



PRÉFET DE L'ARDECHE

Autorité environnementale
Préfet de département

**Plan Départemental de Protection des Forêts Contre les
Incendies de l'Ardèche
2015-2025**

En application des articles L 122-7 et R 122-21 du code de
l'environnement

Avis PPN°2015-1882

émis le 18 aout 2015

DREAL RHONE-ALPES / Service CAEDD
5, Place Jules Ferry
69453 Lyon cedex 06

<http://www.rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr>

Avffaire suivie par : Morgane GETTE
DREAL Rhône Alpes - Service CAEDD / Groupe Autorité Environnementale
Tél. : 04 26 28 67 67
Fax : 04 26 28 67 79
Courriel : morgane.gette@developpement-durable.gouv.fr

REFERENCE : W:\services\00\CAEDD\05-AE\06-AvisAe-PP\15_autres_plans_soumis_EI_N2000\PlanProtectionForetIncendie_Ardeche\04-avis\transPref07\20150805-DEC-Avis-PDPFCI07.odt

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

Le Plan Départemental de Protection des Forêts Contre l'Incendie est soumis à évaluation environnementale et à avis de l'Autorité environnementale dans les conditions définies par l'article R 122-17 du code de l'environnement.

L'Autorité environnementale a été saisie pour avis par courrier reçu le 18 mai 2015. Le présent avis a été préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Rhône-Alpes, Service Connaissance, Autorité Environnementale, Développement Durable, pour le compte de Monsieur le préfet de l'Ardèche, Autorité environnementale pour le plan-programme concerné, après consultation de l'agence régionale de la santé et des services sous l'autorité de monsieur le préfet, compétent en environnement et territorialement concernés, sur la base du plan départemental de protection des forêts contre l'incendie et du rapport environnemental.

En vertu du IV de l'article R 122-21, l'avis de l'Autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement porte sur le rapport environnemental et le projet de plan, schéma, programme. Il intègre les remarques formulées à l'occasion des consultations, notamment l'avis de l'Agence régionale de la santé du 1^{er} juillet 2015.

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

L'avis de l'Autorité environnementale est un avis simple. Il ne constitue pas une approbation au sens des procédures d'autorisation préalables auxquelles un plan-programme ou un projet porté par ce document peut être soumis. Il ne dispense pas des autres procédures auxquelles le projet, plan ou programme peut être soumis par ailleurs.

L'avis de l'Autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité de l'opération, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par l'opération. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable à cette procédure. Il vise à améliorer sa conception, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Le présent avis devra être porté à la connaissance du public dans les conditions définies notamment par les articles L 122-8 et R 122-22 du code de l'environnement. Il sera également publié sur le site Internet de l'Autorité environnementale.

Avis

1. Contexte

1.1 Contexte réglementaire

La loi d'orientation sur la forêt n°2001-602 du 9 juillet 2001 a élargi le champ d'application des dispositions relatives à la prévention des incendies de forêt à l'ensemble des départements considérés comme particulièrement exposés au risque d'incendie de forêt. Ces dispositions incluent un Plan Départemental de Protection des Forêts Contre l'Incendie (PDPFCI), dont les objectifs, le contenu, ainsi que les modalités d'élaboration et de révision, sont définis dans le code forestier.

Les objectifs du PDPFCI sont de diminuer le nombre d'éclosions de feux de forêts et les superficies brûlées d'une part, de prévenir les conséquences des incendies sur les personnes, les biens, les activités économiques et sociales et les milieux naturels d'autre part. C'est un document cadre axé essentiellement sur la protection, sans caractère prescriptif pour les documents d'urbanisme. Ces derniers doivent néanmoins le prendre en compte lors de leur élaboration. Conformément aux dispositions du code forestier, il doit se décliner en :

1. *un rapport de présentation (art R133-3)*, comportant un diagnostic de situation par massif forestier et un bilan-analyse des incendies intervenus depuis au moins les 7 dernières années ;

2. *un document d'orientation (art R133-4)*, qui précise par massif et pour la durée du plan :

- les objectifs prioritaires à atteindre en matière d'élimination ou de diminution des causes principales de feux ainsi qu'en amélioration des systèmes de prévention, surveillance et de lutte ;
- la description des actions envisagées pour atteindre ces objectifs ;
- la nature et la largeur des opérations de débroussaillage envisagées ;
- les territoires prioritaires ;
- les structures et organismes associés et les modalités de leur coordination ;
- les critères ou indicateurs nécessaires au suivi de la mise en œuvre du plan ;

3. *des documents graphiques (art R133-5)*, qui délimitent, par massif, les territoires exposés à un risque de feux de forêt (fort, moyen ou faible), les aménagements et équipements préventifs existants ou à venir, les zones situées à moins de 200 m de terrains forestiers, et qui localisent les territoires prioritaires.

Ce plan est soumis à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'item n°20 de l'arrêté 2010-354-28, ce qui le soumet également à évaluation environnementale au titre de l'item n°15 de l'article R122-17 du code de l'Environnement, évaluation sur laquelle porte cet avis.

1.2 Contexte ardéchois

Le département de l'Ardèche, situé entre la vallée du Rhône et les contreforts du massif central, présente une succession de paysages, modelés par une histoire géologique riche et l'influence des différents climats (méditerranéen, subalpin, etc.). Les massifs forestiers constituent des éléments structurants du paysage, et ont un rôle économique et social important. Le climat très contrasté favorise la diversité des essences forestières : pins, chênes, châtaigniers, sapins, etc. Il faut également souligner que la majorité des boisements (~ 90%) sont des forêts privées, morcelées entre près de 60 000 propriétaires, ce qui implique des difficultés pour la mise en œuvre d'un plan global de gestion.

En raison de l'importance de la couverture forestière (taux de boisement de 59 %), de l'influence du climat méditerranéen, chaud, sec et venteux, et de la surface (68%) classée comme « espaces potentiellement combustibles », le département de l'Ardèche est particulièrement exposé aux incendies de forêt et très sensible au développement des grands feux, en particulier dans les Cévennes et les bordures montagneuses de l'Eyrieux. C'est pourquoi il fait l'objet du présent PDPFCI, établi pour la période 2015-2025, qui fait suite à celui de 2004-2013 arrivé à échéance.

La continuité de ces espaces combustibles sur le département ne permet pas vraiment de définir des « massifs » au sens d'unité potentiellement combustible séparée par des zones de moindres

1.3 Principaux enjeux environnementaux

L'Ardèche s'inscrit dans un cadre naturel attractif (espaces naturels, milieux agricoles), c'est un département dynamique, avec une population croissante, notamment dans le secteur des Cévennes, et une forte activité touristique l'été. Aussi, l'extension de l'habitat diffus et le développement des activités de plein air impliquent une augmentation des risques de départ de feux, et de nouveaux enjeux avec plus de zones urbaines exposées au risque incendie.

Par ailleurs, les ensembles forestiers ardéchois et les milieux naturels associés abritent une biodiversité remarquable avec une grande variété floristique et faunistique. Outre les espèces inféodées à la forêt, on compte également des espèces affectionnant les espaces naturels adjacents, comme les pelouses, les zones humides, les mares ou les ripisylves. 55 % de la surface du département fait ainsi l'objet d'inventaire Znieff (Zones Naturelles d'Intérêt Floristique et Faunistique), dont une partie est en plus couverte par des protections réglementaires avec une vingtaine de sites du réseau Natura 2000, 2 réserves naturelles nationales, 1 régionale, 4 arrêtés de protection du biotope, etc. A ce patrimoine naturel s'ajoute une variété de paysages de qualité et un patrimoine culturel important, avec de nombreux sites et édifices inscrits ou classés, notamment la grotte du Chauvet à Vallon Pont d'Arc, classée au patrimoine mondial de l'Unesco.

2. Analyse du caractère complet du rapport environnemental, de la qualité et du caractère approprié des informations qu'il contient

Sur la forme, le rapport environnemental contient les chapitres visés par l'article R 122-20 du code de l'environnement. Il est lisible, mais globalement succinct. Sa lecture appelle les remarques suivantes :

La présentation générale du plan, de son contenu et ses objectifs, est effectivement traitée dans la première partie du rapport environnemental, mais ce dernier reprend les éléments visés par le code forestier sans décrire le cas particulier du PDPFCI ardéchois, qui ne se présente pas tout à fait sous la forme réglementairement attendue. Le rapport rappelle, point positif, que le plan a été élaboré à partir du bilan du plan précédent, *via* une analyse des incendies sur la période 2004-2013 et une concertation de l'ensemble des acteurs de la DFCI, regroupés au sein d'un comité de pilotage. Le PDPFCI, pour la période 2015-2025, se resserre autour de 3 objectifs déclinés en 9 actions prioritaires (cf p.4 du rapport environnemental ou p.77 du PDPFCI), contre 14 actions sur la période 2004-2013.

Dans cette partie, est également analysée *l'articulation avec d'autres plans-programmes*. Elle aborde la compatibilité du PDPFCI avec différents documents thématiques de planification (Plan de Développement Rural, Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Plan de Prévention des Risques Naturels), et avec les documents d'urbanisme (SCoT, PLU). La démonstration aurait gagné à être plus développée mais l'Autorité environnementale rejoint généralement les conclusions de ce paragraphe, tout en regrettant que l'articulation avec le Schéma Régional de Cohérence Écologique et les Orientations Régionales Forestières ne soient pas évoquées.

Les principaux enjeux susceptibles d'être concernés par le projet de PDPFCI sont bien identifiés dans *l'état initial de l'environnement* : la sécurité des biens et des personnes face au risque incendie, le milieu naturel et la biodiversité, la santé humaine (qualité de l'air, ressource en eau potable), le paysage et patrimoine, et la ressource en bois. Toutefois, cet état des lieux présente des parties inégales et uniquement descriptives qui ne permettent pas de conclure clairement à la sensibilité de chaque volet. Une synthèse hiérarchisant ces différents enjeux vis-à-vis de la vulnérabilité du territoire et du risque d'impact ainsi qu'une cartographie localisant les zones les plus sensibles au vu de cette analyse apparaissent nécessaires. Ces éléments, croisés avec les zones identifiées comme prioritaires pour les aménagements de DFCI, permettraient une vision claire et synthétique de l'état de l'environnement et des secteurs potentiellement impactés par les dispositions du plan.

Les documents graphiques présents dans l'état initial sont principalement extraits du PDPFCI. Ils représentent la sensibilité des communes face au risque incendie et les équipements de DFCI, point

important, mais ne font pas échos aux autres thématiques soulevées dans l'état initial. En particulier, différentes cartographies délimitant les espaces naturels les plus sensibles, les zones urbaines, les localisations des captages AEP, et des sites inscrits et classés seraient bienvenues pour illustrer l'état des lieux. Seule une localisation des différents sites Natura 2000 est présente, et dans un autre chapitre.

S'agissant des *solutions de substitution raisonnablement envisageables et des raisons pour lesquelles le PDPFCI a été retenu*, elles sont peu développées mais en cohérence avec le plan précédent et les enjeux identifiés. Le rapport environnemental rappelle (p.23) l'obligation réglementaire de protection des massifs forestiers contre l'incendie *via* des opérations de débroussaillage (autour des constructions et ouvrages de DFCI, des voies ferrées et des routes) et des coupures de combustible. Ces obligations laissent peu de place à des solutions alternatives. Le dossier aurait pu préciser si l'élaboration du PDPFCI avait pris en compte l'intérêt naturel (écologique et paysager) des sites potentiellement impactés, notamment en ce qui concerne l'implantation des ouvrages de DFCI (pistes et réserves d'eau), d'autant plus que les emplacements de ces ouvrages sont précisés dans les documents graphiques, et auraient pu faire l'objet de variantes.

L'analyse des *effets de la mise en œuvre du PDPFCI* se résume au tableau p.24 du rapport environnemental, déclinant une qualification des effets selon l'action et le volet environnemental. Les effets sont qualifiés de positifs, négatifs ou neutres, directs ou indirects, sans justification ni légende. Des effets « positifs/négatifs » sont attribués à certaines cases, ce point aurait par exemple mérité d'être expliqué. Il faut souligner la présence d'illustrations très claires et lisibles parmi les documents graphiques du PDPFCI, qui permettent notamment de localiser, par massif, les aménagements de DFCI. Pour déterminer le potentiel d'impacts de la mise en œuvre du plan, et justifier l'attribution d'effets positifs ou négatifs aux différentes actions, il aurait été opportun de croiser ces informations avec la localisation des secteurs les plus sensibles. À noter que certains effets qualifiés de positifs sont en partie justifiés dans le tableau p.26 (par une diminution des surfaces brûlées).

Le dossier justifie ces lacunes, dans la description des impacts potentiels et *des mesures d'intégration* associées, par le fait que les projets de travaux ne sont pas suffisamment détaillés pour l'instant, et que les incidences seront étudiées par la suite, au cas par cas. Si on comprend bien que la démarche prospective que représente le PDPFCI ne permet pas de déterminer précisément les effets de sa mise en œuvre, le rapport environnemental aurait néanmoins pu évaluer, pour chaque action, la nature de l'effet des différentes dispositions et le niveau d'atteinte possible sur l'environnement, particulièrement sur les enjeux prioritaires identifiés. Ainsi, les zones devant faire l'objet d'une vigilance particulière vis-à-vis des dispositions du plan les plus impactantes pour l'environnement (opérations de débroussaillage, ouvrages de DFCI, brûlages dirigés, etc.) devraient être identifiées, ce qui permettrait de d'ores et déjà proposer des recommandations selon la logique Éviter > Réduire > Compenser. Le potentiel d'impact de ces opérations est identifié et en partie analysé pour l'enjeu biodiversité, dans la partie incidences Natura 2000. Les quelques mesures évoquées, bien qu'adaptées, nécessitent aussi des compléments.

Concernant ces *incidences Natura 2000*, sur le fond, la conclusion d'un impact faible avec un impact positif indirect (réduction des surfaces parcourues par les incendies) pourrait être acceptable si, sur la forme, cette partie se rapprochait plus des attentes de l'article R 414-23 du code de l'environnement. Certains éléments importants (recensement des habitats et espèces potentiellement impactés par les dispositions du PDPFCI) sont annoncés p.29 comme présentés dans les annexes n°1 à 26, or ces annexes n'ont pas été transmises à l'Autorité environnementale. Ce paragraphe ne permet donc pas de conclure sur l'impact des dispositions du plan sur les différentes espèces, floristiques ou faunistiques, y compris dans le cas des aménagements matériels dont la localisation est connue.

Le dossier stipule (p.32) que la mise en place *d'indicateurs de suivi des mesures environnementales* n'est pas adaptée à la nature du PDPFCI. Si cette affirmation est cohérente avec le reste du dossier, qui renvoie l'analyse des impacts et la proposition de mesures à chaque opération à venir, elle n'est toutefois pas acceptable en l'état et appelle à un engagement formalisé, encadrant les futures opérations prévues par le PDPFCI. Sans mesure de suivi proposée, le coût de ces mesures n'est en conséquent pas indiqué dans le dossier.

Le *résumé non technique* est présent à la fin du rapport (p.33), et également très succinct. L'Autorité environnementale rappelle qu'il doit reprendre l'ensemble des chapitres du rapport environnemental et se suffire à sa compréhension. Il aurait également gagné à être illustré.

Pour finir sur la forme du rapport environnemental, et de manière plus anecdotique, plusieurs données chiffrées diffèrent entre le rapport environnemental et le PDPFCI (taux de boisement du département, pourcentage de forêts privées, nombre de propriétaires privés, etc.). Même si les ordres de grandeur sont les mêmes, il serait opportun de rectifier ces incohérences.

3. Prise en compte de l'environnement

La prévention des incendies de forêt contribue à la sauvegarde de la biodiversité, à ce titre, le PDPFCI participe au maintien des habitats naturels, notamment des habitats forestiers. La prévention des feux de forêt et la réduction des surfaces brûlées jouent donc un rôle fondamentalement positif dans la protection de l'environnement.

Le dossier précise par ailleurs que plusieurs réunions du comité de pilotage, regroupant l'ensemble des acteurs de la DFCI, ont conduit à l'élaboration du plan. Aussi, le plan semble avoir fait l'objet d'une construction itérative, basée sur le bilan du plan précédent et l'évolution du territoire. Ces points auraient mérité d'être plus largement mis en avant dans le rapport d'évaluation environnementale.

La mise en œuvre des différentes actions prévues dans le PDPFCI pour la prévention des incendies peut toutefois présenter localement des impacts négatifs, notamment sur les enjeux paysages et biodiversité. C'est le cas par exemple des opérations de débroussaillages, de brûlages dirigés ou encore de la mise en place des ouvrages de DFCI (pistes forestières, réserves d'eau, etc.). Ces points sont soulevés dans le rapport environnemental, qui précise que les incidences et les conditions de ces opérations (périodes, précautions particulières à mettre en œuvre) seront définies au cas par cas. Même s'il est évident que la démarche prospective que représente l'élaboration du PDPFCI ne permet pas de définir de manière exhaustive les mesures à mettre en œuvre pour chaque opération, l'Autorité environnementale regrette que le rapport environnemental ne soit pas plus précis sur l'obligation et les modalités de mise en œuvre des mesures d'intégration. Il pourrait notamment imposer certaines dispositions dans l'élaboration des cahiers des charges des futurs travaux, qui encadreraient la réalisation des opérations potentiellement impactantes.

Finalement, le rapport environnemental conclut à un impact globalement positif du PDPFCI, conclusion que rejoint l'Autorité environnementale, sous réserve de compléter le rapport environnemental sur les points précédemment évoqués, et notamment :

- de compléter l'état initial en hiérarchisant les différents enjeux identifiés en fonction des territoires concernés et de leur sensibilité ;
- de justifier davantage la qualification des impacts sur les différentes thématiques (négatifs ou positifs) et de les territorialiser ;
- de rappeler les points de vigilance à prendre en considération pour maîtriser les opérations en lien avec la mise en œuvre du PDPFCI, notamment en
 - * précisant le cahier des charges pour les futurs équipements de DFCI (adaptation des tracés/emplacements, période et modalités des travaux, précautions particulières vis-à-vis des enjeux biodiversité et paysage) ;
 - * précisant davantage les principes à adopter pour limiter les risques d'urbanisation diffuse (en particulier autour des DFCI), susceptible d'aggraver le risque incendie ;
- de compléter la partie dédiée aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts dommageables du plan, notamment pour ce qui concerne les sites Natura 2000.

En conclusion, sur la forme, le rapport environnemental présenté, bien que comprenant les chapitres visés par le code de l'environnement, est très succinct et mériterait d'être plus développé sur la plupart

des thématiques. Cela étant, le projet de PDPFCI apparaît sur le fond vertueux dans l'ensemble, avec des impacts sur l'environnement pour la plupart positifs, et des effets négatifs vraisemblablement maîtrisables. Les manques relevés sont donc de nature plutôt formelle, et l'Autorité environnementale considère que le projet présenté contribue, par nature, à la préservation des massifs forestiers en réduisant l'aléa incendie. Le PDPFCI pourrait encore réduire son potentiel d'impacts sur l'environnement en définissant de manière claire les zones de plus fortes sensibilités environnementales, ce qui permettrait d'anticiper les mesures d'intégration à mettre en œuvre lors de l'application des dispositions dans les secteurs identifiés comme à enjeux.

Le Préfet de l'Ardèche



Alain TRIOLLE