



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE VAUCLUSE

LE PREFET

Avignon, le 22 JUIN 2015

Direction Régionale de l'Environnement
de l'Aménagement et du Logement de
Provence-Alpes-Côte d'Azur
Service Connaissance Aménagement
Durable et Evaluation
Affaire suivie par : Jean-Luc BETTINI
Tél : 04 91 00 52 25
Courriel :
jean-luc.bettini@vaucluse.gouv.fr

Avis de l'Autorité environnementale relatif au
Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFCI) pour le
département de Vaucluse 2015-2024

Dossier	Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFCI) pour le département de Vaucluse 2015-2024
Maître d'ouvrage	Préfet du Vaucluse
Date de réception du dossier par l'Autorité environnementale	16/03/15

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Réalisée sous la responsabilité du porteur de projet, elle vise à rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le préfet de département, Autorité environnementale, dispose d'un délai de trois mois, à compter de la date de réception de la saisine, pour formuler l'avis de l'Autorité environnementale.

Conformément aux dispositions prévues par l'article R122-21 du code de l'environnement, l'Autorité environnementale a consulté l'Agence régionale de santé (ARS) et le préfet de département territorialement concerné.

L'avis porte sur la qualité du rapport environnemental (défini par l'article R122-20 du code de l'environnement) présenté par le porteur de projet et sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, et la participation du public à l'élaboration des décisions.

L'avis devra être porté à la connaissance du public par le porteur de projet au cours de l'enquête publique ou, en l'absence de celle-ci, dans les conditions fixées par l'article L122-8 du code de l'environnement.

Conformément aux dispositions de l'article R122-21, l'avis est également publié sur le site de l'Autorité environnementale :

<http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/avis-de-l-autorite-r1204.html>

Enfin, le porteur de projet rendra compte, notamment à l'Autorité environnementale, lors de l'approbation du projet de la manière dont il prend en considération cet avis, conformément à l'article L. 122-10 du code de l'environnement.

Sommaire

1. Procédures

2. Présentation du dossier

2.1. Contexte général et historique

2.2. Objectifs et consistance

2.3. Concertation, gouvernance

3. Principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale

4. Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le dossier

4.1. Avis sur le contenu général du dossier et le caractère complet du rapport environnemental et le résumé non technique

4.2. Avis sur la présentation du plan et l'analyse de son articulation avec les autres plans et programmes concernés

4.3. Avis sur l'analyse de l'état initial, l'identification des enjeux environnementaux du territoire et des zones susceptibles d'être touchées

4.4. Avis sur la justification des choix au regard de l'environnement et les solutions de substitution envisagées

4.5. Analyse des effets du plan sur l'environnement, évaluation des incidences Natura 2000 et analyse des mesures pour supprimer, réduire et si possible compenser les impacts sur l'environnement

4.6. Modalités de suivi

5. Conclusion

1 Procédures

L'élaboration d'un Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFCI) est prévue par l'article L.133-2 du code forestier.

Conformément aux dispositions du code forestier, le Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFCI) comprend :

1) un rapport de présentation (article R.133-3 du code forestier) comportant :

- un diagnostic de situation par massif forestier ;
- un bilan descriptif des incendies intervenus depuis au moins les 7 dernières années ainsi qu'une analyse de leurs principales causes.

2) un document d'orientation (article R.133-4 du code forestier) comportant par massif forestier et pour la durée du plan :

- les objectifs prioritaires à atteindre en matière d'élimination ou de diminution des causes principales de feux, d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance et de lutte ;
- la description des actions envisagées pour atteindre les objectifs ;
- la nature des opérations de débroussaillage ;
- les territoires sur lesquels les plans de prévention des risques naturels prévisibles doivent être prioritairement élaborés ;
- les structures ou organismes associés à la mise en œuvre des actions, ainsi que les modalités de leur coordination ;
- les critères ou indicateurs nécessaires au suivi de la mise en œuvre du plan et à son évaluation.

2 Présentation du dossier

2.1 Contexte général et historique

Le Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFCI) est présenté par le Préfet de Vaucluse, en charge de l'élaboration et de l'approbation du PDPFCI.

Le département de Vaucluse, en raison de l'importance de sa couverture forestière (43% de la surface totale) située dans un climat de type méditerranéen (chaud, sec et venteux) particulièrement propice aux incendies de forêt, est soumis à l'élaboration d'un PDPFCI au titre de l'article L.133-2 du code forestier.

Le présent PDPFCI, établi pour la période 2015-2024, fait suite au PDPFCI 2008-2014 qui arrive à échéance.

Le périmètre d'application du PDPFCI couvre l'ensemble du département de Vaucluse et plus particulièrement les 6 entités forestières du département les plus exposées au risque incendie : Massif Basse Durance, Massif du Luberon, Massif Monts de Vaucluse, Massif du Ventoux, Massif des Dentelles, Massif d'Uchaux.

Le PDPFCI de Vaucluse est inscrit (arrêté préfectoral du 05 juin 2013) sur la liste locale des opérations soumises à évaluation des incidences Natura 2000. A ce titre il est éligible à évaluation environnementale conformément à l'article R.122-17, 15° du code de l'environnement.

Le présent avis de l'Autorité environnementale a été établi sur la base du dossier de saisine (dont le rapport environnemental de février 2015) réceptionné le 16 mars 2015.

2.2 Objectifs et consistance

Le Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFCI) du département de Vaucluse 2014-2015, établi pour une durée de 10 ans, a pour finalité de :

- diminuer le nombre d'éclosions de feux de forêt et des superficies brûlées ;
- prévenir les risques d'incendie et limiter leurs conséquences.

Il s'agit d'un document-cadre axé essentiellement sur la protection des espaces boisés, sans caractère prescriptif pour les documents d'urbanisme (SCoT¹, PLU²) (p.10).

Afin de répondre au double objectif mentionné ci-dessus, le PDPFCI comprend 4 objectifs stratégiques, regroupés en 3 axes, déclinés en 22 actions :

Objectif stratégique	Action
Axe 1 - anticiper	
I – connaître le risque, réduire la vulnérabilité, et les causes de départ de feu	8 actions
Axe 2 - agir	
II– aménager les massifs	8 actions
III – organiser la surveillance et la lutte	4 actions
Axe 3 – suivre le plan	
IV – suivre le plan	2 actions

Les 22 actions du plan sont regroupées de façon pertinente en 3 grandes catégories :

- expertise/communication/réglementation ;
- travaux : débroussaillage, ouvrages DFCI ;
- fonctionnement/suivi.

2.3 Concertation, gouvernance

L'élaboration du PDPFCI 2015-2024 s'appuie sur l'évaluation environnementale du plan précédent et sur un groupe de travail comprenant les acteurs de la DFCI dans le département de Vaucluse (p.26).

1 Schéma de Cohérence Territoriale

2 Plan Local d'Urbanisme

3 Principaux enjeux identifiés par l'Autorité environnementale

Le département de Vaucluse s'inscrit dans un cadre naturel particulièrement attractif (47% d'espace naturel et 43 % de milieux agricoles). L'extension de l'habitat diffus, le développement des activités de plein air et de loisirs, génèrent un risque élevé d'incendie de forêt. Dès lors, la protection des milieux forestiers, ainsi que celle des biens et des personnes, constituent un enjeu de première importance.

D'autre part le Vaucluse, à l'image de l'ensemble de la région PACA, est caractérisé par une grande diversité de milieux naturels et d'espèces, et une variété de paysages de qualité qu'il convient de préserver (p.50).

De façon plus précise, il s'agit d'apprécier le niveau d'impact du projet de PDPFCI sur la biodiversité, les continuités écologiques, les espaces naturels remarquables, les sites Natura 2000, les paysages.

4 Analyse de la qualité du dossier et de la démarche d'intégration des préoccupations d'environnement dans le dossier

L'avis de l'Autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et, plus généralement, sur la prise en compte de l'environnement dans le projet de PDPFCI.

4.1 Avis sur le contenu général du dossier et le caractère complet du rapport environnemental et le résumé non technique

D'une manière générale, le dossier transmis à l'Autorité environnementale est clair, bien structuré et d'une lecture aisée. Les informations relatives à l'évaluation environnementale sont rassemblées dans le document intitulé « rapport définitif » qui comporte toutes les rubriques mentionnées par l'article R.122-20 du code de l'environnement. La cartographie produite est de qualité (sur le contenu et sur la forme).

Le résumé non technique reprend de façon claire et exhaustive l'ensemble des composantes du rapport de présentation. L'adjonction de quelques cartes et/ou schémas en faciliterait la lecture. Le résumé non technique devra faire l'objet des adaptations nécessaires afin de prendre en compte les observations figurant dans le présent avis de l'Autorité environnementale.

4.2 Avis sur la présentation du plan et l'analyse de son articulation avec les autres plans et programmes concernés

Le rapport de présentation identifie les zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du SCoT, à savoir les 6 massifs forestiers sensibles du territoire départemental (voir supra 2.1. Contexte général et historique).

La présentation générale des objectifs du plan et de son contenu (R122-20 alinéa 1) est effectivement traitée dans le rapport environnemental (partie 1). Après une présentation

exhaustive de l'ensemble du plan (tableau p.28), les actions sont regroupées en 3 grandes catégories : expertise/communication/réglementation, fonctionnement/suivi, travaux (p.32).

L'analyse de l'articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification (R122-20 alinéa 1) présentée également en partie 1 du rapport, aborde la compatibilité du PDPFCI avec huit documents de planification relatifs aux diverses politiques publiques mises en œuvre sur le territoire concerné. Parmi ces plans, il convient de corriger la mention indiquant (p.41) que le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE) de la région PACA est en cours d'élaboration ; en effet, celui-ci a été approuvé en novembre 2014.

La démonstration de la bonne compatibilité du PDPFCI avec les autres documents de planification aurait gagné à être davantage développée.

4.3 Avis sur l'analyse de l'état initial, l'identification des enjeux environnementaux du territoire et des zones susceptibles d'être touchées

Les principaux enjeux environnementaux du territoire susceptibles d'être concernés par le projet de PDPFCI sont bien identifiés (p.48) : milieux naturels et biodiversité, érosion du couvert végétal, paysage et patrimoine, eaux et milieux aquatiques, activités humaines et population.

L'analyse de la sensibilité environnementale du territoire correspondant à ces 5 enjeux est ciblée qualitativement et quantitativement sur les 6 espaces de projet et sur les ouvrages DFCI (pistes, citernes) prévus par le plan (p.33).

Une synthèse récapitulative en fin de chaque rubrique est présentée. La cartographie produite dans le fascicule intitulé « atlas cartographique définitif » est de qualité.

Il en résulte une vision synthétique et claire de l'état de l'environnement sur les secteurs du territoire départemental potentiellement impactés par les dispositions du PDPFCI.

Il apparaît notamment que la quasi-totalité des massifs forestiers du Vaucluse est couverte par des périmètres de protection (inventaire ou réglementaire) au titre de la biodiversité.

4.4 Avis sur la justification des choix au regard de l'environnement et les solutions de substitution envisagées

Les choix effectués pour établir le projet de PDPFCI s'articulent de façon cohérente avec les principaux enjeux du territoire identifiés par l'analyse de l'état initial de l'environnement.

Le PDPFCI, dont l'objectif premier est de limiter la vulnérabilité de l'espace forestier à l'incendie, concourt par nature à la protection de l'environnement.

Toutefois, certaines dispositions de ce plan sont susceptibles d'incidences négatives sur la biodiversité et les qualités paysagères du territoire.

Le rapport environnemental souligne (p.94) l'obligation réglementaire de protection des massifs forestiers contre l'incendie notamment par le débroussaillage (OLD) autour des constructions et ouvrages DFCI, ou par des zones de coupure de combustible (dispositifs coupe-feu). Ces obligations réglementaires laissent, d'après le rapport environnemental, peu de place à des solutions alternatives.

Il est indiqué que l'élaboration du PDPFCI a pris en compte l'intérêt naturel et écologique des sites potentiellement impactés, dans le cadre d'une « *vision globale de défense des massifs* ». (p.96) notamment pour ce qui concerne les modalités d'implantation des ouvrages DFCI. Toutefois, il s'avère que cette démarche théoriquement globale est présentée pour le seul cas de la création d'une piste DFCI dans le massif du Luberon. Elle gagnerait à être exposée de façon plus systématique pour l'ensemble des secteurs de projet du PDPFCI, sur la base des cartes de sensibilité établies lors de l'analyse de l'état initial de l'environnement (voir supra : 4.3. Avis sur l'analyse de l'état initial).

Par ailleurs, bien que le PDPFCI « n'ait pas vocation à s'imposer aux documents d'urbanisme » (p.10), l'Ae rappelle que les PLU et SCoT doivent garantir leur bonne articulation avec le PDPFCI (cf : R 123-2-1-1° et R 122-2-2° du code de l'urbanisme). La bonne articulation entre ces documents devrait conduire, parmi les grandes orientations du PDPFCI, à des dispositions préventives plus soutenues en faveur de la limitation ou de l'accompagnement de l'urbanisation dans les massifs forestiers sensibles.

L'Ae recommande de préciser :

- les modalités d'implantation des pistes DFCI permettant de prendre en compte les enjeux paysagers et de biodiversité, et de limiter le risque d'urbanisation diffuse autour de ces pistes ;
- les principes à adopter pour éviter une urbanisation susceptible d'aggraver le risque d'incendie.

4.5 Analyse des effets du plan sur l'environnement, évaluation des incidences Natura 2000 et analyse des mesures pour supprimer, réduire et si possible compenser les impacts sur l'environnement

➤ Analyse des effets du plan sur l'environnement

La méthodologie mise en œuvre est globalement pertinente et bien structurée. Elle s'appuie largement sur les 3 grandes catégories d'actions (expertise/communication/réglementation, travaux, fonctionnement/suivi) (p.32), faisant apparaître notamment leur caractère matériel ou immatériel.

L'analyse est effectuée, avec un niveau de détail satisfaisant, dans un premier temps action par action et par référence aux 5 enjeux identifiés par l'état initial de l'environnement, puis en second lieu de manière ciblée sur les 6 massifs forestiers sensibles concernés par le PDPFCI.

Le rapport environnemental souligne le caractère majoritairement positif des effets environnementaux du plan par son action pour la réduction du risque d'incendie.

Les impacts négatifs potentiels du plan sont analysés et mis en évidence. Ils concernent essentiellement les incidences relatives à la réalisation de débroussaillage, notamment par la technique du « brûlage dirigé » ou à l'implantation de nouveaux ouvrages DFCI (pistes, citernes, ...) (voir les tableaux p.102, 111).

On notera que les principales « incidences matérielles » (zones de débroussaillage, ouvrages DFCI) sont relativement bien localisées dans les massifs forestiers (cf. atlas cartographique).

Toutefois, considérer comme le fait le rapport environnemental, que le caractère « immatériel » d'un certain nombre d'actions (I-4, I-5, I-6 et I-7-c) du PDPFCI a pour conséquence une absence d'impact est discutable. Par exemple, l'action I-4 « *Préconiser les règles d'implantation de champs voltaïques en milieu forestier* », a priori vertueuse pour le développement des énergies renouvelables, ne peut toutefois être considérée comme totalement « immatérielle » puisqu'elle pourra conduire à la mise en place d'aménagements et d'équipements sur le territoire. On ne peut donc exclure a priori que le développement de ces actions soit susceptible d'induire des impacts, directs ou indirects, et parfois cumulés, sur l'environnement. Elles devraient donc faire l'objet d'un examen plus approfondi et de mesures proportionnées pour les évaluer et les limiter.

➤ Evaluation d'incidence Natura 2000

Concernant les sites Natura 2000, il convient tout d'abord de souligner l'importance de l'enjeu, dans la mesure où le département de Vaucluse, aire d'influence du PDPFCI, très riche sur le plan de la biodiversité, comprend un réseau dense de sites Natura 2000 : 11 sites au titre de la directive habitats et 3 sites au titre de la directive oiseaux (p.56).

Une évaluation des incidences Natura 2000 a été produite par le maître d'ouvrage en application des articles R.414-19 à R.414-23 du code de l'environnement (p.114).

La localisation des 14 sites Natura 2000 du Vaucluse et des principaux secteurs de projet du PDPFCI est figurée dans l'atlas cartographique.

Le rapport environnemental précise que l'évaluation des impacts potentiels du PDPFCI est estimée uniquement pour :

- les habitats et espèces d'importance significative au niveau des sites Natura 2000, pour lesquels un objectif de conservation figure dans le FSD ;
- les aménagements du plan dont la localisation est connue (pistes, ZAL³, citernes, ...).

Sur la base de ces hypothèses restrictives, l'impact des aménagements du PDPFCI est jugé « permanent et significatif » pour plusieurs espèces faunistiques (chiroptères, insectes, oiseaux) des 2 sites Natura 2000 « Massif du Luberon » (FR9301585) et « Massif du Petit Luberon » (FR 9310075), (p.117).

3 Zone d'Appui à la Lutte (contre l'incendie)

- Analyse des mesures pour supprimer, réduire et si possible compenser les impacts sur l'environnement

Le principe “éviter, réduire, compenser” et sa mise en œuvre pour l’élaboration du plan sont bien rappelés.

Les principales mesures proposées par le rapport environnemental afin de limiter les effets potentiels négatifs des aménagements spatialisés (débroussaillage, ouvrages DFCI) du PDPFCI sur les sites Natura 2000 portent sur :

- l'abandon de pistes initialement envisagées dans les secteurs de projet de forte naturalité ;
- la concertation avec les gestionnaires des sites Natura 2000 ;
- la réalisation d'inventaires naturalistes préalablement à la réalisation des travaux les plus conséquents.

Suite à la mise en œuvre de ces mesures, l'impact est jugé dans le rapport environnemental (p.122 à 126) de niveau :

- faible à moyen pour les pistes DFCI situées dans certaines unités paysagères sensibles ;
- très faible (voire nul) pour tous les autres compartiments environnementaux.

Les actions les plus impactantes (débroussaillage, ouvrages DFCI,...) ont bien été prises en considération. Toutefois, l'évaluation des effets (nature et niveau de l'atteinte), notamment sur les enjeux environnementaux prioritaires du territoire (biodiversité, paysage), devrait être davantage explicitée pour l'ensemble des actions potentiellement impactantes (y compris celles à caractère « immatériel ») dans le cadre d'une évaluation stratégique du plan.

Enfin, le rapport environnemental doit être plus précis sur l'obligation et les modalités de prise en compte des différentes mesures préconisées, dans les divers documents (cahiers des charges par exemple) encadrant la réalisation des opérations concernées (débroussaillage, ouvrages DFCI,...).

L’Autorité environnementale recommande de préciser et de compléter le chapitre dédié aux mesures d'évitement, de réduction et compensation des impacts dommageables du plan, notamment pour ce qui concerne les sites Natura 2000.

4.6 Modalités de suivi

Le rapport environnemental présente dans un tableau (p.133) les indicateurs environnementaux permettant de suivre la mise en œuvre des mesures de réduction d'impact sur l'environnement.

Ils pourraient être étendus aux actions « immatérielles » I-4, I-5, I-6 et I-7-c du PDPFCI.

5 Conclusion

Le rapport environnemental présenté, clair et bien équilibré, est proportionné aux enjeux du territoire.

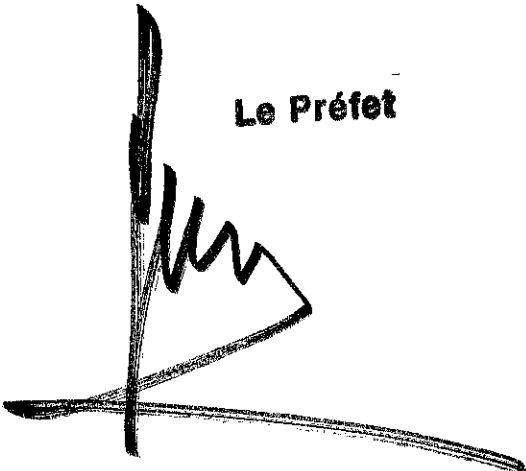
Le projet de PDPFCI apparaît dans l'ensemble vertueux et relativement peu impactant pour l'environnement.

Toutefois, l'Autorité environnementale considère que le projet de PDPFCI présenté, s'il contribue par nature à la préservation des massifs forestiers en réduisant le risque d'incendie de forêt, pourrait encore réduire le niveau de ses impacts résiduels sur l'environnement.

Pour cela, l'Autorité environnementale recommande :

- de compléter l'évaluation de l'articulation et de la bonne compatibilité du PDPFCI avec les autres plans et programmes, notamment les documents d'urbanisme ;
- de préciser le chapitre dédié aux incidences et aux mesures de réduction d'impacts potentiels négatifs du plan, notamment pour ce qui concerne les sites Natura 2000.

Le Préfet

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a series of horizontal strokes in the middle, and a long horizontal line extending to the right.

Bernard GONZALEZ

