiés ni décrits dans le dossier dont l'Ae a été saisie.

L'Ae recommande de mettre en ligne sur le site internet de la DAAF les comptes rendus des ateliers et du séminaire et d'indiquer les modalités de prise en compte des propositions des partenaires du projet.

1.2.2 Contenu du PRFB

Le PRFB porte sur la période 2020–2030. Il comporte une présentation succincte des caractéristiques de la forêt (historique de l'évolution de la couverture forestière, statut foncier, différents rôles de la forêt, habitats naturels, Parc national, risques et menaces) et de la filière (ressource en Tamarin, *Cryptomeria* et *Acacia mearnsii*, bois énergie, produits non ligneux, artisanat du bois). Il est peu illustré, seules quelques cartes sont insérées dans le texte, à une échelle très insuffisante et non précisée. La présentation gagnerait à être complétée par une synthèse générale sous la forme d'une analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces.

Le dossier propose un état des lieux simplifié de la forêt. Le fait que l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) n'a jusqu'ici pas réalisé l'inventaire forestier de La Réunion explique en partie la part d'approximation dans les données relatives aux surfaces forestières et aux volumes de bois. Les chiffres tirés de la DSRA (cités ci-dessus en 1.1.3), même s'ils restent insuffisants, ne sont pas mentionnés dans l'état des lieux, les chiffres fournis dans le PRFB restant approximatifs : « *l'ensemble du domaine forestier public couvre un peu plus de 100 000 ha* », « *les forêts privées couvrent cependant plus de 20 000 ha* » ... Le document évoque également que « *au total, les espaces forestiers et les terres boisées couvrent plus de 130 000 ha, soit plus de la moitié du territoire réunionnais* ».

Le PRFB ne retient qu'une seule zone forestière globale comme périmètre d'action, sans décrire plus précisément les cinq grands types de végétation arbustive cités plus haut, ni les étagements d'altitudes qui prédéterminent en grande partie les espèces susceptibles de prospérer.

L'Ae recommande de présenter l'état des lieux à partir des données les plus précises disponibles, et de l'enrichir substantiellement par des cartes appropriées.

Le PRFB se substitue aux orientations régionales forestières (ORF) qui ont été approuvées en novembre 2002 et constituent « la référence stratégique régionale ». Le PRFB, qui comporte un tableau comparatif des ORF, des orientations du PRFB et des prescriptions de la DSRA, retient que la « direction générale tracée est demeurée pertinente » et que les objectifs environnementaux ont été consolidés, mais que « des écarts se sont inévitablement creusés entre la prospective et la réalité ». Ce bilan qualitatif aurait pu être renforcé par une identification des actions engagées, des insuffisances et des obstacles rencontrés, sur lesquels le PRFB aurait pu s'appuyer pour définir ses axes stratégiques.

Une articulation stratégique spécifique a été retenue.

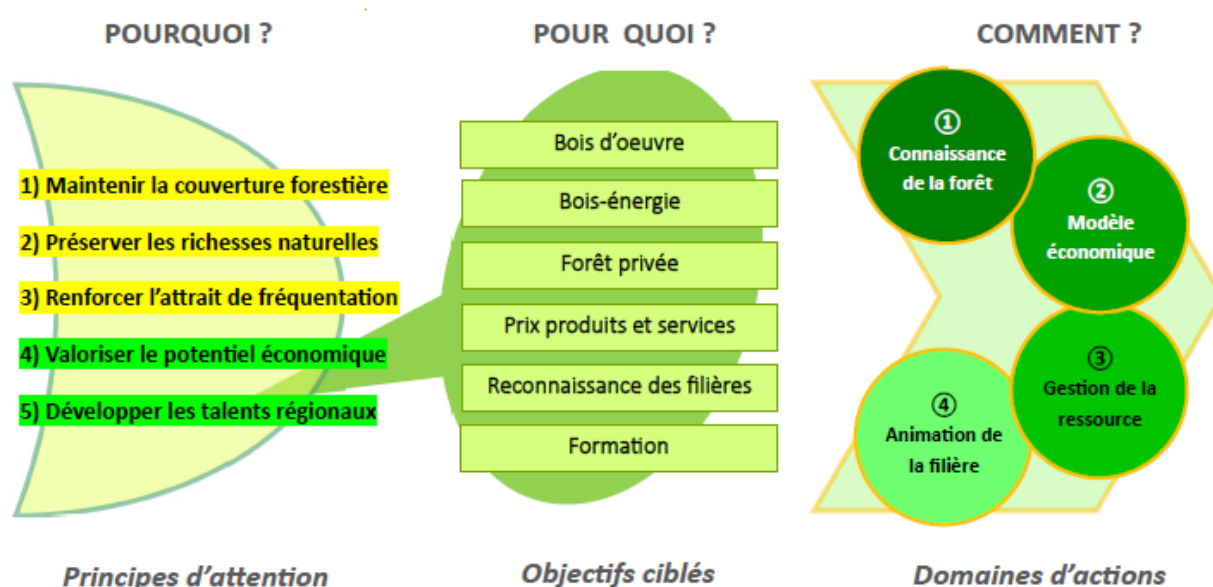


Figure 3 : Articulation stratégique du PRFB (source PRFB)

Les principes « *maintenir la couverture forestière* », « *préserver les richesses naturelles* » et « *renforcer l'attrait de fréquentation* » sont considérés comme des prérequis déjà garantis du fait des réglementations, stratégies et programmes en cours sur le territoire, voire découlant de l'application des ORF. Ces prérequis ne sont pas exposés dans le dossier.

En particulier, l'exploitation forestière est exclue des secteurs de forêt naturelle, à l'exception des peuplements de Tamarin. Elle concerne moins de 10 % des forêts publiques et potentiellement les forêts privées. Sur la base de ce constat, le PRFB ne décline en actions que le volet économique de la filière forêt-bois, les autres enjeux identifiés par le code forestier étant renvoyés aux stratégies environnementales existantes. Ainsi et en dépit des dispositions de l'article L. 122-1 du code forestier, la gestion durable et multifonctionnelle, la déclinaison des priorités économiques, environnementales et sociales selon les massifs, les conditions nécessaires au renouvellement des peuplements forestiers et l'adaptation au changement climatique ne sont pas traitées, ce qui représente un recul par rapport aux ORF.

L'Ae recommande de présenter un PRFB dont le contenu respecte les dispositions de l'article L. 122-1 du code forestier, et en particulier qui fixe le détail de ses objectifs par massif forestier et localise les forêts où auront lieu les prélèvements supplémentaires, sans omettre les actions à maintenir ou à prévoir concernant les principes de préservation de l'environnement, de la forêt et de son attrait. Elle recommande également d'inclure les actions répondant aux objectifs énoncés par le PNFB comme prioritaires pour les forêts d'outre-mer relatifs à la connaissance de leurs ressources génétiques, au fonctionnement des écosystèmes forestiers tropicaux et à leurs capacités d'adaptation au changement climatique.

1.2.2.1 Le maintien de la couverture forestière

Ce principe s'applique à tous les types de peuplements forestiers, y compris les formations primaires, buissonnantes ou exotiques et est garanti par la réglementation relative aux défrichements qui s'applique « également aux terrains portant des végétations éricoïdes semi-arborescentes ou des formations ligneuses secondaires » (article L. 374-7 du Code forestier). Cet encadrement très strict a conduit les rédacteurs du PRFB à s'interroger sur l'avenir des terres agricoles en cours d'embroussaillage, sans toutefois approfondir la réflexion. Pourtant, la démarche d'élaboration du PRFB aurait pu être une occasion de traiter de façon concertée ce sujet à la frontière entre les politiques agricoles et forestières, de proposer des scénarios de gestion de ces milieux souvent colonisés par des espèces exotiques, et d'apporter ainsi une contribution à la gestion des tensions existantes entre les besoins liés à l'agriculture, la forêt, la conservation de la biodiversité et l'urbanisation.

L'Ae recommande de compléter le plan d'actions par une étude visant à définir une politique publique et des objectifs clairs sur le devenir des anciennes parcelles agricoles transformées en friche, en tenant compte des enjeux environnementaux (préservation de la biodiversité, lutte contre les espèces exotiques envahissantes, développement des espèces indigènes...).

1.2.2.2 La préservation des richesses naturelles

La description générale des milieux naturels est littéraire et peu détaillée. Alors qu'il ne présente aucune action au titre de ce principe, le PRFB affirme se référer et se conformer aux stratégies environnementales existantes : la charte du Parc national de La Réunion dont le périmètre couvre près de 90 % des espaces forestiers publics, la déclaration de valeur universelle exceptionnelle des pitons, cirques et remparts (le cœur du parc est inscrit au patrimoine universel de l'Unesco depuis 2010, en tant que bien naturel), la stratégie réunionnaise pour la biodiversité (2013/2020), la stratégie de conservation de la flore et des habitats (SCFH 2013-2020), la stratégie de lutte contre les espèces invasives (SLEI 2014-2017).

Les plans nationaux d'action (PNA) pour la sauvegarde des espèces sensibles sont évoqués mais sans précision sur leur nombre ou les espèces concernées, ni sur les actions concrètes effectivement mises en œuvre sur le terrain par les différents acteurs¹⁹. La trame verte et bleue n'a pas été finalisée.

¹⁹ Il ne fait pourtant pas de doute que des actions sont mises en œuvre en la matière. Ainsi, selon le rapport de développement durable 2019 de l'ONF de La Réunion, l'Office a réalisé en 2019 pour 1,6 M€ HT de travaux de conservation de la biodiversité, notamment pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et pour la restauration des milieux naturels.

La priorité donnée à la préservation des habitats forestiers naturels à La Réunion est un fait. Il serait toutefois intéressant que le PRFB développe le principe de préservation des richesses naturelles en actions et qu'il intègre les éléments principaux des diverses stratégies environnementales et des actions en découlant, notamment de la charte du Parc national et du plan de gestion du bien Unesco, afin que le programme puisse assurer un rôle intégrateur des différentes politiques associées à la forêt. Ses acteurs seraient ainsi durablement mobilisés sur des actions n'ayant pas seulement des finalités économiques mais aussi environnementales. Par ailleurs, la stratégie réunionnaise pour la biodiversité, la SCFH et la SLEI arrivent à échéance en 2020 (sans que soient précisées les modalités de leur mise à jour), ce qui constitue une opportunité pour s'assurer de la mise en cohérence des différents programmes et conduire un exercice concerté facilitant la lisibilité des actions menées en faveur de la biodiversité et de la préservation des espaces naturels et forestiers.

L'Ae recommande de prévoir des actions répondant au principe de préservation des richesses naturelles, et d'intégrer au PRFB celles des préconisations en rapport avec son objet qui sont issues du plan de gestion du bien Unesco et de la charte du Parc national ainsi que des stratégies « régionale de la biodiversité », « de conservation de la flore et des habitats » et « de lutte contre les espèces invasives » en indiquant à quelle échéance et selon quelles modalités ces dernières seront mises à jour.

1.2.2.3 L'accueil du public

La politique d'accueil du public est portée et financée par le Département et mise en œuvre par l'ONF. Le dossier rappelle que « 900 km d'itinéraires balisés de randonnée sont régulièrement entretenus en forêt publique et 60 % des touristes viennent à la Réunion pour randonner ». La forêt est aussi (et d'abord) fréquentée par les Réunionnais qui s'y rendent régulièrement en famille. On constate une augmentation des flux, du fait de l'accroissement de la population et de l'attractivité du site Unesco. L'enjeu de maintenir une adéquation entre la fréquentation et la capacité d'accueil des sites et des équipements, en s'appuyant sur le triptyque : « accueil, information, interprétation », est souligné. L'Ae relève que le PRFB ne propose aucune action concrète pour assurer cet équilibre dans le temps et qu'il se limite à évoquer le schéma de développement et d'aménagement touristique de la Réunion (SDATR) et l'action des partenaires locaux (comité régional de la randonnée, associations de protection de la nature, collectivités et Parc national). Il n'est pas non plus précisé quelles actions d'entretien de la forêt sont mises en œuvre pour faciliter l'accès au public et assurer sa sécurité.

L'Ae recommande de préciser si des opérations d'entretien sont mises en œuvre pour faciliter et sécuriser l'accès de la forêt au public et, le cas échéant, de les décrire.

1.2.2.4 La valorisation économique

La valorisation du potentiel économique par l'exploitation et la transformation du bois et le « développement des talents régionaux » sont les seuls principes déclinés dans le PRFB, dont ils constituent l'ossature. Ils se déclinent en six objectifs : le bois d'œuvre, le bois-énergie, la forêt privée, le prix des produits et des services, la reconnaissance des filières et la formation des professionnels. Les dix actions qui en découlent sont regroupées en quatre domaines : mieux connaître la forêt privée, repenser le modèle économique (d'une filière locale de transformation du

bois en crise), gérer la ressource (en s'attachant à renouveler la forêt de production et en proposant des modèles de gestion des peuplements d'*Acacia mearnsii* destinés au bois énergie) et animer la filière bois (en accompagnant les propriétaires forestiers privés et en améliorant le niveau de qualification du personnel forestier). La production agricole en forêt (vanille, miel et plantes médicinales) fait l'objet également d'une fiche-action pour caractériser et soutenir un modèle d'agroforesterie propre au territoire.

Chacune des fiches présente les enjeux, une description des actions à conduire, le niveau d'urgence, les résultats attendus et le(s) pilote(s). Les indicateurs de suivi sont décrits mais la situation de départ et la cible ne sont pas renseignées. Le coût et les mécanismes de financement prévisionnels de l'action sont détaillés dans la limite des informations disponibles à ce jour. Le coût total estimatif du programme est de 17 155 000 €, trois actions représentant à elles seules 92 % de ce montant :

- « *soutenir les investissements pour la mobilisation des bois* » : acquisition de matériel d'exploitation et de transformation pour 2 millions d'euros et desserte forestière pour 4 millions d'euros, soit près de 40 % du total,
- « *renouveler la forêt de production* » : reboisement de 71 ha de surfaces incendiées en 2010-2011, de 15 ha de Tamarin après coupe finale et de 35 ha de Cryptoméria après coupe finale, pour 8,5 millions d'euros, soit près de 50 % du total et pour un coût supérieur à 70 000 €/ha,
- « *déployer un plan stratégique de formation* » pour 1,4 million d'euros, soit environ 8 % du programme.

Comme le coût des mesures mises en œuvre dans le cadre des projets ciblés sur les enjeux non économiques n'est pas précisé, il n'est pas possible de comparer leur poids respectif. L'Ae relève l'importance des moyens affectés aux investissements pour la mobilisation du bois, qui ne porte potentiellement que sur une surface inférieure à 10 000 ha, le risque d'un suréquipement des massifs concernés n'étant pas évalué alors qu'aucun schéma de desserte²⁰ n'est présenté dans le PRFB (en contradiction avec les dispositions de l'article L. 122-1 du code forestier).

L'Ae recommande :

- ***de présenter le schéma de desserte prévu par la réglementation et de préciser les modalités de sa mise à jour sur la durée de mise en œuvre du PRFB,***
- ***plus globalement de préciser les objectifs d'équipement des massifs de production.***

1.2.3 Mise en œuvre du PRFB

Les modalités de pilotage du PRFB ne sont pas précisées, néanmoins les acteurs de sa mise en œuvre sont répertoriés. On ignore si le document sera révisé au cours de la période.

L'Ae recommande de préciser les modalités de pilotage et de suivi de la mise en œuvre du PRFB et de prévoir la ou les échéances auxquelles il sera révisé.

²⁰ Le programme de réalisation des pistes d'accès aux peuplements de Cryptoméria pour la période 2016-2021 a été communiqué aux rapporteurs suite à leur visite sur place.

1.3 Procédures relatives au PRFB

L'article D. 122-1-2 du code forestier et le 26° du I de l'article R. 122-17 prévoient que les programmes régionaux de la forêt et du bois fassent l'objet d'une évaluation environnementale au titre de l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

L'article L. 122-1²¹ du code forestier dispose que le projet de PRFB est soumis à consultation du public, dans les conditions prévues aux articles L. 120-1 à L. 120-2 du code de l'environnement.

Le PRFB est arrêté par le ministre chargé des forêts.

En application du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, la formation d'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Ae, est compétente pour formuler un avis sur les programmes régionaux forêt-bois et leur évaluation.

Conformément à l'article 93 XI de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, les orientations régionales forestières et les plans pluriannuels régionaux de développement forestier demeurent applicables et continuent de produire leurs effets jusqu'à l'adoption des programmes régionaux de la forêt et du bois et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2020.

1.4 Principaux enjeux environnementaux du projet relevés par l'Ae

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à la gestion multifonctionnelle de la forêt sont :

- la conservation pérenne des habitats naturels et de la biodiversité forestière, en particulier concernant les espèces indigènes (dont un grand nombre d'espèces endémiques), et la lutte contre les espèces exotiques envahissantes,
- l'adaptation au changement climatique des peuplements et des écosystèmes forestiers et la prise en compte des risques pour les peuplements actuels,
- la capacité de la forêt à contribuer aux objectifs climatiques,
- la préservation des sols, en particulier face au risque d'érosion,
- la préservation de la qualité des paysages.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le PRFB a fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique sous la responsabilité des autorités chargées de son élaboration. Cette évaluation a été conduite de manière itérative, accompagnant la conception du PRFB. Cependant, aucune restitution n'est produite permettant de suivre et s'assurer des évolutions rédactionnelles, dans un sens favorable à la prise en compte de

²¹ Cet article n'a pas été mis à jour suite à la réforme opérée par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016. Il en résulte un problème de renvois quant aux articles du code de l'environnement cités. Le II de l'article L. 122-1 vise en effet des anciens articles alors qu'il convient de renvoyer a minima vers l'article L. 123-19 du code de l'environnement ou aux articles relatifs à l'enquête publique, selon le choix opéré par le législateur.

l'environnement. Un tableau récapitulant les évolutions de chaque fiche action dans le cadre de ce processus permettrait de mieux appréhender l'efficacité et l'utilité de la démarche d'évaluation environnementale.

2.1 Articulation avec les autres plans, programmes et documents

L'article D. 122-1 du code forestier précise que le PRFB définit l'ensemble des orientations à prendre en compte dans la gestion forestière à l'échelle régionale et interrégionale, notamment celles visant à assurer la compatibilité de cette politique avec :

- les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB) prévues à l'article L. 371-2 du code de l'environnement,
- les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) prévus à l'article L. 371-3 du code de l'environnement,
- les orientations prévues dans les déclinaisons régionales de la stratégie nationale pour la biodiversité,
- les orientations prévues dans les déclinaisons régionales du plan national d'adaptation au changement climatique.

Le texte prévoit en outre que le PRFB indique les éléments et caractéristiques nécessaires à la prévention des risques naturels, en cohérence avec les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) et les plans départementaux ou interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies.

Le PNFB précise par ailleurs que les PRFB doivent « *s'inscrire en cohérence avec les autres politiques publiques territoriales (existantes ou en cours d'élaboration), et notamment avec le volet forestier des schémas régionaux de la biomasse (SRB)* ». Il est à noter que le PRFB devrait poser les bases du volet bois du SRB actuellement en préparation, ce qui n'est que peu le cas en raison de son imprécision et de l'absence de localisation et de quantification par massif des objectifs qu'il vise.

L'articulation avec les plans nationaux : programme national de la forêt et du bois (PNFB), stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et stratégie nationale bas carbone (SNBC), ne fait pas l'objet d'un examen, les rédacteurs considérant que les enjeux climatiques et de préservation de la biodiversité sont portés par des stratégies dédiées, dans lesquelles le PRFB s'inscrit. Cette posture des auteurs du PRFB ne peut être validée sans examen des incidences prévisibles des actions prévues et de leur compatibilité, cohérence, prise en compte ou en articulation avec les objectifs poursuivis par les autres plans et programmes.

L'évaluation environnementale procède à une comparaison avec les seuls « *référentiels stratégiques* » régionaux : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), charte du Parc national, DSRA, stratégie réunionnaise pour la biodiversité, schéma d'aménagement régional (SAR), schéma régional climat, air, énergie (SRCAE), plan pluriannuel de l'énergie (PPE), schéma régional biomasse (SRB en cours de finalisation) et schéma régional d'aménagement et de développement touristique.

L'Ae relève que ces documents, qui arrivent pour certains à échéance, n'ont pas tous fait l'objet d'une évaluation environnementale. C'est donc bien par l'évaluation environnementale stratégique du PRFB qu'on pourrait s'assurer que les objectifs nationaux sont déclinés au niveau régional. Par ailleurs, la comparaison se limite à repérer les objectifs auxquels le PRFB peut et doit contribuer, en les rattachant aux cinq principes qu'il a définis, et en relevant quelques « incidences à maîtriser » comme la gestion des captages, les travaux en forêt, les incendies ou la fréquentation du public, mais également la promotion des savoirs ou la formation, sans discerner les incidences potentiellement positives ou négatives. L'évaluation ne comporte aucune donnée chiffrée, ce qui fait particulièrement défaut pour s'assurer de la cohérence avec le schéma régional biomasse, en cours de finalisation, ou avec la PPE.

L'Ae recommande de s'accorder sur des objectifs quantifiés et localisés articulés entre le schéma régional biomasse et le PRFB, et de déterminer les actions à retenir pour s'assurer de la déclinaison des objectifs nationaux dans les plans et programmes stratégiques thématiques auxquels le PRFB se réfère.

2.2 Analyse de l'état initial

Sur la forme, le document d'évaluation environnementale présente les mêmes caractéristiques que le PRFB lui-même : un document très littéraire, intéressant à lire, mais n'évoquant que de manière approximative localisations et quantités. Au final, l'absence de carte, illustration ou figure rend sa compréhension délicate.

Pour la description de l'état initial de l'environnement, l'évaluation renvoie au chapitre dédié du PRFB (dont on a signalé par ailleurs les insuffisances), au diagnostic réalisé lors de la candidature en 2010 au patrimoine mondial de l'Unesco ainsi qu'à la stratégie réunionnaise de la biodiversité, sans en tenter une présentation synthétique. L'accent est mis sur l'imprécision des données existantes et sur la nécessité d'engager des actions de connaissance, permettant en particulier d'évaluer les probables évolutions à l'œuvre.

Le PRFB souligne la qualité exceptionnelle de la biodiversité, du fait de l'abondance des espèces endémiques et de la diversité des habitats. Elle est caractérisée par un étagement bioclimatique marqué. Selon le dossier, le territoire héberge 905 espèces indigènes de végétaux vasculaires. On dénombre 237 espèces végétales qui n'existent qu'à La Réunion, soit un taux d'endémisme strict de 26,3 %, ce taux atteignant 45,3 % si l'on se réfère aux espèces rencontrées dans l'archipel des Mascareignes (La Réunion, Maurice, Rodrigues). Sur ces 237 espèces, plus du tiers est considéré comme menacé par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 23 en danger critique d'extinction, 27 menacées et 32 vulnérables. En revanche les données relatives à la faune ne sont pas fournies.

L'Ae recommande de compléter la présentation de la biodiversité par des données relatives à la faune remarquable et protégée.

Les espèces exotiques envahissantes sont l'une des principales menaces contre la biodiversité de La Réunion, avec les incendies, le changement climatique, le braconnage et les divagations. Ainsi, selon le dossier, les Chats haretts mettent par exemple en péril les populations de Pétrels de Barau

tandis que les Rats noirs se sont avérés être la cause principale de la très forte régression des Tuit-tuits. Des espèces végétales introduites, telles la Vigne marronne, le Galabert, le Goyavier (ou plus marginalement l'Herbe de la Pampa), prennent la place d'espèces endémiques.

	Indigènes	Introduites	Envahissantes ou menaçantes
Flore vasculaire	905	> 2000	94
Mammifères terrestres	3	15	9
Oiseaux	18	26	5
Poissons d'eau douce	21	11	6
Reptiles terrestres	3	15	7
Amphibiens	0	2	?

D'après l'inventaire et statut des populations exotiques naturalisées ou en semi-liberté de vertébrés de La Réunion . M. Sanchez (NOI) et S. Cacerès (ONCFS) pour les reptiles terrestres et amphibiens (2010), SEOR (2011) pour les oiseaux, ARDA (2011) pour les poissons, et ONCFS (2011) pour les mammifères – décembre 2011 ; et la Liste des espèces invasives de la Flore vasculaire de La Réunion – C. Lavergne, CBNM, mars 2011.

Figure 4 : Bilan des espèces indigènes, introduites et envahissantes (ou menaçantes) de la flore vasculaire et des vertébrés terrestres et d'eau douce de La Réunion (Source : SLEI 2014/2017).

L'état initial serait avantageusement complété par la reprise de la situation telle que décrite dans la SLEI et par le retour d'expérience découlant de sa mise en œuvre. Un tel rappel permettrait de définir et d'étayer des actions du PRFB tenant compte de ces menaces ou visant à les réduire.

La liste des habitats naturels, selon le référentiel établi par le conservatoire botanique national de Mascarin en 2017, est intégrée dans le document. Il est précisé que des cahiers d'habitats ont été établis pour chaque étage de végétation et caractérisent l'ensemble des sites. Ils ne sont cependant pas annexés au dossier.

L'Ae recommande de compléter l'état initial par :

- **une synthèse de la SLEI et du retour d'expérience de sa mise en œuvre, afin de proposer des actions tenant compte des menaces liées aux espèces exotiques envahissantes ou à les réduire,**
- **une présentation ou un rappel du contenu des cahiers d'habitats naturels.**

2.3 Motifs pour lesquels le PRFB a été retenu et solutions de substitution

Le document met en exergue les enjeux environnementaux liés à l'eau, la préservation des sols, la biodiversité, les paysages, le climat et le bien-être social, mais en se fondant sur des considérations générales relatives au rôle de la forêt, sans évaluation quantitative des impacts positifs ou négatifs de la mise en œuvre du PRFB, et sans tenter une comparaison des niveaux d'enjeux en fonction des types de forêt. En particulier, aucune différenciation n'est proposée entre les forêts publiques susceptibles d'être exploitées et celles soustraites à toute action de gestion forestière, ainsi qu'entre forêt privée et forêt publique, alors que les gisements de bois énergie seront recherchés en forêt privée où la pression de mobilisation pourrait de ce fait être accrue.

Ainsi, l'évaluation n'apporte pas de valeur ajoutée aux éléments produits par le PRFB, et aucune analyse critique ne permet d'étayer les choix opérés par le programme évalué, en particulier le choix de ne proposer des actions que pour le volet économique de la filière forêt-bois, alors que les ORF s'intéressaient à toutes les composantes de la forêt.

Il en résulte que les actions spécifiques à la gestion des risques, de la biodiversité, de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et de l'accueil du public, qui ne sont pas inscrites dans le PRFB, ne sont pas traitées par l'évaluation environnementale.

Aucune alternative aux choix effectués dans le PRFB n'est l'objet d'un examen dans l'évaluation environnementale stratégique. Il aurait pourtant été intéressant de comparer les effets sur l'environnement du PRFB, s'il avait prévu des actions spécifiques dans ce domaine, voire même celles issues des ORF, pour mettre en exergue les conséquences environnementales du choix qui a été fait de ne pas inclure de telles mesures. Ou encore, le choix de prévoir une valorisation de l'*Acacia mearnsii* en bois énergie aurait aussi pu être évalué face à celui de concentrer les efforts sur la lutte contre cette espèce exotique envahissante.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale en prenant en compte tous les services écosystémiques assurés par la forêt réunionnaise, et en évaluant des solutions de substitution raisonnables permettant de mettre en œuvre les principes du PRFB.

2.4 Analyse des effets probables du programme et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces incidences

2.4.1 Méthodologie

L'étude des effets du PRFB est conduite selon trois axes : incidences des cinq principes d'attention, des objectifs ciblés et des actions. Elle est très elliptique pour les principes, mais plus détaillée pour les objectifs et les actions.

Pour chaque objectif, un tableau récapitule de manière qualitative et non quantitative les incidences favorables, les éléments contribuant à l'atteinte des objectifs, les incidences défavorables (réelles ou potentielles), les « paramètres de modération ou de nécessité » et les moyens de contrôle ou d'atténuation.

Une matrice définit les risques et incidences potentiellement négatives sur l'état de l'environnement pour chacune des actions du PRFB.

L'application de la séquence ERC est limitée aux séquences d'évitement et de réduction (aucune distinction n'étant cependant opérée) et ne concerne que les actions, pour chacune des potentielles incidences négatives précédemment définies. Aucune mesure de compensation n'est envisagée.

2.4.2 Observations sur l'évaluation des incidences du PRFB et les mesures ERC associées

L'évaluation des incidences présente les mêmes défauts que le programme lui-même en ne s'intéressant qu'aux objectifs ciblés sur le développement économique de la filière et aux dix actions retenues par le PRFB.

L'analyse n'apporte pas de détail sur les impacts, qu'ils soient positifs ou négatifs. La rédaction ne s'appuie sur aucune donnée quantitative ou territorialisée permettant de mesurer dans l'absolu ou même de façon relative l'importance des incidences. Ainsi par exemple, pour le risque « *dégâts aux*

sols par les engins d'exploitation forestière», il est écrit que « *le passage dans les parcelles des débusqueurs ou des porteurs est susceptible d'abîmer les sols* » ; pour le risque de « *pression excessive sur la ressource* », il est mentionné « *occasionnellement il peut se produire des déséquilibres par rapport à l'offre ou entre les différents usages et il faut alors savoir les gérer* » ; et le résumé de l'évaluation environnementale estime que « *La production de bois n'est pas compatible avec la conservation des habitats naturels indigènes* », ce qui pourrait être discuté.

Les considérations restant générales, les mesures d'évitement ou de réduction qui en découlent ne relèvent que d'incitations ou du rappel des bonnes pratiques, voire des obligations réglementaires. Ainsi à titre d'illustration, on peut citer pour le risque de dégâts aux sols : « *rationalisation du réseau de desserte, suspension des exploitations pendant les fortes pluies et respect d'un règlement de circulation* » et pour le risque de pression excessive sur la ressource : « *l'encadrement par le contrat de filière, le respect des documents de gestion durable et la vérification au préalable de la disponibilité* ».

Quelques mesures plus précises, comme l'engagement de produire volontairement une étude d'impact pour tout nouveau projet de voirie (alors que seules les pistes forestières de plus de 3 km sont soumises à examen au cas par cas), l'attribution préférentielle des aides aux matériels les moins impactants, l'extension aux forêts privées des limitations de surface de coupe rase actuellement appliquées en forêt publique, nécessiteraient d'être accompagnées d'un engagement des porteurs du projet et d'un calendrier de mise en œuvre.

Plus globalement, les fiches décrivant chacune des dix mesures ERC devraient être complétées, sur le modèle des fiches-action du PRFB, en précisant quels acteurs sont responsables de leur mise en œuvre, de leur suivi, et avec quels moyens.

L'Ae recommande :

- ***de différencier les mesures d'évitement et de réduction de celles relevant du rappel de règles et de réglementations déjà existantes,***
- ***de préciser les modalités prévues pour rendre opérationnelles les mesures nouvelles (responsables, suivi, moyens).***

2.5 Suivi du programme, de ses incidences, des mesures et de leurs effets

L'évaluation environnementale ne prévoit pas d'indicateurs relatifs aux effets généraux du PRFB sur l'environnement et renvoie aux indicateurs retenus dans les stratégies thématiques, afin notamment « *de ne pas allonger la liste* ». L'évaluation relève que chaque document stratégique « *énumère une longue série d'indicateurs de moyens* » et que « *les indicateurs de résultats sont peu nombreux* » et considère que « *lors du renouvellement prochain de ces schémas et programmes stratégiques, en s'appuyant sur les conclusions relatives aux objectifs de connaissance, ce sera justement l'occasion d'instituer un véritable suivi qualitatif régional de l'environnement auquel le PRFB pourra se reporter* ». Indépendamment du fait que l'échéance du renouvellement des stratégies thématiques n'est pas précisée, le dossier n'évoque pas la possibilité pour le PRFB d'intégrer et d'assurer la cohérence du suivi des impacts environnementaux des actions proposées par ces documents.

L'Ae souscrit à la mention dans le rapport environnemental au sujet des indicateurs du PRFB : « *ils ne permettraient d'apprécier les effets sur l'environnement que très indirectement* ». Leur vocation est en effet de suivre la mise en œuvre des actions du PRFB. L'objet d'une évaluation environnementale est de définir un suivi des effets de ces actions sur l'environnement, ce qui est fort différent.

L'Ae recommande de définir des indicateurs de suivi des effets sur l'environnement dus à la mise en œuvre du PRFB.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique présente les mêmes qualités et défauts que le rapport d'évaluation environnementale. Il gagnerait donc à être enrichi entre autres de quelques cartes explicatives ou de synthèse.

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 programme

3.1 Espèces exotiques envahissantes

L'expansion des espèces exotiques envahissantes constitue la principale pression exercée sur la biodiversité. Dans son rapport officiel de 2017, l'UICN a mis en garde les autorités réunionnaises contre un risque de déclassement du bien inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, considérant que « *les invasions biologiques étaient insuffisamment combattues et maîtrisées* ». La première démarche stratégique régionale de lutte contre les espèces invasives date de 2008 et un troisième programme de lutte couvre la période 2019–2022.

Le seul objectif réaliste de lutte contre les espèces exotiques envahissantes déjà établies consiste, de l'avis des spécialistes, à soutenir les dynamiques de la végétation naturelle. Le dossier souligne que « *l'importance des moyens financiers et humains nécessaires implique alors de bien convenir des espaces et des espèces à préserver en priorité* ». Sur la base de ce constat, le PRFB aurait pu être l'occasion de définir les secteurs d'action prioritaires et de s'engager sur les moyens nécessaires à mobiliser, en s'appuyant sur une analyse des expériences déjà engagées et réussies à La Réunion.

L'Ae recommande d'identifier dans le PRFB les secteurs d'action prioritaires pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes et de préciser les moyens humains et financiers à mobiliser.

3.2 Biomasse pour l'énergie et exploitation des forêts privées

Le projet de schéma régional biomasse prévoit une augmentation de l'utilisation de la biomasse énergie, basée essentiellement sur la valorisation de la bagasse²². Il n'y a d'objectif chiffré ni en ce qui concerne le bois et les déchets de scierie ni en ce qui concerne la part de produits importés sous forme de granulés en provenance d'Afrique du sud.

On note trois actions du PRFB concernant directement la récolte du bois énergie :

- action 1 « *inventorier et décrire les étendues arborées privées* » : un accent privilégié sera porté au repérage des gisements en bois énergie,
- action 5 « *renouveler la forêt de production* » : pour le bois énergie, intégrer les essences forestières dans la prospective et prévoir la régénération après récolte du bois énergie,
- action 6 « *construire les itinéraires techniques de mobilisation du bois énergie* », en lien avec l'action du schéma régional biomasse « *développer et structurer la filière bois énergie dans l'objectif de substituer la biomasse importée par la biomasse locale* »

et indirectement les actions 3 « *soutenir les investissements pour la mobilisation du bois* » et 8 « *accompagner les propriétaires forestiers privés* ».

Ce sont prioritairement les peuplements d'*Acacia mearnsii*, dans les zones de forêt secondaire privée, qui sont concernés. Il est envisagé que des propriétaires puissent reboiser les terrains agricoles en cours d'enfrichement, mais sans proposer d'action d'encouragement en ce sens, ni d'étude sur les essences à préconiser. Dans certaines parties du document, il est rappelé que la plantation d'*Acacia* est proscrite, alors que l'action 5 propose d'« *intégrer les essences forestières à croissance rapide (acacia) dans la prospective* ». Cette ambiguïté devra être levée.

Compte tenu des difficultés énoncées, on peut s'interroger sur la pertinence d'un modèle fondé sur la mobilisation de la forêt privée, prenant en compte le risque de développement des espèces exotiques envahissantes, le coût des équipements et la pression exercée sur les milieux, considérant que la biomasse ligneuse d'origine forestière n'est « *susceptible de représenter qu'une fraction minoritaire de l'approvisionnement local* ».

Le choix de mobiliser l'*Acacia mearnsii* comme ressource énergétique nécessite de clarifier les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif d'une effective réduction de sa présence. Pour l'Ae, le seul moyen d'obtenir ce double objectif est de faire suivre l'extraction du bois par des actions visant à ne pas permettre à cette espèce de repousser, ce qui conduirait à terme à une réduction effective de ses superficies d'implantation. Or le PRFB n'exclut pas formellement la mise en place d'une exploitation de générations successives de l'espèce, qui peut revenir sans avoir à être replantée.

Il est mentionné dans le programme « *dans les formations dominées par une végétation d'origine exotique, les actes de gestion sont menés avec discernement* », ce qui nécessite d'être précisé. La fiche décrivant la mesure ERC n° 6 souligne la nécessité de définir les itinéraires techniques adaptés.

²² Résidu fibreux de la canne à sucre qu'on a passée par le moulin pour en extraire le suc. Elle est composée principalement de la cellulose de la plante. (Source : Wikipédia)

Au vu du caractère envahissant des espèces concernées, l'Ae considère que ces itinéraires doivent être définis avant toute généralisation de l'exploitation.

Enfin, la localisation des parcelles concernées par une telle exploitation nécessite un important travail d'organisation de la desserte, sans quoi les risques de mauvaises pratiques conduisant au tassement des sols et à la propagation d'espèces exotiques envahissantes sont à craindre. Les méthodes d'extraction du bois de la forêt sont aussi à envisager sous ces aspects.

L'Ae recommande de faire précéder tout développement de l'exploitation énergétique d'espèces exotiques envahissantes par la définition d'itinéraires techniques dont la mise en œuvre permet de garantir à terme un recul de l'espèce, une recolonisation par des espèces indigènes et une exploitation durable.

3.3 Adaptation au changement climatique

Le PRFB présente le changement climatique comme un défi à relever, en mentionnant le risque d'augmentation de l'activité cyclonique, de contraste saisonnier avec une sécheresse hivernale plus marquée et le renforcement des alizés (accentuant le risque d'incendie). L'ensemble de ces phénomènes devrait influencer sur la structuration de la forêt.

La forte diversité biologique des forêts réunionnaises est évoquée comme atout pour l'adaptation au changement et l'apport des forêts pour la résilience des territoires est décrit à travers leur rôle de régulateur du climat local, d'amortisseur des effets des fortes pluies.

Pour autant, aucune fiche action ne vise explicitement ce défi, par exemple en participant à des actions de recherches ou de suivi de l'évolution de la forêt. L'adaptation des pratiques au changement climatique est renvoyée à la charte du Parc et au SRCAE.

Seule l'action 6 « *construire les itinéraires techniques de mobilisation du bois énergie* » se réfère indirectement au changement climatique en lien avec les objectifs de la PPE et du SRCAE relatifs à la réduction de consommation d'énergie fossile, l'action 5 « *renouveler la forêt de production* » prévoyant le renouvellement (par régénération naturelle) des peuplements de bois énergie.

Il serait utile que l'élaboration des prochaines versions du PRFB bénéficient d'un groupe de travail dédié au changement climatique.

L'Ae recommande de prévoir lors de la prochaine révision du PRFB un groupe de travail sur le changement climatique.