Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES	**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT,** DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER
Direction de la défense et de la sécurité civiles **Sous-Direction de l'organisation des secours et de la coopération civilo-militaire** Bureau de coordination interministérielle de défense et de sécurité civiles Adresse: Place Beauvau 75800 PARIS CEDEX 08 Suivi par: Philippe MICHAUT Tél: 01.56.04.73.43 - Fax: 01.56.04.76.56	**Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction** **Sous-Direction de la planification stratégique** **Bureau de la planification des territoires urbains et ruraux** **Adresse: Arche de la Défense – Paroi Sud** **92055 LA DEFENSE CEDEX** **Suivi par: Gérald GARRY** **Tél: 01.40.81.92.27 - Fax: 01.40.81.82.92**

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PECHE ET DES AFFAIRES RURALES
Direction de la prévention des pollutions et des risques **Sous-Direction de la prévention des risques naturels majeurs** Bureau des risques naturels Adresse: 20, avenue de Ségur 75302 PARIS O7SP Suivi par: Jean-Marc BERNARD Tél: 01.42.19.25.65 - Fax: 01.42.19.14.79	**Direction générale de la forêt et des affaires rurales** **Sous-Direction de la forêt et du bois** Bureau de la forêt et des territoires Adresse: 19, avenue du Maine 75732 PARIS CEDEX 15 Suivi par: Jean-Michel GILBERT Tél: 01.49.55.60.74 - Fax: 01.49.55.41.97

CIRCULAIRE
DGFAR/SDFB/C2004-5007
Date: 26 mars 2004

Le Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,

La Ministre de l'écologie et du développement durable,

Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales

à

Mme et MM. les Préfets de zone
Mme et MM. les Préfets de région

Mmes et MM. les Préfets de département

Date de mise en application: immédiate
Date limite de réponse: 31 décembre 2004
Nombre d'annexes: 4

Objet: Plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI).
Base juridique: Code forestier modifié par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt et par le décret n° 2002-679 du 29 avril 2002 relatif à la défense et à la lutte contre l'incendie, code de l'environnement, code de l'urbanisme.
Résumé: La présente circulaire a pour objet de préciser les principes directeurs d'élaboration ainsi que le contenu, du plan de protection des forêts contre les incendies établi en application de l'article L. 321-6 du code forestier. Elle attire l'attention sur l'ensemble des coordinations nécessaires à l'élaboration de ces plans.
MOTS-CLES: INCENDIES DE FORET PREVENTION SURVEILLANCE LUTTE PLANIFICATION PLAN DE PROTECTION DES FORETS CONTRE LES INCENDIES.

Destinataires	
Pour exécution: MM. les préfets des zones Sud et Sud-ouest MM. les préfets des régions (Cabinet) Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes Mmes et MM. les préfets de département (Cabinet) Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente, Charente-Maritime, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Deux-Sèvres, Dordogne, Drôme, Gard, Gers, Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vienne Pour information: Mme et MM. les préfets de zone Mme et MM. les préfets de région Mmes et MM. les préfets de département (autres zones, régions et départements)	Pour information: D.P.F.M. Directeurs régionaux de l'agriculture et de la forêt Directeurs régionaux de l'environnement Directeurs régionaux de l'équipement Directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt Directeurs départementaux de l'équipement S.D.I.S. Office national des forêts Office national de la chasse et de la faune sauvage C.N.P.P.F. Directeurs des C.R.P.F. Fédération nationale des communes forestières de France F.N.S.P.F.S. I.N.R.A. Cemagref I.D.F. E.N.G.R.E.F. Météo France Ministère de la justice

1. Introduction

Depuis 1991, les superficies parcourues en France par les feux de forêt sont restées annuellement inférieures à 25 000 hectares. En 2003, la surface des formations forestières et sub-forestières parcourues par le feu est voisine de 70 000 hectares, pour l'essentiel en zone méditerranéenne. Il s'agit d'un des plus lourds bilans depuis que les statistiques existent (1973), lié à des conditions climatiques sans précédent. Assorti de conséquences humaines dramatiques et de dommages économiques conséquents, ce résultat met en exergue les limites des systèmes de prévention et de lutte qui ont fait leur preuve en années climatiques normales. La démarche des plans de protection des forêts contre les incendies, décidée par le législateur, constitue ainsi une opportunité pour orienter les politiques afférentes, par la prise en compte des évolutions de l'occupation du sol (extension des espaces boisés suite à la déprise agricole, multiplication des interfaces forêt/habitat) et de l'utilisation des espaces boisés, en intégrant une situation climatique extrême, mais cependant susceptible de se reproduire.

La loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, a modifié et élargi le champ d'application de l'article L. 321-6 du code forestier, jusqu'alors mis en œuvre dans les seuls départements méditerranéens. Les mesures de prévention renforcées découlant de cet article du code forestier sont désormais applicables au Sud-Ouest de la France dans les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes. Cet article prévoit également, sous l'autorité du préfet responsable, l'établissement d'un plan départemental ou, le cas échéant, régional de protection des forêts contre les incendies dans les 32 départements du Sud de la France, considérés comme particulièrement exposés au risque d'incendie de forêt.

Le décret n° 2002-679 du 29 avril 2002 relatif à la défense et à la lutte contre l'incendie et modifiant le code forestier, précise les objectifs, le contenu ainsi que les modes d'élaboration et de révision du plan (articles R. 321-15 à R. 321-25 du code forestier).

Déjà la planification des actions de prévention des incendies de forêt figurait dans la circulaire interministérielle du 15 février 1980 relative au débroussaillement en région méditerranéenne, qui instituait des plans intercommunaux de débroussaillement, à la base de la planification des équipements de prévention des incendies de forêt dans les massifs forestiers méditerranéens.

Le règlement (CEE) n° 2158/92 du Conseil du 23 juillet 1992 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, qui s'est achevé en 2002, prescrivait, pour les zones classées à haut risque et à moyen risque, l'établissement d'un plan de protection des forêts contre les incendies à transmettre à la Commission européenne. Ces documents, inspirés pour la zone méditerranéenne des documents de planification existants, ont été établis pour les régions ou les départements concernés, et ont permis aux opérations éligibles visant à diminuer le nombre d'éclosions de feux de forêt ainsi que les superficies brûlées, de bénéficier pour leur réalisation du concours financier de l'Union européenne, dans le cadre du règlement précité. Pour continuer à être éligibles aux aides de l'Etat et de l'Union européenne, notamment dans le cadre du plan de développement rural national, les opérations d'investissements forestiers ou les actions forestières à caractère de protection de la forêt contre l'incendie devront continuer à s'inscrire dans le cadre d'un plan de protection des forêts contre les incendies.

Les plans de protection des forêts contre les incendies désormais prévus par l'article L. 321-6 du code forestier, se situent donc dans la continuité des plans initialement prescrits par l'Union européenne, et sont appelés à s'y substituer en visant des objectifs plus larges et mieux intégrés.

Cependant, ainsi que le précise l'article L. 321-6 du code forestier, le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la Commission départementale de sécurité et d'accessibilité, a la possibilité d'exclure du champ de l'étude les massifs forestiers soumis à des risques faibles. Cette disposition permet, notamment, dans les départements où la forêt est peu présente ou inégalement répartie, de concentrer les efforts de planification aux zones qui le justifient.

L'article R.321-15 du code forestier précise que ces plans ont pour objectifs, d'une part, la diminution du nombre d'éclosions de feux de forêts et des superficies brûlées, d'autre part, la prévention des conséquences de ces incendies sur les personnes, les biens, les activités économiques et sociales et les milieux naturels.

Ils prennent en compte l'évolution du cadre juridique de l'action publique, lequel, dans le domaine de la prévention des incendies de forêt ne repose pas exclusivement sur les dispositions du code forestier, mais aussi:

- sur le code général des collectivités territoriales au travers des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qui organisent les services d'incendie et de secours;
- sur le code de l'environnement au travers des plans de prévention des risques (PPR);
- sur le code de l'urbanisme au travers des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des plans locaux d'urbanisme (PLU), et des cartes communales, et grâce aux éléments d'études objets du porter à connaissance par l'Etat aux collectivités territoriales des risques connus.

Il s'agit ainsi de construire, sur des bases législatives et réglementaires clairement établies, de véritables cadres d'évaluation, d'identification des actions et de planification de la politique de gestion du risque d'incendie de forêt, aux échelles spatiales et temporelles les plus appropriées, qui doivent nécessairement s'inscrire dans un aménagement global du territoire intégrant la forêt, mais aussi les zones urbaines, agricoles et naturelles.

La nécessité d'une forte concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la déclinaison des orientations du plan à l'échelle des massifs forestiers conduit à associer pleinement, et le plus en amont possible, les élus à l'élaboration des plans départementaux ou régionaux. Il s'agit au final, de mettre en cohérence les différentes politiques qui concourent à la protection des personnes et des biens ainsi que des milieux naturels et des espèces remarquables, que ce soit par la prévention, la lutte, l'aménagement du territoire, et de **mettre en place une démarche de projets visant à structurer la mobilisation des différentes sources de financement possibles**.

L'élaboration de ces plans conduira donc, dès le démarrage, le préfet responsable à associer étroitement les partenaires concernés, qu'il s'agisse notamment de services de l'Etat ou de ses établissements publics, de collectivités territoriales, de services départementaux d'incendie et de secours, d'associations de propriétaires, au sein de groupes de travail. Les commissions départementales de sécurité et d'accessibilité, élargies le cas échéant aux partenaires qui n'y sont pas représentés, pourront servir de support à la démarche. La commission départementale des risques naturels majeurs pourra être consultée, notamment pour la détermination des massifs forestiers, et en cours d'élaboration du plan.

1.1. Régions et départements concernés

Conformément à l'article L. 321-6 du code forestier, un plan de protection des forêts contre les incendies doit être élaboré pour chacun des 32 départements suivants:

- région Aquitaine: Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques;
- région Corse: Corse-du-Sud, Haute-Corse;
- région Languedoc-Roussillon: Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales;
- région Midi-Pyrénées: Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne;
- région Poitou-Charentes: Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne;
- région Provence-Alpes-Côte d'Azur: Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse;
- région Rhône-Alpes: Ardèche, Drôme.

1.2. Echéance de réalisation – Durée du plan

L'article 7 du décret n° 2002-679 du 29 avril 2002 relatif à la défense et à la lutte contre l'incendie et modifiant le code forestier, prévoit que l'ensemble des plans de protection des forêts contre les incendies doit être arrêté, pour la première fois, au plus tard le 31 décembre 2003.

Cette échéance, qui n'a pu être respectée compte tenu de la complexité des documents à élaborer, sera prolongée au 31 décembre 2004 par un décret modificatif.

Le plan de protection des forêts contre les incendies est arrêté par le préfet responsable de son élaboration, pour une période de 7 ans.

2. Principes généraux d'élaboration du plan de protection des forêts contre les incendies

2.1. Affichage du risque

L'analyse et la différenciation du risque suivant l'intensité de l'aléa et suivant les enjeux se situe au centre de la problématique traitée par le plan de protection des forêts contre les incendies.

L'affichage du risque s'appuiera sur la méthodologie présentée dans la circulaire interministérielle du 28 septembre 1998 relative aux plans de prévention des risques d'incendies de forêt et précisée dans le guide méthodologique des PPR incendies de forêt. Les éventuelles évolutions méthodologiques qui pourront y être apportées en matière de qualification et de quantification du risque seront prises en compte. En région méditerranéenne, il sera tenu compte des atlas de risque élaborés en application de la note de service DPPR/DERF du 2 juillet 1999 relative au concours du Conservatoire de la forêt méditerranéenne pour l'élaboration de plans de prévention des risques naturels prévisibles liés aux feux de forêts.

C'est sur cette expertise du risque que repose fondamentalement l'orientation à donner à ces plans. Dès lors que le risque est territorialement quantifié, il devient possible de fixer clairement à l'échelle d'un même bassin de risque les objectifs à atteindre et les moyens juridiques et techniques susceptibles d'y concourir, à savoir:

- traitement prioritaire des facteurs aggravants du risque (par exemple: dépôts d'ordures);
- sélection des outils de prévention et de lutte adaptés aux enjeux à défendre, que ce soit en milieu urbain et périurbain ou en zones rurales et forestières, notamment les espaces naturels dont la qualité est reconnue.

Le risque d'incendie de forêt sera évalué :

- à l'échelle du département ou de la région: c'est le découpage du territoire par massifs forestiers qui vise à hiérarchiser par grandes zones les niveaux d'intervention;
- à l'échelle du massif forestier, pour affiner l'approche, en distinguant trois degrés d'intensité (fort, moyen, faible) et en délimitant les territoires exposés au risque et ceux qui le génèrent, en vue de préciser les actions de protection à mettre en œuvre.

2.1.1. Découpage du territoire par massifs forestiers

Dans ce qui suit, le massif forestier s'entend comme une portion du territoire, homogène en terme de risque d'incendie. La circulaire DERF/SDF/C2002-3017 du 24 septembre 2002, relative à la protection des forêts contre les incendies: territoires prioritaires d'intervention et débroussaillement, définit ainsi les massifs forestiers: ils représentent les bassins de risque relatifs à la protection du territoire contre les incendies de forêt. Ils sont constitués des territoires comprenant les formations forestières et subforestières menacées et des territoires agricoles et urbains attenants, formant un ensemble cohérent en regard du risque d'incendie de forêt.

La notion de massif forestier, qui doit être efficiente en regard des objectifs poursuivis par le plan, se réfère au niveau de risque résultant d'une analyse au niveau départemental où, le cas échéant, régional.

Les massifs soumis à des risques faibles, exclus du champ d'application de l'article L. 321-6 peuvent néanmoins faire l'objet d'une partie spécifique du plan, plus succincte, notamment s'ils comprennent des bois classés au titre de l'article L. 321-1 du code forestier.

Dans un souci de cohérence territoriale et opérationnelle, il conviendra de se préoccuper de la situation des massifs forestiers aux limites administratives de la zone d'élaboration du plan (limites du département ou de la région) afin d'assurer une continuité de la gestion du risque d'incendie de forêt au niveau de ces interfaces.

2.1.2. Analyse du risque au sein des massifs forestiers

En termes de méthode, l'analyse du risque au sein des massifs forestiers pourra être faite suivant plusieurs approches complémentaires:
- approche statistique par l'analyse spatiale, temporelle et causale des feux passés (localisation des départs de feux, extension, répartition dans l'année et inter-annuelle, étude des causes);
- approche physique par l'analyse du rôle des facteurs topographiques, de la nature et de la répartition du couvert végétal, en tenant compte des aménagements existants;
- étude des sources potentielles de départs de feu: zones urbanisées, zones récréatives, zones industrielles, décharges, lignes électriques, voies de circulation routière et ferroviaire, …;

L'objectif est bien, quelles que soient les méthodes d'analyse utilisées, de quantifier l'aléa subi (probabilité pour un point donné d'être affecté par un incendie) et de qualifier l'aléa induit (conséquences prévisibles d'un incendie se déclarant en un point donné). Le recours à des modèles de propagation des incendies de forêt peut, éventuellement, s'avérer utile.

Le niveau de risque sera finalement évalué en croisant, pour un point donné, le niveau de l'aléa avec le niveau des enjeux évalués au plan humain, économique, forestier, écologique, paysager,…Les enjeux écologiques et paysagers doivent être notamment appréciés au regard des politiques nationales et communautaires les concernant.

2.2. Articulation du plan avec les documents cadres existants

Comme l'indique l'article R. 321-16 du code forestier, le plan de protection des forêts contre les incendies prend en compte, lorsqu'il existe, le document de gestion de l'espace agricole et forestier mentionné à l'article L. 112-1 du code rural. Le plan doit s'articuler avec le projet territorial de l'Etat dans le département (ou la région), et plus généralement, s'inspirer des axes d'aménagement du territoire, en particulier, ceux qui touchent à la place des espaces naturels forestiers et agricoles.

Il tiendra également compte du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques en vigueur (SDACR), élaboré par le Service départemental d'incendie et de secours, ainsi que d'autres documents, en particulier, des orientations régionales forestières (ORF) élaborées sous la responsabilité de la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt et des documents d'objectif (DOCOB) élaborés sous la responsabilité de la Direction régionale de l'environnement dans le cadre de la directive Natura 2000», et de tous documents institutionnels de cadrage relatifs à l'aménagement du territoire et à l'information préventive du public, notamment:

- le dossier départemental des risques majeurs (DDRM),
- les directives territoriales d'aménagement (DTA),
- les schémas de cohérence territoriale (SCOT),
- les projets d'intérêt général (PIG);
- les chartes des parcs naturels régionaux;

ainsi que ceux relatifs à l'organisation des moyens de secours:

- règlement opérationnel départemental (ROD),
- plans de secours spécialisés (PSS).

La mise à l'étude des plans de protection peut néanmoins conduire, en fonction des objectifs retenus, à certaines adaptations ultérieures des autres documents cadres, et en particulier des SDACR.

3. Mode d'élaboration et de révision du plan de protection des forêts contre les incendies

3.1. Elaboration du plan

L'Etat sera le maître d'ouvrage des plans de protection des forêts contre les incendies.

L'article L. 321-6 du code forestier laisse la possibilité d'opter entre la rédaction d'un plan régional ou de plans départementaux.

L'élaboration du plan de protection des forêts contre les incendies donnera lieu au préalable, et à l'initiative du préfet de la zone, conformément au décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002 relatif au pouvoir des préfets de zone, à une concertation entre celui-ci et les préfets des régions et des départements intéressés. Cette concertation doit aboutir, après analyse de la situation, au choix de la mise en chantier d'un plan régional ou de plusieurs plans départementaux, dans un délai ne dépassant pas trois mois à compter de la date d'application de la présente circulaire. Le choix sera fait en tenant compte notamment de l'homogénéité du niveau de risque des départements concernés de la région, de leur diversité géographique et de la continuité des massifs forestiers, des moyens actuels ou prévisibles de prévention et de lutte, ainsi que des moyens humains et financiers disponibles pour l'élaboration du plan. Cependant, le traitement stratégique de la prévention et de la lutte contre les incendies relève principalement d'ordres d'opération départementaux qu'il peut être préférable de rapprocher de plans de protection eux-mêmes départementaux.

Si l'option d'un plan régional est retenue, le plan est élaboré par le préfet de région responsable en concertation avec les préfets des départements concernés. Le préfet de région pourra confier la direction du projet au directeur régional de l'agriculture et de la forêt. Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours concernés seront nécessairement associés à cette élaboration, pour ce qui relève de leurs attributions.

Si c'est l'option de plans départementaux qui est retenue, chaque plan départemental est élaboré par le préfet de département concerné. Le préfet du département pourra confier la direction du projet au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt. Le directeur départemental des services d'incendie et de secours concerné sera nécessairement associé à cette élaboration, pour ce qui relève de ses attributions.

Au titre de la mission de coordination et d'harmonisation des politiques régionales et départementales de prévention des incendies de forêts et de lutte dont ils sont chargés, les préfets de zone sont susceptibles d'apporter aux préfets responsables, un appui à l'élaboration de ces plans. C'est notamment le cas en zone Sud où la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne, placée sous l'autorité du préfet de zone, dispose d'experts techniques et juridiques qu'il est recommandé d'associer très en amont de vos travaux sur les plans de protection.

Le projet de plan sera soumis, par le préfet responsable, en premier lieu à l'avis de la commission consultative de sécurité et d'accessibilité du département (cas d'un plan départemental) ou à l'avis des commissions des départements concernés (cas d'un plan régional). Il sera ensuite, dans les deux cas, soumis simultanément à l'avis des collectivités territoriales concernées (communes, départements, région) et à leurs groupements ainsi qu'à celui de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers.

Chaque instance dispose d'un délai de deux mois au maximum pour faire connaître ses observations éventuelles. A défaut de réponse à l'issue de ce délai, son avis est réputé favorable.

Les procédures de publication, d'affichage de l'arrêté du plan, ainsi que l'information du public en préfecture sont précisées à l'article R. 321-24 du code forestier.

3.2. Révision du plan

La possibilité est laissée au préfet responsable de modifier le plan avant la fin de sa validité. Cette décision devra toutefois être motivée par des raisons de force majeure notamment une catastrophe naturelle d'ampleur telle, qu'elle met en cause la mise en œuvre du plan initial (exemple: tempêtes de décembre 1999), une évolution imprévisible du contexte des mises à feu, une évolution marquée du contexte socio-économique, une évolution importante dans l'implication de certains partenaires,… La procédure à suivre pour la modification du plan est identique à celle de son élaboration.

Un an au moins avant le terme de la période de validité de 7 ans du plan, la procédure d'élaboration d'un nouveau plan sera initiée, incluant une évaluation de la mise en œuvre du plan précédemment en vigueur.

3.3. Financement de l'élaboration du plan

L'élaboration et la révision du plan sont financées par l'Etat, ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. En zone Sud, les crédits nécessaires seront mobilisés sur la ligne budgétaire du conservatoire de la forêt méditerranéenne. En zone Sud-Ouest, une partie des crédits nécessaires a été déléguée en 2003 aux Directions régionales de l'agriculture et de la forêt concernées; le solde est inscrit en loi de finances 2004.

Les études réalisées en amont (études de risque, cartographie des équipements,…) peuvent bénéficier d'un cofinancement de l'Union européenne, dans le cadre du Plan de développement rural national.

Le plan arrêté sera adressé à chacun des ministères concernés: Ministère de l'agriculture, de la pêche et des affaires rurales (DGFAR: 2 exemplaires, dont 1 pour l'Union européenne), Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (DDSC: 1 exemplaire), Ministère de l'écologie et du développement durable (DPPR: 1 exemplaire), Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (DGUHC: 1 exemplaire et DR: 1 exemplaire, si le plan concerne une autoroute ou une route nationale).

Il sera fait part, sous le présent timbre, à chacun des ministères concernés, des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de la présente circulaire.

Le Directeur de la défense
et de la sécurité civiles

Christian de LAVERNEE

Le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

François DELARUE

Le Directeur de la prévention des pollutions
et des risques

Thierry TROUVE

Le Directeur général de la forêt
et des affaires rurales

Alain MOULINIER

Annexe 1

Contenu du plan de protection des forêts contre les incendies

L'article R. 321-16 du code forestier fixe dans les grandes lignes le contenu du plan de protection des forêts contre les incendies, à savoir:

- un rapport de présentation;
- un document d'orientation;
- des documents graphiques.

Ces différentes parties du plan sont à décliner par massif forestier. Cependant, en fonction de la plus ou moins grande hétérogénéité de la répartition du risque d'incendie de forêt à l'échelle du territoire d'élaboration du plan, il apparaît souhaitable de rester synthétique, en particulier au niveau du rapport de présentation qui pourra être unique pour le plan.

1. Le rapport de présentation: un état des lieux

Le rapport de présentation du plan de protection des forêts contre les incendies, prévu par l'article R. 321-17 du code forestier, vise à établir à l'échelle appropriée, un état des lieux de la situation relative à la prévention, la surveillance et la lutte contre les incendies considérées dans leur ensemble. Cet état des lieux, pourra s'inspirer, outre des documents cadres précités au 2.2., de la documentation technique et juridique disponible et notamment: Directives et schémas régionaux d'aménagement (DRA et SRA), Schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), Plans intercommunaux de débroussaillement et d'aménagement forestier (PIDAF), Plans d'aménagement de la forêt contre l'incendie (PAFI), Plans locaux d'urbanisme (PLU), Plans de prévention des risques d'incendies de forêts (PPRIF), Plans de gestion des réserves naturelles, des sites classés, des parcs nationaux, Aménagements forestiers et Plans simples de gestion, Ordres d'opérations, réglementation locale en vigueur, rapports d'activité des services, ainsi que des atlas des zones exposées à l'aléa feux de forêts et de la cartographie des équipements de prévention, pour les départements qui en disposent.

Il est obligatoirement assorti du résultat du traitement statistique, à l'échelle spatiale la plus appropriée, des données recueillies à l'occasion de chaque incendie de forêt.

1.1. Evaluation des stratégies mises en œuvre en matière de prévention, surveillance et lutte contre les incendies et de la cohérence d'ensemble

Seront particulièrement dégagés les axes stratégiques majeurs mis en œuvre et les principaux résultats obtenus en matière de diminution du nombre d'éclosions de feux de forêt et des superficies brûlées, ainsi que leur évolution, durant au moins les 7 dernières années.

1.2. Description et évaluation du dispositif de prévention et de surveillance ainsi que des moyens de lutte disponibles; cohérence de l'ensemble

Le rapport de présentation fournira une description quantitative et qualitative pour chaque type d'intervention: objectif, intervenants, méthodes et techniques, résultats obtenus, coût et mode de financement.

Le dispositif pourra être décrit suivant la grille type figurant en annexe 2.

1.3. Bilan descriptif des incendies intervenus et analyse de leurs principales causes

Les données nécessaires seront mobilisées à partir de:

- la base de données Prométhée pour les 15 départements de la zone Sud (régions Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes pour l'Ardèche et la Drôme);
- la base de données feux de forêt du Service central des enquêtes et études statistiques (SCEES) du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales pour les autres départements concernés;
- le cas échéant, la ou les bases feux de forêt départementale ou régionale.

L'analyse portera sur les incendies survenus depuis au moins les 7 dernières années précédant l'établissement du plan de protection des forêts contre les incendies, ce qui peut nécessiter des recherches d'archives dans les départements non couverts par Prométhée".

Le bilan descriptif des incendies comportera au minimum une analyse de l'évolution inter-annuelle du nombre des feux et de la superficie brûlée, ainsi que de la répartition de ces deux grandeurs au cours de l'année et par classes de surface.

Il est souhaitable que les feux d'une surface significative fassent l'objet d'une fiche descriptive individuelle détaillée comprenant les enseignements tirés de l'analyse de l'évènement. Cette fiche sera établie pour les grands feux survenus durant les 7 dernières années précédant l'établissement du plan pour lesquels les informations sont disponibles, et devra être établie pendant la durée d'application du plan, pour chaque feu d'au moins 100 ha et donner lieu dans ce cas à la cartographie, de préférence par géoréférencement, des contours du sinistre en vue d'alimenter un système d'information géographique (S.I.G.) commun aux acteurs de la prévention. Ce retour d'expérience constituera un outil particulièrement utile lors de la révision du plan.

L'analyse des causes des incendies devra porter sur un échantillon suffisamment représentatif d'incendies aux causes connues, ce qui suppose que les enquêtes nécessaires soient diligentées et que les informations obtenues soient intégrées dans les bases de données.

2. Le document d'orientation: un plan d'action par massif pour des objectifs ciblés

Le document d'orientation du plan de protection des forêts contre les incendies, prévu par l'article R. 321-18 du code forestier, en constitue la partie opérationnelle. Il exprime les enjeux retenus en matière de place des espaces naturels et de gestion des risques dans le projet de territoire départemental (ou régional) et fournit le cadre dans lequel les collectivités territoriales pourront intervenir en liaison avec les services de l'Etat. Il précise par massif forestier et pour la durée du plan, soit 7 ans, les objectifs prioritaires à atteindre, d'une part en matière d'élimination ou de diminution des causes principales de feux, d'autre part, en matière d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance et de lutte. Cette stratégie est alors traduite sous forme d'un plan d'action visant à atteindre les objectifs identifiés.

L'analyse fine des opérations à réaliser, à dissocier du plan qui constitue un cadre général, relève de documents qui peuvent être qualifiés de plans de massifs pour la protection des forêts contre les incendies». Ces documents, qui n'auront pas à être approuvés officiellement, mais qu'il est souhaitable d'établir de façon concertée, au sein de groupes de travail dérivés de la procédure d'élaboration du plan départemental (ou régional), pourront être annexés à celui-ci pour en faciliter la mise en œuvre. Leur maîtrise d'ouvrage pourra être assumée par une collectivité, un groupement de collectivités, ou par un établissement public exerçant des responsabilités territoriales reconnues sur le massif.

Les structures ou organismes associés à la mise en œuvre du plan d'actions seront listés, ainsi que les modalités de leur coordination.

Le document d'orientation est complété des modalités et prescriptions que vous aurez déjà arrêtées, conformément à la circulaire DERF/SDF/C2002-3017 du 24 septembre 2002 relative à la protection des forêts contre les incendies; territoires prioritaires d'intervention et débroussaillement, en matière de:

- nomenclature des natures d'opérations de débroussaillement déterminées en application de l'article L. 321-5-3 du code forestier;
- largeurs de débroussaillement fixées en application des articles L. 322-5, L. 322-7 et L. 322-8 du code forestier.

Il comprend également la liste des territoires sur lesquels les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés à l'article L. 322-4-1 du code forestier doivent être prioritairement élaborés.

Enfin, les critères ou indicateurs nécessaires au suivi de la mise en œuvre du plan et à son évaluation seront indiqués (un choix d'indicateurs figure en annexe 4).

2.1. Objectifs prioritaires d'élimination ou de diminution des causes principales de feux

Ces objectifs seront raisonnés en fonction des études de risques et de l'analyse des principales causes connues et récurrentes d'incendie ainsi que de leur évolution. Une attention toute particulière est à apporter à la recherche de la diminution des causes d'incendie d'origine humaine, qu'elles soient volontaires, ou bien accidentelles liées à des comportements individuels ou des pratiques professionnelles à risque.

2.2. Objectifs prioritaires d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance et de lutte

Les objectifs prioritaires d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance (y compris l'alerte) et de lutte seront une réponse à la stratégie retenue en vue de traiter les effets des causes des feux qui n'auront pu être supprimées.

L'adaptation du système de surveillance, le cloisonnement des massifs forestiers visant à réduire l'extension des grands incendies, et la réalisation d'équipements de prévention utilisables et utilisés pour la lutte, méritent un examen particulièrement attentif.

La réduction des effets induits par les incendies de forêt, liés, d'une part, à la sécurisation des zones d'habitat, d'autre part, à la mobilisation d'une part importante des moyens de lutte pour la protection des zones urbanisées, au détriment des manœuvres pour protéger les espaces naturels, sera recherchée. Des objectifs relatifs à l'urbanisme seront donc à préciser suivant ce double point de vue.

2.3. Plans d'action pour atteindre les objectifs

Les plans d'action seront élaborés sous forme de fiches-action, individualisées par type d'intervention. Chaque fiche-action devra au minimum indiquer le ou les objectifs d'amélioration auquel elle se rattache, le type d'intervention prévu, les différents intervenants et les modalités de leur coordination, la description des actions prévues, un échéancier s'inscrivant dans la durée du plan, une estimation du coût des actions et les sources de financement envisageables, les critères ou indicateurs nécessaires au suivi et à l'évaluation de chaque action.

2.4. Description de la nature des opérations de débroussaillement déterminées en application de l'article L. 321-5-3 du code forestier

Au sens de l'article L. 321-5-3 du code forestier les opérations de débroussaillement, qui visent à diminuer l'intensité et à limiter la propagation des incendies, consistent, d'une part, à réduire la biomasse végétale combustible et, d'autre part, à garantir une rupture de la continuité verticale ou latérale du couvert végétal. Le plan doit reprendre les modalités d'application ainsi que les périodes d'intervention arrêtées, suivant les particularités de chaque massif, par le préfet de chaque département concerné. Ces modalités doivent être les plus claires et les plus didactiques possibles. Elles peuvent correspondre, à des opérations telles que: coupe et élimination des broussailles et des arbres morts, dépérissants ou dominés, réalisation d'éclaircies pour isoler les houppiers, élagage des arbres conservés, élimination des rémanents de coupes, coupe d'arbres touchant un bâtiment, coupe de haie très combustible,...

2.5. Largeurs de débroussaillement fixées en application des articles L. 322-5, L. 322-7 et L. 322-8 du code forestier

Les articles L. 322-5, L. 322-7 et L. 322-8 du code forestier prescrivent aux préfets des départements concernés de fixer les largeurs de débroussaillement aux abords des principales infrastructures d'équipement du territoire, à savoir:

- les lignes aériennes exploitées par un transporteur ou un distributeur d'énergie électrique;
- les voies ouvertes à la circulation publique propriétés de l'Etat et des collectivités territoriales et les autoroutes, pour les tronçons situés à moins de 200 m des bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements;
- les voies ferrées.

Ces débroussaillements ont le double objectif de réduire le risque de départ de feux aux abords de ces infrastructures et de protéger celles-ci, ainsi que les usagers. Ils sont à raisonner en fonction de la priorité donnée à l'un ou à l'autre de ces objectifs, à partir des résultats des études départementales (ou régionales) d'aléas existantes, sauf pour les grandes infrastructures qui seront étudiées, de préférence, à l'échelle de la Zone, en liaison avec les sociétés d'exploitation de ces infrastructures.

L'indication des largeurs de débroussaillement fixées s'insère donc tout naturellement dans le plan de protection des forêts contre les incendies.

Le plan pourra établir des priorités pour la mise en place de ces débroussaillements.

2.6. Identification des territoires à doter en priorité d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles

Le plan de protection des forêts contre les incendies en identifiant, à partir des études de risque, les territoires à doter en priorité d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) prépare la mise en application de l'article L. 322-4-1 du code forestier. Le dispositif des plans de prévention offert par les articles L. 562-1 à L. 562-7 du code de l'environnement est un outil particulièrement intéressant, notamment pour traiter les interfaces périurbains des massifs forestiers et plus généralement toute zone où les enjeux humains et patrimoniaux sont particulièrement forts.

Certains sites naturels et paysagers peuvent être retenus parmi les priorités, compte tenu de leur enjeu communautaire (sites Natura 2000) et de la volonté déjà manifestée de les sauvegarder (réserves naturelles, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, arrêtés de biotopes, …) ou de l'existence d'inventaires attestant de l'intérêt de la faune et de la flore (ZNIEFF, atlas et plans de paysage, chartes paysagères,…).

2.7. Structures ou organismes associés à la mise en œuvre des actions et modalités de leur coordination

Le repérage dans le plan des structures ou organismes associés à la mise en œuvre des actions de prévention, de surveillance et de lutte contre les incendies permettra de constituer un annuaire, qui doit rester le plus ouvert possible, destiné à promouvoir les partenariats actifs. A ce titre, les principales missions de ces acteurs et les modalités de leur coordination seront indiquées: conventions de partenariat, groupes de travail institutionnels ou non, réseaux formalisés ou non. En annexe 3 figure une liste des principaux intervenants identifiés au niveau national.

2.8. Critères et indicateurs nécessaires au suivi de la mise en œuvre du plan et des résultats obtenus

Au même titre que tout plan d'action, un choix de critères et d'indicateurs permettra le suivi de la mise en œuvre du plan de protection des forêts contre les incendies puis, une évaluation à son échéance.

Pour chaque indicateur seront précisés: définition, unité utilisée, périodicité d'évaluation. Ces indicateurs seront choisis de manière pragmatique pour répondre le plus simplement et le plus efficacement possible à l'évaluation demandée.

Cette démarche s'appuiera sur les systèmes d'information existants et suppose que les bases de données feux de forêts (Prométhée, SCEES et bases départementales ou régionales), ainsi que la plateforme S.I.G. interservices soient alimentées de façon régulière avec des informations pertinentes recueillies sur le terrain. En annexe 4 figure une liste non exhaustive d'indicateurs proposés.

Un suivi de l'état d'avancement du plan sera effectué par la tenue d'un tableau de bord.

3. Documents graphiques

Les documents graphiques à établir au titre du plan de protection des forêts contre les incendies viendront illustrer et compléter le rapport de présentation et le document d'orientation. Ils constituent une image du territoire au moment de l'établissement du plan. Ils seront constitués à partir d'un système d'information géographique d'assiette au moins départementale, cohérente avec celle du plan, et dont les couches de données pourront être facilement échangées, de manière conventionnelle, entre les acteurs de la prévention et de la lutte contre les incendies.

3.1. Représentations cartographiques

Les cartes demandées, sur lesquelles doivent figurer les limites des massifs forestiers, sont les suivantes:

1 - Carte des zones situées à moins de deux cents mètres de terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations et reboisements.

2 - Carte du risque d'incendie de forêt pour les territoires qui y sont exposés et ceux qui le génèrent, figurant les chantiers, travaux et installations de toute nature (dont les décharges ou dépôts sauvages auxquelles appartiennent les dépôts d'ordure; cf circulaire DPPR/DGFAR du 27 juin 2003).

3 - Carte des aménagements et des équipements préventifs
. existants;
. dont la création ou la modification est programmée;
. susceptibles d'être créés.

4 - Carte des territoires à doter en priorité d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles.

Ces cartes seront actualisées en cas de révision du plan avant son échéance normale.

3.2. Echelle de précision des documents cartographiques

S'agissant de zonages, les cartes 2 et 4 seront établies pour l'ensemble du territoire étudié à la précision du 1/100.000ème.

Par contre, compte tenu des informations fines à y faire figurer, les cartes 1 et 3 seront établies, de préférence par massif forestier, à la précision du 1/25.000ème.

L'édition des documents cartographiques se fera à une échelle adaptée, pour les rendre facilement utilisables et diffusables (Cédéroms par exemple), tout en conservant l'indication de l'échelle d'origine.

Annexe 2

Nomenclature des types d'intervention en matière de prévention, surveillance et lutte contre les incendies de forêt

Délimitation des massifs forestiers soumis à des risques faibles (article L.321-6 du code forestier)

Actions d'information et de connaissance

Recherche et analyse des causes
Statistiques
Retour d'expérience
Prévision du risque
Dossiers communaux synthétiques
Information du public
Information des propriétaires et des maires

Actions de prévention

Réglementation sur l'emploi du feu
Réglementation sur le débroussaillement
PPRIF et urbanisme
Surveillance terrestre
Surveillance aérienne
Création, mise aux normes et fiabilisation des infrastructures
Résorption de points noirs ou poudrières
Actions concertées d'aménagement du territoire

Actions de lutte

Lutte

Actions de coordination et de suivi

Organisation des services (pôles de compétences, commissions…)
Planification des actions par massif
Programmation financière
Gestion de bases de données partagées, notamment géographiques
Suivi du plan, tableau de bord
Articulation avec le DDRM
Articulation avec le SDACR

Actions transversales»

Recherches et expérimentations
Formation professionnelle

Actions de remise en état et de reconstitution après incendie

Annexe 3

Structures ou organismes susceptibles d'être associés à la mise en œuvre des actions
(liste non limitative)

Préfectures des zones de défense
Préfectures de régions
Préfectures de départements

Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne

Directions régionales et départementales de l'agriculture et de la forêt
Directions régionales de l'environnement
Directions régionales et départementales de l'équipement
Services techniques des routes et des autoroutes, Centres d'études techniques de l'équipement

Services départementaux d'incendie et de secours
Centre interrégional de formation de la sécurité civile

Office national des forêts
Office national de la chasse et de la faune sauvage
Conservatoire des espaces du littoral et des rivages lacustres
Parcs nationaux

Centres régionaux de la propriété forestière
Chambres d'agriculture et organismes rattachés

Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie
Collectivités territoriales (régions, départements, communes) et leurs groupements
Parcs naturels régionaux

Associations syndicales autorisées et leurs fédérations
Associations départementales des comités communaux feux de forêt

Procureurs de la République
Police nationale, polices municipales
Gendarmerie nationale

Cemagref
Institut national de la recherche agronomique
Météo France
Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie

Electricité de France
Société nationale des chemins de fer, Réseaux ferrés de France
Sociétés d'autoroute
Voies navigables de France

Chambres de commerce et d'industrie

Associations (protection de la nature, d'entreprise de travaux forestiers, de défense d'un secteur d'activité, d'usagers,…)
Bureaux d'études

Annexe 4

Critères ou indicateurs possibles de suivi de la mise en œuvre du plan et de son évaluation
(liste non limitative)

indicateur	unité	Périodicité d'évaluation
Nombre de jours de risque sévère, très sévère, exceptionnel, par zone de prévision météo	nombre	mensuelle/annuelle
Nombre d'éclosions de feux	nombre	annuelle
Surface brûlée	ha	annuelle
Nombre de feux de plus de 100 ha	nombre	annuelle
Délai moyen d'intervention sur les feux	minute	annuelle
Proportion de causes connues d'incendie	%	annuelle
Proportion par type des causes connues d'incendie	%	annuelle
Nombre de feux objets d'une analyse pluridisciplinaire des causes	nombre	annuelle
Nombre de personnes tuées par les incendies de forêt	nombre	annuelle
Nombre de personnes blessées par les incendies de forêt	nombre	annuelle
Nombre de bâtiments situés dans les périmètres sinistrés	nombre	annuelle
Nombre de bâtiments détruits dans les périmètres sinistrés	nombre	annuelle
Linéaire d'infrastructures endommagées (lignes électriques, routes, autoroutes, voies ferrées) dans les périmètres sinistrés	km	annuelle
Surface d'espaces naturels et de sites protégés parcourues par les incendies de forêt dans les périmètres sinistrés	ha	annuelle
Proportion d'infrastructures aux normes, par rapport à un objectif	%	annuelle
Proportion d'infrastructures dotées d'une servitude, par rapport à un objectif	%	annuelle
Proportion de PPRIF approuvés, par rapport à un objectif	%	annuelle
Densité de surveillance, par rapport à un objectif	%	annuelle

Des indicateurs de moyens (nombre de km de pistes, de points d'eau, de véhicules de lutte,…), ou de résultats (nombre d'infrastructures utilisées pour la lutte, surface forestière sauvegardée, population urbaine protégée,…) peuvent naturellement être ajoutés à cette liste, qui n'est qu'indicative.