



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

**Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable**

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur le Plan départemental de protection des forêts contre les
incendies (PDPFCI) des Hautes-Alpes (05)

**N° MRAe
2021APACA34/2893**

MRAe

Mission d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis du 3 août 2021 sur
le Plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) des Hautes-Alpes (05)

Page 1/11

PRÉAMBULE

Conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 15 avril 2021), cet avis sur le Plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) des Hautes-Alpes (05) a été adopté le 3 août 2021 en « collégialité électronique » par Philippe Guillard, Marc Challéat, Frédéric Atger, membres de la MRAe.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par les arrêtés du 11 août 2020 et du 6 avril 2021 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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par madame la Préfète des Hautes-Alpes pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 juin 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-21 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale et 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 l'article R. 122-21 du même code, la DREAL a consulté

- par courriel du 08/06/2021 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- par courriel du 08/06/2021 la Préfète territorialement concernée au titre de ses attributions dans le domaine de l'environnement (DDT 05).

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

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 du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou 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. Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#) et sur le [site de la DREAL](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

SYNTHÈSE

Le plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) des Hautes-Alpes a pour objectifs la diminution du nombre de départs de feux de forêts et la réduction des surfaces brûlées, ainsi que la prévention des risques d'incendies et la limitation de leurs conséquences.

Le PDPFCI des Hautes-Alpes est établi pour la période 2021-2031 ; un précédent plan couvrait la période 2006-2012. Son périmètre d'application concerne l'ensemble du département, découpé en douze massifs forestiers classés selon leur niveau d'exposition au risque d'incendie.

Pour la MRAe, l'évaluation environnementale présente des orientations pertinentes, mais qui gagneraient à être notablement affinées.

L'étude environnementale ne présente pas toutes les analyses requises à l'article R122-20 du code de l'environnement. Elle n'affiche pas une démarche stratégique permettant d'encadrer ou de faciliter en amont la réalisation des projets et d'anticiper les pressions environnementales.

L'état initial est succinct et très général, l'évaluation des incidences est incomplète et le niveau d'impact du projet de plan sur les thématiques environnementales mériterait d'être évalué plus finement.

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental sur les éléments prévus à l'article R122-20 du code de l'environnement ainsi que l'étude des incidences Natura 2000 par rapport aux attentes des articles R414-19 à 23 du code de l'environnement.

Elle recommande de ne pas reporter l'évaluation environnementale stratégique au niveau des projets et de définir des mesures adaptées aux enjeux des territoires et aux incidences identifiées par l'évaluation stratégique.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| PRÉAMBULE..... | 2 |
| SYNTHÈSE..... | 3 |
| Avis..... | 5 |
| 1. Contexte et objectifs du plan..... | 5 |
| 2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe..... | 6 |
| 3. Qualité de la démarche environnementale et de l'information du public..... | 7 |
| 4. État initial de l'environnement..... | 8 |
| 5. Effets du plan sur l'environnement..... | 9 |
| 5.1. Prise en compte des effets du PDPFCI..... | 9 |
| 5.2. Étude des incidences Natura 2000..... | 10 |
| 6. Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)..... | 10 |
| 7. Dispositif de suivi..... | 11 |

AVIS

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé du plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) des Hautes-Alpes (2021-2031) et de son étude environnementale¹.

1. Contexte et objectifs du plan

Le département des Hautes-Alpes dispose d'une importante couverture forestière de 255 000 ha avec un taux de boisement de 46 % en 2020², rendant le territoire sensible au risque d'incendie forestier.

Au titre de l'article L.133-2 du code forestier, le département des Hautes-Alpes est soumis à l'élaboration d'un plan départemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) qui répond à un double objectif :

- diminuer le nombre d'éclosion de feux de forêts et de superficies brûlées ;
- prévenir les risques d'incendies et limiter leurs conséquences.

Un PDPFCI a été approuvé le 12 septembre 2006 par le préfet des Hautes-Alpes pour une durée de sept ans (2006-2012). Le dossier indique que le PDPFCI s'inscrit dans une démarche de révision pour la période 2021-2031.

Le PDPFCI des Hautes-Alpes figure sur les listes locales 1³ et 2⁴ des opérations soumises à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'article L.414-4, III 2° du code de l'environnement. Il est donc éligible à évaluation environnementale conformément à l'article R.122-17,16° du code de l'environnement.

Le contenu d'un PDPFCI, défini aux articles R133-2 à R133-5 du code forestier (CF), doit comprendre un rapport de présentation et un document d'orientation assorti de documents graphiques.

Cependant, la MRAe note que certains éléments demandés ne sont pas exposés, tels que :

- les structures ou organismes associés à la mise en œuvre des actions ainsi que les modalités de leur coordination (article R133-4 CF) ;
- les critères ou indicateurs nécessaires au suivi de la mise en œuvre du plan et son évaluation » (article R133-4 CF) ;
- les aménagements et équipements préventifs qui sont susceptibles d'être créés ;
- les documents graphiques attendus par l'article L.134-6 du code forestier définissant les zones situées à moins de 200 mètres de terrains en nature de bois et forêts.

La MRAe recommande de compléter le dossier au regard des articles R133-4 et R133-5 du code forestier, notamment en ce qui concerne la présentation des aménagements et équipements préventifs à créer.

Le PDPFCI présente, à travers son document d'orientation, huit grands blocs d'actions à mener pour la période 2021-2031 :

- en faveur de la connaissance des causes et de la prévision du risque ;
- en faveur de l'information du public ;

1 Le rapport environnemental doit répondre en termes de contenu, aux attentes détaillées de l'article R.122-20 du code de l'environnement.

2 Site internet Chambres d'agriculture de PACA

3 Liste locale 1 définie par l'arrêté préfectoral n°2011-158-8 du 7 juin 2011 modifié par l'AP n°2013-065-0004 du 6 mars 2013.

4 Liste locale 2 définie par l'arrêté préfectoral n°2013-065-0005 du 6 mars 2013.

- en matière de résorption des causes ;
- en matière de surveillance ;
- en faveur de la lutte contre les incendies ;
- pour limiter la vulnérabilité des zones à enjeux ;
- en matière de coordination et de suivi ;
- et sur le respect de principes de remise en état et de reconstitution après incendie.

Le périmètre d'application du PDPFCI couvre l'ensemble du département des Hautes-Alpes qui est découpé en douze massifs⁵ classés selon leur niveau de risque d'incendie (quatre niveaux d'aléa allant de « *très faible* » à « *élevé* »). Seuls les massifs présentant un niveau d'aléa élevé sont présentés dans l'étude environnementale : Massifs de Chabre, Buëch sud, Buëch nord, Aujour Céüse Saint-Genis et Avance.

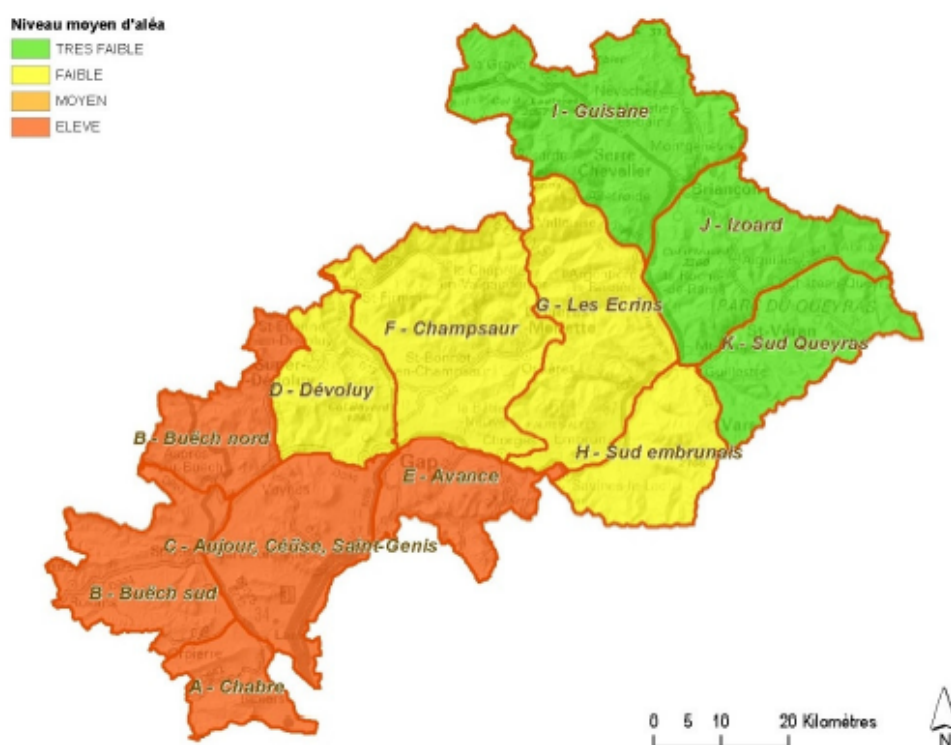


Figure 1: Carte des massifs forestiers des Hautes-Alpes - source PDPFCI 05

2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux environnementaux ciblés que sont la préservation du milieu naturel (y compris les milieux aquatiques), des continuités écologiques et des sites Natura 2000, ainsi que celle des paysages. Elle identifie également l'enjeu de vulnérabilité de la forêt au changement climatique.

⁵ A-Chabre ; B-Buech sud, B-Buech nord, C-Aujour, Céüse, St-Genis ; D-Dévoluy ; E-Avance ; F-Champsaur ; G-Les Écrins ; H-Sud embrunais ; I-Guisane ; J-Izoard ; K-Sud Queyras.

3. Qualité de la démarche environnementale et de l'information du public

Le dossier présente une analyse qui gagnerait à être complétée. En effet, l'évaluation environnementale (EE) du PDPFCI ne présente pas une démarche stratégique permettant d'encadrer ou de faciliter en amont la réalisation des projets et d'anticiper les pressions environnementales.

Il reporte l'analyse du contexte environnemental au niveau des plans de Massifs (non soumis à évaluation environnementale) qui préconisent des travaux dans leurs fiches-actions (notamment la mise en place des équipements DFCI). Or, bien que le PDPFCI n'ait pas vocation à faire une somme des études d'impacts des projets, l'évaluation environnementale du PDPFCI 05 doit contribuer à améliorer en amont la qualité environnementale des futurs projets.

L'étude environnementale ne répond pas complètement en termes de contenu aux attentes précisées à l'article R122-20 du code de l'environnement. En effet, le rapport environnemental :

- n'établit pas l'articulation du plan avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification⁶ (R122-20 II 1°) ;
- ne décrit pas suffisamment l'état initial, n'identifie pas les enjeux du territoire sur les compartiments environnementaux⁷ et les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan (R122-20 II 2°) (cf ci-dessous point 1.4) ;
- ne présente pas la justification des choix au regard des objectifs de protection de l'environnement (notamment de la biodiversité et du paysage) (R122-20 II 3°) ;
- n'expose pas les effets notables probables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement (R122-20 II 5°) (cf ci-dessous point 1.5) ;
- ne réalise pas une évaluation des incidences Natura 2000 ; (R 122-20 II 5°) (cf ci-dessous point 1.6) ;
- ne définit pas les critères, indicateurs et modalités, y compris les échéances, retenus pour vérifier, après l'adoption du plan, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés et le caractère adéquat des mesures prises, et pour identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées (R122-20 II 7°).

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental en présentant les éléments prévus à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Le résumé non technique est absent. Ayant pour fonction de reprendre sous forme synthétique les informations prévues à l'article R122-20 du code de l'environnement, ce document se doit de rendre l'ensemble du dispositif d'évaluation facilement accessible et compréhensible par le grand public.

La MRAe recommande d'établir un résumé non technique.

Sachant qu'un précédent PDPFCI a été réalisé, il aurait été utile de présenter le bilan des effets de sa mise en œuvre sur les volets environnementaux (notamment biodiversité, paysages, vulnérabilité au changement climatique). Or, la MRAe constate que le bilan ne porte que sur quelques actions, sans

⁶ Il s'agit notamment des documents suivants : • le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée (2016-2021) ; • le Programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de la région PACA (2019-2029) ; • le Schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDET) de la région PACA qui inclut le Schéma de cohérence écologique (SRCE) ; • la charte du parc national des Écrins, • les chartes des parcs régionaux du Queyras et des Baronnies Provençales ; • les schémas de cohérence territoriale (SCoT) Pays des Écrins, du Briançonnais, de l'aire Gapençaise • le schéma régional de gestion sylvicole PACA

⁷ Thématiques environnementales : milieux naturels et biodiversité, réservoirs et corridors écologiques à préserver et à restaurer de la trame verte et bleue, paysage et patrimoine, sol dont la problématique de l'érosion liée à la modification du couvert végétal par les travaux DFCI, eaux et milieux aquatiques, activités humaines au travers du risque incendie et de l'occupation du sol.

analyse des effets positifs ou négatifs sur le plan environnemental. Il aurait été utile que le dossier indique la façon dont le futur plan s'inscrit ou pas dans la continuité du plan précédent et répond aux objectifs des actions initiées.

La MRAe recommande de dresser le bilan des effets sur l'environnement de la mise en œuvre du précédent plan et de présenter les évolutions entre ce projet de plan et le précédent.

4. État initial de l'environnement

L'importante couverture forestière confère au territoire des Hautes-Alpes une richesse notamment écologique, paysagère mais également en termes de protection des sols et des milieux aquatiques.

La naturalité du territoire et sa structure en mosaïque de milieux sont favorables à une importante richesse écologique, aussi bien floristique que faunistique, qui se traduit par la présence de nombreuses zones d'inventaire (165 ZNIEFF de type 1 et 44 ZNIEFF de type 2) et de protection du milieu naturel, aussi bien contractuelle (sites Natura 2000, soit 16 Zones Spéciales de Conservation (ZSC : directive habitats) et 7 Zones de Protection Spéciale (ZPS : directive oiseaux), deux parcs naturels régionaux : PNR du Queyras et des Baronnies Provençales et un parc national : le PN des Écrins), que réglementaire (7 arrêtés de protection biotope (APPB), 5 réserves biologiques). Ces périmètres sont complétés depuis 2013 par la réserve de biosphère du Mont Viso⁸.

La MRAe constate que l'état initial aborde le volet des milieux naturels uniquement en affichant les périmètres de protections réglementaires et contractuelles, mais sans hiérarchisation ni territorialisation des enjeux. De même, le dossier manque de cartes de synthèse des enjeux environnementaux, superposées avec les actions mise en œuvre, permettant de repérer les zones susceptibles d'être touchées de manière significative par les orientations du plan.

Pour la MRAe, le dossier gagnerait à évaluer les enjeux du territoire vis-à-vis :

- du paysage, à partir notamment de l'atlas des paysages des Hautes-Alpes. Il en est de même pour les sites classés et inscrits dont les impacts éventuels du plan sur ces sites ne sont pas traités (sites classés de la Clarée et du Pelvoux par exemple) ;
- de la biodiversité, y compris la préservation des habitats aquatiques et des zones humides, en présentant, a minima pour chaque massif forestier, notamment à partir de données bibliographiques existantes (Batrame, Silène, INPN⁹...) :
 - les composantes biologiques des écosystèmes : présence d'habitats naturels, d'espèces végétales et animales remarquables ou protégées ; description de l'enjeu local de conservation, de la vulnérabilité écologique, du statut biologique ;
 - les liens fonctionnels entre les espèces et leurs milieux (habitats d'espèces) : description des habitats des espèces végétales et animales présentes, en indiquant ceux nécessaires au bon déroulement de leur cycle de vie (aire de repos, sites de reproduction, etc.) ;
 - les continuités écologiques (corridors en particulier) ;
 - le bilan des enjeux écologiques hiérarchisés, accompagné d'une carte synthétique.

8 Réserve de biosphère : territoire reconnu par l'UNESCO créé en 1976 conciliant la conservation de la biodiversité et le développement durable, avec l'appui de la recherche, de l'éducation et de la sensibilisation, dans le cadre du programme sur l'homme et la biosphère (Man and Biosphere, MAB) – <https://unesco.delegfrance.org/Les-Reserves-de-biosphere-en-France>

9 INPN: inventaire national du patrimoine naturel

La MRAe recommande d'établir l'état initial pour la biodiversité et le paysage, et de hiérarchiser et territorialiser les enjeux. Elle recommande également d'affiner à l'aide de données bibliographiques les enjeux sur le milieu naturel.

5. Effets du plan sur l'environnement

5.1. Prise en compte des effets du PDPFCI

L'évaluation environnementale relève que quatre opérations « *peuvent impacter de manière négative les milieux naturels, la faune et la flore* » : le brûlage dirigé, la réduction des combustibles, les obligations légales de débroussaillage (OLD) et la création et l'entretien d'équipements DFCI.

Un tableau récapitule les effets (négatif/positif) sur les espèces et milieux naturels engendrés pour trois actions du plan, la réduction des combustibles n'étant pas analysée. Le chapitre conclut que « *les effets pressentis du PDPFCI sur l'environnement sont des effets négatifs directs faibles à forts sur le court et moyen terme. En revanche, ils sont positifs sur le long terme de par la nature même du plan qui vise à réduire le nombre de départs de feu et la surface brûlée* ».

Si le PDPFCI va avoir un effet positif direct permanent sur le risque d'incendie, du fait de l'aménagement des massifs forestiers pour la DFCI, sa mise en œuvre peut avoir un effet négatif sur le milieu naturel et la biodiversité (destruction d'habitats, d'individus, dérangement des espèces, fragmentation des habitats¹⁰), mais aussi sur ;

- le paysage (effet de trouées liées aux pistes, débroussaillage) ;
- les milieux aquatiques, en cas d'intervention à proximité d'une ripisylve ;
- la vulnérabilité des massifs forestiers au changement climatique.

La MRAe constate que le paysage n'est pas abordé dans le dossier.

Le dossier relève que « *les effets attendus du changement climatique pourraient allonger la durée des périodes à risque en saison estivale avec des pics plus sévères en cœur d'été* », et que « *l'élévation des températures et l'intensification des sécheresses vont également augmenter les dépérissements frappant les peuplements forestiers, les rendant d'autant plus sensibles au feu* ».

Pour autant, la MRAe constate que le dossier ne montre pas la façon dont le plan prend en compte l'adaptation au changement climatique afin de protéger la forêt vis-à-vis du risque d'incendie accru et d'événements climatiques extrêmes. Les travaux du [GREC SUD¹¹](#) sur « [Les effets du changement climatique sur l'agriculture et la forêt en Provence-Alpes-Côte d'Azur](#) » auraient pu être utilement mobilisés.

Le dossier présente pour les cinq massifs forestiers classés à risques élevés (Massifs de Chabre, Buëch sud, Buëch nord, Aujour Céüse Saint-Genis et Avance), leur zonage environnemental réglementaire, ainsi que les actions prévues par le plan de Massif (celles réalisées et en prévision), projets susceptibles d'impacter les milieux naturels (créations de pistes ou routes forestières).

10 Cette faiblesse des PDPFCI concernant les effets sur la biodiversité est mentionnée dans un [rapport de 2018 du Ministère de l'agriculture](#). (page 12).

11 Le groupe régional d'experts sur le climat en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur (GREC-SUD) a vocation à centraliser, transcrire et partager la connaissance scientifique sur le climat et le changement climatique en région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'objectif prioritaire du groupe est d'informer les gestionnaires et décideurs du territoire (élus et techniciens des collectivités locales, des espaces protégés, des grands équipements, etc.) dans l'optique d'une meilleure compréhension et d'une prise en compte des résultats scientifiques dans les politiques publiques.

Pour chacun, la conclusion énonce que pour les projets « *une vigilance particulière devra être apportée quant aux dossiers réglementaires susceptibles d'être demandés par les services instructeurs et aux mesures à mettre en place pour limiter les impacts sur les milieux naturels* ».

Cette approche par massif est intéressante, mais pour la MRAe, l'évaluation environnementale ne doit pas être reportée au stade des projets inscrits au plan de Massif, mais réalisée en amont au niveau du PDPFCI, afin justement d'encadrer les futurs projets.

La MRAe recommande d'analyser les effets pressentis du plan sur le milieu naturel (y compris les milieux aquatiques), le paysage et la vulnérabilité de la forêt au changement climatique. La MRAe recommande également de ne pas reporter cette analyse au niveau des projets, mais de la réaliser de manière approfondie dans l'évaluation environnementale du PDPFCI.

5.2. Étude des incidences Natura 2000

L'enjeu des sites Natura 2000 est fort, puisque le département comprend un vaste réseau de 16 sites au titre de la directive habitats et 7 sites au titre de la directive oiseaux.

Cependant, la MRAe relève qu'un chapitre très succinct, comprenant des « *mesures envisagées pour réduire et si possible compenser les incidences dommageables du PDPFCI* » ne répond pas au contenu défini à l'article R414-23 du code de l'environnement. L'évaluation des incidences Natura 2000 nécessite :

- de déterminer si le PDPFCI « *peut avoir des effets significatifs dommageables, pendant ou après sa réalisation, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites* » ;
- de proposer les « *mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire les effets dommageables* » en cas d'atteintes aux objectifs de conservation ;
- d'être conclusive quant au niveau d'incidence du plan.

La MRAE recommande de réaliser l'étude des incidences Natura 2000 conformément aux attentes de l'article R.414-23 du code de l'environnement.

6. Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

Le dossier présente six mesures et indique que « *les mesures proposées ne sont pas exhaustives et sont à adapter aux travaux pressentis et aux enjeux environnementaux présents sur les secteurs concernés* ».

Il s'agit de :

- l'évitement des secteurs à enjeux forts ;
- l'adaptation des périodes d'intervention ;
- la réduction des combustibles ;
- l'adaptation des outils de chantier et le respect de bonnes pratiques ;
- la sensibilisation aux périodes de vulnérabilité des espèces ;
- favoriser les essences de feuillus.

La MRAE constate que les mesures présentées sont uniquement génériques et ne sont pas mises en perspective avec chaque compartiment environnemental (milieu naturel/biodiversité, sol, eau et milieux

aquatiques, paysage et patrimoine, activités humaines et population) et avec les enjeux prioritaires du territoire. Les mesures reportent le travail d'analyse au niveau des actions des plans de Massif (« *cette mesure peut s'appliquer...* », « *il est préconisé de...* », « *peuvent être adaptés...* »). Dès lors, l'évaluation des effets des mesures n'est pas faite, ni celle des effets résiduels après la mise en place des mesures.

La MRAe recommande de définir des mesures mieux ciblées en fonction des enjeux de chacun des territoires et des incidences identifiées ; la définition de ces mesures ne doit pas être reportée au niveau des projets.

7. Dispositif de suivi

Le dossier ne produit pas, pour chacune des mesures, la description des critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan.

Pour que le dispositif du suivi soit opérationnel, les indicateurs doivent être accompagnés d'une valeur de référence ou d'un objectif établi pour le territoire, ainsi que de leur valeur initiale. Il convient également d'établir à quelle fréquence, sous quelle forme et à destination de quels publics, l'ensemble des indicateurs seront renseignés et publiés.

La MRAe recommande de présenter un dispositif de suivi des mesures décrivant les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan.