

A- La législation et son évolution

Dans le cadre réglementaire, la prise de conscience du lien existant entre incendie et habitat en zone boisée, s'est faite peu à peu depuis la circulaire de 1980 relative à la nécessaire prise en compte des impératifs de protection de la forêt méditerranéenne. Depuis, deux temps forts ont mar-

qué l'évolution de la réflexion : la mission Lemoine en 1990 suivie en 1992 de la promulgation d'une loi réglementant l'urbanisation des milieux naturels. La mission Lemoine est une mission interministérielle qui fut chargée en 1990 de recenser et d'évaluer les dispositifs juridiques existant. A la suite de ses conclusions, devant les déficiences constatées, un décret prévoyant l'élaboration puis la mise en place de Plans de zones sensibles aux incendies de forêt (P.Z.S.I.F.) a été promulgué.

Rapport urbanisme et forêt en région méditerranéenne

*Note de synthèse du rapport LEMOINE**

La mission interministérielle constituée en juin 1990 s'est attachée à dresser le bilan de l'efficacité du dispositif juridique existant en matière d'urbanisation en forêt méditerranéenne. Elle a procédé à des enquêtes sur place dans cinq départements (Bouches-du-

Rhône, Var, Alpes Maritimes, Vaucluse et Gard) et exploité un questionnaire adressé aux préfets des quinze départements de la zone concernée. Elle a analysé, par ailleurs, des photographies aériennes fournies par l'Institut géographique national.

1 - Le constat : une forêt importante et fragile menacée par l'urbanisation diffuse

1 - Une forêt importante et fragile

La forêt méditerranéenne couvre près de 5 millions d'hectares soit près de 60 % du territoire concerné. En dépit des incendies affectant un nombre considérable d'hectares chaque année, les surfaces forestières méditerranéennes se sont fortement accrues depuis le début du siècle.

La forêt méditerranéenne dont les produits ont une faible valeur économique est mal entretenue, ce qui accroît sa vulnérabilité. Son seul intérêt pour les propriétaires en est le plus souvent la réalisation de plus values foncières dans le cadre d'une urbanisation.

La forêt n'en demeure pas moins un patrimoine social et écologique qu'il faut protéger.

2 - La forêt méditerranéenne menacée par l'urbanisation diffuse

Il y a une corrélation forte entre le départ des incendies et l'urbanisation, laquelle est dispersée dans les grands massifs forestiers.

Cette urbanisation diffuse résulte bien souvent de la tradition ancienne du cabanon ou du mazet, tradition qui n'a guère été contrariée par les P.O.S. qui n'ont fait qu'entériner le zonage des plans sommaires d'urbanisme, eux-mêmes favorables à l'habitat dispersé.

L'urbanisation diffuse en forêt génère ainsi un double risque pour les habitants des maisons et les constructions, pour la forêt elle-même, pour les autres habitants situés plus en aval.

3 - Un phénomène mal maîtrisé

S'il est vrai que rien ne vient accréder les rumeurs selon lesquelles les incendies seraient volontairement pro-

* Ce rapport a été présenté par Jean-Pierre Lemoine, Jacques Tiphine, Jean-Michel Clauzure, René Bosc.

voqués pour permettre l'urbanisation, force est de constater que l'Etat, malgré les directives données aux préfets en 1980 et 1987, n'a pas réussi à maîtriser le phénomène d'urbanisation diffuse, qui a continué à se développer. Cette maîtrise est, il est vrai, rendue plus difficile depuis la décentralisation opérée en 1983 dans le domaine de l'urbanisme.

De leur côté, les communes paraissent mal armées juridiquement pour résister aux pressions des promoteurs et des propriétaires fonciers.

4 - Un dispositif peu opérationnel

L'arsenal juridique existant, parfois complexe et lourd, est peu ou mal utilisé. L'obligation de débroussaillage est très largement négligée tandis que les autorisations de défrichement obligatoires préalablement à la construction en zone boisée sont peu sollicitées.

Au surplus, ce dispositif juridique ne paraît pas adapté au développement du risque incendie, lequel n'est pas intégré dans la planification de l'espace et la gestion des règles de l'urbanisme et de construction.

Les nouvelles constructions comme celles déjà établies sont rarement assujetties à des règles strictes de sécurité.

D'une façon plus générale, la mission constate une faible mobilisation des acteurs concernés et une coordination insuffisante des politiques ministérielles.

Les dégâts matériels importants causés par les grands incendies de ces dernières années, tant en ce qui concerne les surfaces brûlées que le nombre croissant de maisons détruites, les pertes humaines déplorées, l'effort financier accru pour optimiser les moyens de secours, ont suffisamment sensibilisé les élus et la population pour permettre - avec quelques chances de succès - que soient revues en profondeur les modalités actuelles du développement de l'urbanisation en forêt méditerranéenne.

2 - Les orientations générales des réformes proposées

La mission propose un nombre relativement important de mesures qui

touchent aux différents aspects de la problématique soulevée et s'inscrivent dans une démarche globale.

Les 21 propositions sont fondées sur plusieurs principes :

- l'urbanisation diffuse doit être réellement stoppée ;
- l'urbanisation en forêt ou en contact de celle-ci, comme la prévention des incendies doivent s'intégrer dans une réflexion d'ensemble sur l'aménagement et la protection des massifs forestiers ;
- une mobilisation plus grande des acteurs doit être recherchée, qu'il s'agisse des propriétaires de forêt ou de maisons, des collectivités locales, des établissements publics (EDF, France Telecom) et de l'Etat ;
- le dispositif juridique doit être mieux utilisé et rénové ;
- l'organisation administrative doit être revue dans le sens d'un renforcement des structures de coordination.

3 - Les 21 propositions

1 - La nécessité d'une loi d'aménagement pour donner une valeur juridique aux plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (P.I.D.A.F.) et créer des zones à risques d'incendie accentués (Z.A.R.I.A.)

L'idée essentielle de la mission est de proportionner la contrainte à l'importance du risque.

A l'intérieur de la zone méditerranéenne devront être définies :

- des zones à risques dans lesquels les Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (P.I.D.A.F.) seront rendus obligatoires et s'imposeront aux P.O.S. ;
- des zones à risques d'incendie accentués (Z.A.R.I.A.) où des dispositions beaucoup plus contraignantes devront être appliquées.

2 - L'établissement d'une cartographie du risque incendie

Il s'agit, de façon homogène, d'identifier les zones forestières et de les hiérarchiser sous l'angle des risques d'incendie et des dangers qui menaceraient toute urbanisation implantée en leur sein.

3 - La prise en compte du risque incendie dans le cadre de l'urbanisme et le code forestier

Les maires doivent avoir une base légale solide à opposer à leurs administrés. Il en va de même pour les services de l'Etat dans leurs discussions avec les collectivités locales. C'est pourquoi le risque incendie doit apparaître clairement, à la suite des risques technologiques et naturels, dans les articles législatifs et réglementaires visant les documents d'urbanisme.

4 - Le démantèlement des zones d'urbanisation diffuse

Certaines mises en révision de P.O.S. s'imposent de toute urgence afin de réduire ou supprimer certaines zones prévues à l'urbanisation et qui paraissent très menacées.

5 - Le devenir des terrains boisés parcourus par l'incendie

Afin de ne pas encourager de quelque manière que ce soit une urbanisation par le mécanisme, criminel ou non, "de la terre brûlée", la mission propose que tout déclassement de zone ND incendiée soit subordonnée à l'établissement et à l'approbation préalable d'un P.I.D.A.F. Dans cette attente, un dispositif de sursis à statuer doit être mis en place.

Au surplus, le déclassement d'une zone EBC après incendie, devrait être soumis à l'accord exprès du représentant de l'Etat.

6 - Des mesures de sécurité concernant les constructions et groupes de constructions existants

Des mesures de sécurité d'ordre constructif ainsi que le renforcement des équipements des zones d'urbanisation actuelles sont proposées.

Les lotissements ou groupes d'habitations devront faire l'objet d'une attention toute particulière notamment dans les zones à risques d'incendie accentués.

7 - Des mesures de sécurité concernant les lotissements futurs

Il n'y a pas lieu de faire des propositions concernant les constructions isolées futures qui sont prohibées.

En revanche, s'agissant des lotissements ou groupes de constructions futurs en forêt, de telles opérations ne peuvent être exclues dans le futur, si elles s'inscrivent dans une réflexion approfondie d'aménagement du territoire.

Des conditions strictes de sécurité sont proposées.

8 - Modulation des indemnisations en cas de sinistre, incitations fiscales

L'idée est que les bénéficiaires d'une urbanisation en forêt doivent avoir un intérêt immédiat et direct à réaliser les travaux d'investissement et d'entretien indispensables.

La mission propose d'une part l'application d'un taux minoré de la TVA pour les travaux de débroussaillement ainsi qu'un abattement fiscal sur les investissements de protection, d'autre part une modulation de l'indemnisation en cas de sinistre en fonction de l'exécution préalable de l'obligation de débroussaillement.

9 - La multiplication des patrouilles forestières de prévention

Au cours de l'hiver, une information de la population doit être organisée afin de la sensibiliser au respect de l'obligation de débroussaillement : multiplication des patrouilles forestières de prévention, développement de l'activité des comités communaux "feux de forêts"...

10 - La réforme de l'obligation de débroussaillement

Les procédures qui encadrent l'obligation de débroussaillement sont longues, lourdes, complexes, assises sur des textes imprécis et contournables. Une réforme s'impose dans le sens d'une plus grande simplification et d'une plus grande efficacité.

11 - Le recours aux règles de droit privé pour garantir l'exécution d'obligations pérennes

12 - Le débroussaillement aux abords des voiries nationales

La mission propose l'augmentation progressive et significative des dotations budgétaires prévues à cet effet.

13 - Le régime des voies de défense contre l'incendie

La mission propose le passage de 4 à 6 mètres de la servitude attachée aux voies de D.F.C.I., ainsi que l'officialisation de celles-ci lorsqu'elles n'ont fait l'objet que de simples accords tacites.

14 - La déconcentration des autorisations de travaux de D.F.C.I. dans les sites classés

Les travaux de défense contre l'incendie dans les sites classés au titre de la loi de 1930 devraient par souci d'efficacité et de rapidité d'intervention relever de la compétence préfectorale et non plus ministérielle.

15 - Interventions de l'Etat auprès d'EDF

(débroussaillement en dessous des lignes, branchements en souterrain, refus de branchements de constructions illégales) et de France Telecom (branchements téléphoniques).

16 - Une meilleure application de la législation sur les défrichements lors des opérations d'utilisation du sol

17 - La lutte contre les constructions illégales avec le contrôle en amont des divisions foncières et en aval des branchements aux réseaux

La mission propose notamment que dans les zones à risques d'incendie accentués le contrôle des divisions foncières soit obligatoire et que les branchements ne puissent être autorisés que sur justification d'une autorisation légale de construire.

18 - La contribution des propriétaires privés à la prévention des feux de forêt

Il convient d'inciter les propriétaires à réfléchir aux règles de gestion susceptibles d'atténuer les risques d'incendie et de les associer activement à l'élaboration puis au financement et à l'entretien des P.I.D.A.F.

19 - La lutte contre les poudrières

La mission propose un recours plus fréquent aux dispositions législatives existantes : déclaration d'utilité publique des travaux d'aménagement et d'équipement, déclaration d'intérêt général ou d'urgence des travaux entrepris par les départements ou les communes. Il est également souhaitable de simplifier la procédure de classement en forêt de protection.

20 - L'institution d'un dispositif identique au système REAGIR pour les incendies de forêt

En matière d'accidents de la route, une commission départementale, le système REAGIR, a pour objectif de déceler les défaillances du réseau routier dans sa globalité. Une procédure de même type est souhaitable pour les incendies de forêt.

21 - La coordination renforcée de la politique de prévention et de lutte

Pour une meilleure coordination interrégionale, la mission propose la nomination d'un préfet adjoint au préfet coordonateur, l'adjonction de spécialistes à la délégation, la désignation de correspondants dans les principaux ministères concernés ainsi qu'une réactualisation annuelle des ressources du Conservatoire de la Forêt Méditerranéenne et une plus grande mobilisation des partenaires associés à son financement.

Les constats de ce rapport, la mise en lumière des dangers et l'urgence de la situation ont poussé le législateur à parer rapidement aux problèmes soulevés. Cette action s'est traduite par le décret du 23 mars 1992 relatif aux Plans de zones sensibles aux incendies de forêt, décret qui venait compléter l'article 21 de la loi du 3 janvier 1991. Cette loi fait actuellement l'objet d'études préalables pour son application ; elle prévoit un triple zonage définissant l'autorisation avec ou sans prescription, ou l'interdiction de construire en milieu naturel selon des critères

d'équipements, de végétation... Les P.Z.S.I.F. sont une servitude d'utilité publique qui s'imposent aux documents d'urbanisme et touchent tous les modes d'utilisation et d'occupation des sols. En même temps, ils concernent autant les constructions à venir que celles qui existent déjà.

Au travers d'un exposé des dispositifs juridiques et de leur évolution, Hélène Martin a montré les cheminements qui ont conduit à l'élaboration de cette loi.