

Les dossiers du Conseil

Plan de Prévention des Risques d'Incendies de Forêts : P.P.R.I.F.

*Document adopté par le Conseil de Centre
du CRPF PACA, le 9 Décembre 2014*

Le CRPF est officiellement sollicité pour donner un avis sur les PPRN avant enquête publique, il est donc important de se doter d'un cadre de références pour analyser les documents.

Préambule

Le nombre et l'ampleur des catastrophes naturelles, ainsi que leurs conséquences économiques et sociétales se sont accrus ces dernières décennies, et les perspectives de réchauffement climatique devraient encore accélérer le phénomène.

Face à ce constat, la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a instauré les PPR (plans de prévention des risques naturels prévisibles). Parmi les risques identifiés, la zone méditerranéenne est particulièrement sensible aux feux de forêt, aux inondations et aux mouvements de terrains en montagne.

Tous ces risques peuvent concerner la forêt, mais nous traiterons ici particulièrement des PPRIF qui traitent des feux de forêts, qui sont un cas particulier des PPR.

A terme, toutes les communes à risque élevé d'incendie de forêt devraient être dotées de PPRIF (niveau communal en général ou intercommunal).

Contexte

La surface boisée a nettement augmenté au cours du siècle précédent, au détriment des espaces agricoles. L'abandon des terres agricoles a entraîné la coalescence des unités boisées autrefois discontinues. Le feu ne peut plus venir buter sur ces espaces agricoles. En même temps, l'abandon des usages traditionnels des espaces boisés et la faible rémunération du bois provoquent un accroissement de la masse végétale qui augmente l'intensité des éventuels incendies.

Les terres agricoles, dans un schéma idéal, constituaient une interface avec les zones habitées. Leur abandon et leur boisement (artificiel et surtout naturel), combinés à l'extension des zones urbanisées, ont fait disparaître ces interfaces habitat-agricole qui sont maintenant des interfaces habitat-forêt. A cela s'ajoute un fort développement de l'habitat urbain diffus, venant augmenter les risques pour les personnes et rendant difficiles les opérations de lutte.

Les dossiers du Conseil

Les constructions et installations à l'intérieur (sous forme d'habitat diffus), ou en limite de massifs forestiers sont souvent présentées comme un facteur important d'augmentation des risques d'incendie de forêt. Leur présence est corrélée à une multiplication des éclosions de feu et à un accroissement du risque subi par la population.

La maîtrise de ce phénomène apparaît donc comme un enjeu essentiel de la politique de prévention des incendies de forêt.

Ces éléments sont en fait discutables, car contrairement à ce qui est souvent avancé, les départs de feux sont plutôt localisés aux abords des routes et non des habitations, et les îlots habités, notamment lorsque les obligations légales de débroussaillage sont appliquées, constituent autant de maillages qui ralentissent la progression des incendies.

Objectif des PPRIF

L'objectif principal des PPRIF est de limiter l'exposition des personnes et des biens aux risques et réduire leur vulnérabilité. Pour cela, ils répondent aux grands principes suivants :

- interdire les implantations humaines nouvelles dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne pourrait être garantie ;
- interdire les habitations diffuses et contrôler les autres implantations dans les autres zones boisées ;
- prescrire des mesures de prévention adaptées au risque dans les secteurs exposés où des mesures d'interdiction ne se justifient pas ;
- délimiter des zones de protection entre des implantations existantes ou futures et les massifs forestiers.

Les PPRIF ne sont donc pas faits pour protéger la forêt, mais pour protéger les biens et les personnes des risques que leurs font courir les espaces boisés. Cependant, le dossier de presse du ministère de l'agriculture de 2003 précisait : « la politique de prévention des incendies de forêt doit avoir l'ambition de contribuer à la gestion durable des territoires ». Il est donc légitime que le CRPF et les représentants des propriétaires forestiers soient associés à leur élaboration.

Quels sont les territoires concernés ?

La priorité est donnée aux territoires présentant des niveaux d'aléas et d'enjeux élevés

Aléa : probabilité qu'un phénomène naturel donné se produise en un lieu donné

Enjeux : ensemble de biens exposés pouvant être affectés par un phénomène naturel.

Les dossiers du Conseil

Ce sont donc les zones directement exposés au risque d'incendie de forêt et où l'urbanisation crée ou aggrave ce risque qui sont visées, soit en premier lieu le littoral, mais de plus en plus élargi vers l'intérieur des terres.

Les départements des Alpes Maritimes et du Var sont les plus concernés, mais aussi les Bouches du Rhône et le Vaucluse ; pour ce dernier, les PPRIF prescrits ou approuvés sont intercommunaux. (On peut trouver l'état actuel et la cartographie sur les sites des préfetures).

Elaboration et contenu des PPRIF

Prescription par arrêté préfectoral



Projet élaboré par les services de l'état (DDT ou DDTM) avec l'aide d'un bureau d'étude et en concertation si possible avec le conseil municipal et les habitants



Consultation des maires et des services intéressés pour avis (dont le CRPF)



Mise à l'enquête publique par le préfet



Modification éventuelles suite aux avis et de l'enquête publique



Arrêté d'approbation pris par le Préfet



Mesures de publicité et d'information

Le PPRIF doit contenir les trois éléments principaux suivants :

- une note de présentation, explicitant notamment la méthode d'élaboration, la détermination des aléas et des enjeux,
- un document graphique délimitant les zones réglementaires,
- un règlement précisant les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables dans chacune de ces zones.

Bien qu'il n'y ait pas de contraintes réglementaires pour la définition des zones identifiées, on distingue souvent 3 zones principales : rouge, bleu, blanche, les prescriptions réglementaires allant décroissantes de la zone rouge vers la zone blanche. La tendance actuelle est à la définition de zones rouges et de zones à enjeux selon l'intensité du risque, de très fort à faible, celles-ci pouvant tenir compte des équipements de défense en place. (A noter que l'administration ne reconnaît pas comme équipement susceptible de modifier la

Les dossiers du Conseil

classification en zones à risque moins important les débroussailllements, car ils sont considérés comme sans garantie de pérennité, ce qui est discutable).

Les conséquences de la prescription et de l'approbation des PPRIF

Le PPRIF approuvé vaut servitude d'utilité publique (article L.562-4 du code de l'urbanisme), et à ce titre, il doit être annexé au PLU pour les communes qui en sont dotées. Il est donc opposable aux demandes d'occupation du sol.

Il peut rendre obligatoire la réalisation de certaines mesures de prévention, de protection et de sauvegarde ou de mesures applicables à l'existant, et fixe un délai de mise en conformité.

Le contenu du règlement

Bien que concernant en premier lieu l'urbanisation, le champ des mesures règlementaires s'applique aussi bien aux activités et aux aménagements qu'aux constructions, **et donc aux activités forestières.**

En zone rouge (la plus importante dans la plupart des cas, et englobant les zones dites naturelles, en particulier la forêt), toute urbanisation est interdite, sauf cas particulier. Les travaux forestiers et les équipements nécessaires à la DFCl sont maintenant généralement pris en compte, mais pas toujours les équipements nécessaires à la gestion forestière.

La zone bleue ou les zones à enjeux sont souvent découpées en deux ou trois zones, où les contraintes pour l'urbanisation sont encore assez fortes. A noter de plus en plus souvent dans les derniers PPRIF établis, une zone en attente d'équipements pouvant débloquent les interdictions de construction.

En zone blanche, où les risques sont faibles, il y a peu de préconisations.

Dans la plupart des cas, le débroussaillage obligatoire est porté de 50 à 100 mètres autour des constructions.

Les dossiers du Conseil

Le point de vue général exprimé par le CRPF PACA

Le CRPF fait les constats suivants :

La plupart des PPRIF ont été prescrits suite aux terribles incendies de 2003 dans le VAR dont le bilan a été dramatique, avec une dizaine de morts ; or, le retour d'expérience a montré, d'une part, qu'une seule maison qui avait respecté les OLD (obligations légales de débroussaillage) a été détruite et d'autre part qu'aucun décès n'a été à déplorer à l'intérieur d'une maison en dur. D'ailleurs, les consignes actuelles des services de secours ne sont pas d'évacuer sa maison, mais au contraire d'y rester calfeutré, notamment si des précautions élémentaires sont prises. Le chef du SDIS, dans le journal Var matin du 20 juillet 2012, a annoncé « le débroussaillage remplace tous les pompiers du monde ».

La gestion forestière n'est pas toujours prévue en tant que telle dans le règlement des différents zonages, notamment en termes de multifonctionnalité, malgré une évolution dans la rédaction des derniers PPRIF qui nous sont soumis pour avis. Dans les zones rouges, par découragement des propriétaires, on risque d'aboutir à une impossibilité de travaux ou du moins à une impossibilité de développement d'activités annexes ; **or, le fait de gérer la forêt selon une sylviculture durable et d'y développer des activités annexes est l'un des premiers moyens d'agir contre le risque incendie.** La forêt peut jouer un rôle dynamique si on ne l'enferme pas dans une protection synonyme d'inaction.

On constate que les zones rouges, malgré un arsenal technique complexe qui conduit à leur implantation, se superposent largement avec tous les espaces arborés sans nuances, pouvant aller jusqu'à 90% de la surface du territoire dans certaines communes. Quel avenir pour ces zones rouges ? Elles deviendront de plus en plus rouges par abandon des activités et accumulation de la masse combustible au risque de déséquilibrer l'économie de ces territoires.

La forêt provençale a de tous temps été un lieu de vie et d'activités multiples contribuant à son entretien et sa mise en valeur ; on peut comprendre que l'habitat dit diffus en forêt puisse présenter un risque pour ses occupants en l'absence de débroussaillage, mais un habitat centre de vie et d'activité participe à la vigilance (la population des massifs boisés est à l'origine de la majorité des alertes) et à l'entretien de ces massifs. Vider indirectement ces massifs de l'activité humaine par des règles trop strictes ne peut qu'augmenter les risques sur le long terme.

La majorité des PPRIF porte à 100 mètres le débroussaillage obligatoire de façon aveugle et uniforme, alors que les OLD respectées sur 50 mètres sont souvent suffisantes, cette distance pouvant être portée à 75 ou 100 mètres dans certains cas justifiés ; une charge financière trop lourde (100 mètres représentent 3,14 ha, et en cas de débroussaillage manuel imposé par la présence de la tortue d'Hermann par exemple cela représente plusieurs milliers d'Euros) imposée sans discernement peut avoir l'effet inverse et la non réalisation.

Les dossiers du Conseil

Et formule les préconisations suivantes :

Les PPRIF ne devraient pas se substituer aux documents d'urbanisme pour aménager le territoire et ils devraient favoriser l'application des Obligations Légales de Débroussaillage qui sont la meilleure protection des biens et des personnes.

D'une manière générale, la gestion forestière multifonctionnelle ne doit pas être entravée par les dispositions du PPRIF.

Dans le document graphique, éviter la trop grande extension des zones rouges de façon uniforme et non adaptée aux particularités locales.

Sur le règlement, prévoir l'activité et la gestion forestière qui nécessite certains équipements et tenir compte des éléments de gestion durable, celle-ci devant assurer les fonctions économiques, écologiques et sociales.

Sur le règlement, ne pas porter de façon systématique le débroussaillage obligatoire à 100 mètres, mais adapter cette distance à la réalité du terrain entre 50 et 100 mètres.

La remise en état du bâti ou même une construction nouvelle permettant d'installer une activité permanente doit être distinguée d'une urbanisation sauvage ou diffuse. Une disposition avec prescription est à imaginer dans ce sens et pourrait aboutir à un cahier des charges pour un habitat en forêt.

Le sylvopastoralisme, qui contribue à la réduction du risque incendie, nécessite souvent la construction d'équipements et la présence de l'éleveur sur les lieux. Il doit être pris en compte.

Eviter de classer en zone rouge certaines zones agricoles, ce qui empêche les agriculteurs de construire une habitation pour leur résidence principale ou leurs descendants qui voudraient reprendre et développer leur activité.

Dans l'optique de limiter les zones d'interfaces forêt/habitat, il serait judicieux de prévoir dans les zones rouges, toutes les fois que cela est possible, une valorisation des espaces à risque. Ces zones rouges seraient sans doute mieux perçues par la population et conduiraient par la même occasion à diminuer la vulnérabilité des zones habitées exposées.

Une analyse économique évaluant le coût de la mise en œuvre des prescriptions et de la perte de valeur des patrimoines privés devrait être jointe à tout PPRIF qui pourrait prévoir également l'étude de leur indemnisation.

Les propriétaires forestiers, par l'intermédiaire de leur syndicat devraient être systématiquement associés à l'élaboration des PPRIF.

Les dossiers du Conseil

Centre Régional de la Propriété Forestière de Provence Alpes Côte d'Azur

Siège Social : 7, impasse Ricard Digne
13004 MARSEILLE

Téléphone : 04 95 04 59 04 - paca@crpf.fr

Les bureaux départementaux du CRPF :

- *Alpes-de-Haute-Provence*

Tél : 04 92 31 64 81

- *Hautes-Alpes*

Tél : 04 92 45 00 78

- *Alpes-Maritimes*

Tél : 06 75 69 61 74

- *Bouches-du-Rhône*

Tél : 04 42 97 10 84

- *Var-Ouest*

Tél : 04 94 50 11 51

- *Var-Est*

Tél : 04 95 50 11 50

- *Var-Maures*

Tél : 04 94 50 11 52

- *Vaucluse*

Tél : 06 75 69 61 72