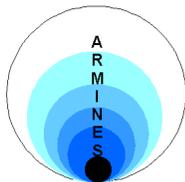


**ETUDE PROSPECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DES PLANS DE PREVENTION  
DES RISQUES D'INCENDIE DE FORET (PPRIF)**

***QUEL DEVENIR POUR LES ZONES ROUGES DES PPRIF ?***



**ARMINES-Pôle Cindyniques**

*Valérie GODFRIN*

**CREDECO**

*EDOUARD LE GOFF*

**LATAPSES (UMR 6564)**

*Gérard MONDELLO  
Nathalie MONDELLO*

**STID**

*ANNE LALO  
Laurence BRUN*

conventions n°

28/2001  
00183  
61.45.45/00

*Rapport Final Octobre 2003*



ETUDE PROSPECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DES PLANS DE PREVENTION  
DES RISQUES D'INCENDIE DE FORET (PPRIF)

*Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?*

SOMMAIRE

Rappel du projet d'étude.....p.3

Etude économique.....p.9

Etude juridique.....p.145

Etude sociologique.....p.339

Synthèse générale.....p.409



# ETUDE PROSPECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES D'INCENDIE DE FORET (PPRIF)

## QUEL DEVENIR POUR LES ZONES ROUGES DES PPRIF ?

**Projet coordonné par :** - ENSMP (Pôle Cindyniques/ARMINES)

**Participants :**

- CREDECO (Centre de recherche en droit économique Université de Nice Sophia-Antipolis)

- LATAPSES (Laboratoire "Transformations de l'Appareil Productif et Stratégies Économiques Sectorielles") Université de Nice Sophia-Antipolis)

- STID (Statistiques et Traitement Informatique des Données Université de Nice Sophia-Antipolis)

### 1. Le contexte finalisé

Les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) ont été instaurés par la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement. Cette loi opère une refonte du système français de prévention des risques naturels, en faisant notamment du PPR l'unique dispositif réglementaire dans ce domaine.

La loi et son décret d'application du 5 octobre 1995 indiquent les grandes orientations de la politique de gestion des risques par l'intermédiaire des PPR :

- délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou pour le cas où ces aménagements pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés ;
- délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques , mais où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions ;
- définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- définir les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

L'élaboration des Plans de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt, en vertu de la loi du 2 février 1995, fait apparaître des zones réputées à risque dans lesquelles l'urbanisation s'est déjà développée. De ce fait, compte tenu du danger potentiel, l'accent doit être mis sur la

prévention et la protection des personnes et dans une moindre mesure, des biens implantés dans ces lieux.

La tâche s'avère complexe pour plusieurs raisons.

Les mesures destinées à maîtriser les risques sont impopulaires par nature car elles remettent en cause les plans d'urbanisme, les projets d'implantation de zones industrielles, en général, les projets de développement des communes et font peser des incertitudes sur l'évaluation du foncier et de l'immobilier auprès des citoyens. La dévaluation des biens immobiliers rend illusoire la délocalisation des populations, du fait de l'impossibilité de trouver preneur sur le marché de l'immobilier ou au mieux de revendre les biens acquis sans subir de pertes financières trop lourdes. Néanmoins, par delà les décisions administratives, les risques existent et correspondent à des facteurs objectifs qui dépassent le cadre administratif.

Aussi, la question est de savoir par quels mécanismes il peut être possible de faire accepter l'implantation de zones rouges pour les incendies de forêts par les élus des municipalités. L'enjeu est important car du succès de ces procédures dépend la crédibilité des autorités de tutelle et de l'Etat lors de catastrophes naturelles, la politique d'indemnisation des victimes, la définition précise des responsabilités civiles et pénales.

En effet, une prise de conscience est intervenue au sein des populations concernées : celles-ci n'hésitent pas à rechercher des responsables en cas de survenance d'un risque naturel, notamment d'un incendie de forêt. D'ailleurs, après avoir indemnisé les dommages, les entreprises d'assurance tentent de trouver, elles aussi, des responsables et se retournent quasi systématiquement contre les communes qui n'ont pas pris les mesures de protection et de prévention qui s'imposaient pour limiter les risques.

Les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales sont ainsi contraints de mettre rapidement en place une politique de maîtrise des risques naturels dans ces zones. Or, les dispositions légales en vigueur indiquent seulement les grandes orientations de la politique et laissent au pouvoir réglementaire le soin d'élaborer les mesures concrètes qui s'appliqueront.

Ce projet a pour objet l'élaboration d'une étude prospective des PPRIF : il a pour but d'échafauder un ensemble de mesures à vocation opérationnelle, répondant aux exigences légales et qui pourront être directement mises en œuvre. Cette démarche s'avère d'autant plus importante qu'actuellement sur environ 24 PPRIF prescrits dans les Alpes-Maritimes, par exemple, un seul est au stade de la procédure d'enquête publique, aucun n'a encore été approuvé (recensement du Ministère de l'Environnement au 30 octobre 1999).

## **2. Les directions de recherche**

La problématique énoncée amène trois directions de recherche principales :

### **2.1 La composante juridique comportant trois axes principaux de réflexion :**

#### *Phase 1 Clarification et hiérarchisation des textes.*

Même si la loi Barnier a procédé à une certaine harmonisation, dans la mesure où les PPR remplacent les PER, PSS, PZSIF, périmètre de risque de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme, l'enchevêtrement de textes dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement du

territoire, de l'environnement, accentué par les chevauchements de compétences entre Etat et les collectivités locales rend les dispositions en matière de risques naturels touffues et complexes. C'est pourquoi notre première tâche consistera à opérer une clarification du droit positif. L'étude nous conduira également à procéder à une analyse de la hiérarchie des normes et d'expliquer les interrelations entre les différentes obligations issues du Code de l'urbanisme (DTA, PPR, SCT, PLU...), du code de l'environnement, du code des assurances, du Code forestier et du Code général des collectivités territoriales. Par voie de conséquence, nous serons amenés à rappeler les compétences et les responsabilités respectives de l'Etat et de ces collectivités territoriales dans le domaine du risque d'incendie de forêts.

## **Phase 2 La gestion des interfaces forêt/habitat**

- La prévention des risques naturels dans sa mise en œuvre porte atteinte au droit de propriété, en contraignant les propriétaires à faire ou ne pas faire quelque chose. Ainsi, la classification d'un territoire en zone rouge entraîne logiquement une transcription dans le POS en zone inconstructible. Mais, les servitudes d'utilité publique imposées par le PPR posent le problème de l'atteinte au droit de propriété en vertu de l'intérêt général. Il convient dès lors de déterminer la nature de cette atteinte : simple limitation du droit de propriété ou véritable dépossession ? Ce type de servitude est-il vraiment adéquat compte tenu des objectifs de prévention des risques ?
- Par ailleurs, la mise en œuvre des PPR implique une mise en conformité des bâtiments et installations situés en zones rouges dans les 5 ans de l'approbation des PPR et dans la limite des 10% de la valeur vénale des biens. Quelles sont alors les mesures incitatives qu'il est possible de mettre en place pour la mise en conformité aux PPR (OPAH, RHI etc.) ? Peut-on envisager des remembrements ou des aménagements dans cet objectif et de quel ordre sont-ils ?
- Une autre interrogation porte sur les critères qui conduisent à classer une zone rouge par nature inconstructible et une zone rouge "*défendable*", c'est-à-dire disposant de moyens de protection (équipement DFCI). Dans cette optique, il sera intéressant d'étudier les obligations et les contrôles qui pourront être imposées aux collectivités locales comme aux propriétaires de biens immobiliers, afin de maintenir ce classement en zone rouge défendable.
- Il sera également opportun de définir précisément quelles sont les mesures que les PPR peuvent imposer à la charge des collectivités ou des tiers. En effet, la loi du 2 février 1995 comme le décret du 5 octobre 1995 n'ont pas défini, ni dressé une liste de ces mesures. Tous deux se contentent d'énoncer que ces mesures interviennent en matière de prévention, de protection, comme celles de faciliter l'évacuation ou l'intervention des secours ; d'imposer des prescriptions aux particuliers (travaux spécifiques, gestion du dispositif de prévention) ; de subordonner des travaux à la constitution d'association syndicales... Il est également rappelé que le PPR peut imposer certaines mesures sur le bâti existant, sans que le coût des travaux imposés excède 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme.

Le contenu de cette phase nous amènera ainsi à préciser :

- les mesures concrètes qui peuvent être imposées aux collectivités locales et aux particuliers, pour mettre en conformité les biens existant (mesures constructives, modes d'exploitation et de gestion des terrains bâtis et non bâtis, forestiers ou non) et assurer la sécurité dans les zones à risque (mesures, ouvrages et

infrastructures de protection et de défense collectives, organisation de l'alerte des évacuations et des secours), compte tenu des dispositions en matière de prévention des risques naturels et notamment des incendies de forêt ;

- l'opportunité de recourir à l'intercommunalité.
- Il conviendra également de comprendre la (les) raison(s) pour laquelle (lesquels) le risque incendie de forêt est un risque naturel non couvert par la garantie « catastrophe naturelle ». Cette absence de contrainte de la solidarité assurancielle ne va-t-elle pas handicaper la dynamique du mécanisme solidarité/prévention tel que prévu par le législateur par les lois du 13 juillet 1982, 22 juillet 1987 et 2 février 1995 ? Quel pourrait être alors le rôle normatif et incitatif de l'assurance dans le domaine de la prévention du risque incendie de forêt, même si le législateur n'a pas prévu de rôle spécifique des assureurs ?.

## **2.2 La composante économique :**

### *A. La nature des problèmes économiques.*

Les réticences les plus fortes quant à l'acceptation d'une zone rouge de la part des municipalités proviennent des décisions relatives aux zones potentiellement aménageables et aux zones déjà aménagées. Les problèmes à sérier tiennent alors :

- aux réactions des particuliers propriétaires fonciers et immobiliers,
- aux réactions des élus relativement aux conséquences économiques et financières liées au classement en zone rouge.

Compte tenu des éléments avancés ci-dessus, les problèmes économiques posés par l'instauration des zones rouges portent non seulement sur l'évolution des prix de l'immobilier et du foncier, mais aussi sur l'activité économique elle-même. Par exemple, on pourra s'interroger sur le comportement des entreprises dans leur activité courante ou plus vraisemblablement sur leur plan d'investissement dans la zone (extension), sur le comportement de la main d'œuvre ( si les populations présentes peuvent ne pas bouger, les PPRIF sont susceptibles de figer des projets d'implantation futurs prévus par les communes). D'autres effets moins directement mesurables portent sur les conséquences de tels plans pour le tourisme: en négatif, l'arrêt de plans d'investissement immobiliers, en positif, l'aménagement de zones vertes protégées, etc..

### *B. Les modalités de traitement économique.*

L'étude est toute entière orientée vers l'estimation des dommages potentiels dans les zones à risque. Elle contrebalance les nuisances et inconvénients liés à l'instauration d'un PPRIF et les conséquences probables de la survenue d'un sinistre. Aussi, l'ensemble des mesures préconisées seront-elles orientées autour de cette démarche qui sera considérée comme « assurantielle ».

L'étude intégrera alors deux dimensions. La première concerne l'évaluation des effets de l'adoption des mesures concernées, la deuxième porte sur la définition des instruments destinés à gérer les risques. Trois directions vont guider la démarche. La première relève de l'application du principe de précaution, la deuxième de la mise en œuvre de mesures de prévention, la troisième porte sur les compensations de dommages subis.

## **2.3 La composante sociologique :**

On distinguera deux volets : l'appropriation sociale des risques d'incendies, d'une part, et la place des citoyens au sein de l'action publique de prévention, d'autre part.

*A. Mise en évidence de la sensibilité des populations aux incendies de forêts.*

Afin de savoir si les personnes qui vivent dans une zone exposée sont conscientes des dangers auxquels elles sont exposées, une enquête sociologique auprès d'une centaine d'élus et de 500 individus sera conduite en confrontant la perception des habitants des zones à risques (groupe expérimental) à celle de ceux qui résident en dehors de ces zones (groupe témoin). Il s'agira d'étudier la compréhension que les habitants ont des incendies en fonction de leur culture de référence, en la resituant dans le champ de la compréhension historique qu'ils ont des incendies passés.

*B. Niveau d'acceptabilité de la population.*

Il s'agit d'établir le niveau d'acceptabilité de la population à l'égard des PPRIF et des mesures corrélatives d'urbanisme qui découleraient de la mise en place de zones rouges afin de pouvoir préciser qu'elles pourraient être les modalités d'information et de concertation répondant le mieux à leurs attentes. A cette fin, il importe d'évaluer leur connaissance des consignes de protection, c'est-à-dire à la fois des mesures de précaution destinées à minimiser l'impact des incendies (débroussaillage) ainsi que des comportements corrects à adopter en cas de sinistre, et de procéder également à une analyse comparative des différentes structures de concertation déjà expérimentées dans le domaine de la prévention des risques, en étudiant notamment les modalités des échanges mises en œuvre entre les acteurs institutionnels et le public.







## **Etude économique**

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I : LES INCENDIES DE FORET DANS LES ALPES-MARITIMES : ANALYSE ET STATISTIQUES.....</b>	<b>19</b>
<b>1.SPECIFICITES DES ALPES MARITIMES.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1. PRESENTATION DU BASSIN MEDITERRANEEN : PARAMETRES CLIMATIQUES ET         ORGANISATION DU TERRITOIRE.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2. LES ALPES MARITIMES, STRUCTURE GEOGRAPHIQUE ET REPARTITION ECOLOGIQUE         D'UN DEPARTEMENT PILOTE.....</b>	<b>26</b>
<b>2. DESCRIPTION DE L'ECHANTILLON ET CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNEE.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1. LA BASE DE DONNEES PROMETHEE.....</b>	<b>30</b>
<b>2.2. QUELQUES DEFINITIONS (SELON PROMETHEE).....</b>	<b>31</b>
<b>2.3. LES VARIABLES.....</b>	<b>31</b>
<b>3. SITUATION GENERALE DES INCENDIES DE FORETS DE 1973 A 2002 : ANALYSE DESCRIPTIVE.....</b>	<b>32</b>
<b>3.1. NATURE DES INCENDIES DE 1973 A 2002 .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2. Dommages causés par les feux peri-urbains de 1973 à 2002.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3. Origine de l'alerte de 1973 à 2002.....</b>	<b>34</b>
<b>3.4. Surface touchée par un incendie de forêts et origine de l'alerte.....</b>	<b>34</b>
<b>3.5. Analyse tendancielle .....</b>	<b>35</b>
<b>3.6. Analyse Saisonnière.....</b>	<b>41</b>
a) <i>Etude Mensuelle.....</i>	<i>41</i>
b) <i>Etude par saison.....</i>	<i>44</i>
<b>4. APPROCHE REGIONALE.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1. Box Plot : Définition.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2. Le Var.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3. Les Alpes-Maritimes.....</b>	<b>53</b>
<b>4.4. ETUDE DES COMMUNES DES ALPES-MARITIMES.....</b>	<b>60</b>
a) <i>Classification par variables absolues .....</i>	<i>60</i>
b) <i>La Classification Ascendante Hiérarchique (CAH).....</i>	<i>60</i>
c) <i>Variables utilisées pour le classement des communes.....</i>	<i>67</i>
d) <i>Classification par variables relative.....</i>	<i>69</i>

<b>CONCLUSION.....</b>	<b>78</b>
------------------------	-----------

<b>CHAPITRE II : MODELISATION DU PROCESSUS ECONOMIQUE DE MISE EN PLACE DES PPRIF :THEORIE DES OPTIONS REELLES ET EVALUATION DES PATRIMOINES ET DES MOYENS DE PREVENTION.....</b>	<b>79</b>
--	-----------

<b>1. INTRODUCTION SUR LA THEORIE DES OPTIONS REELLES.....</b>	<b>84</b>
1.1 <i>Des options financières aux options réelles.....</i>	<i>85</i>
1.2 <i>Définition d'une option réelle.....</i>	<i>86</i>
a) <i>Une nouvelle règle de décision : la Valeur Actualisée Nette Augmentée...86</i>	
b) <i>Les natures possibles des options réelles.....</i>	<i>86</i>
<b>2. SPECIFICITES ECONOMIQUES DES PATRIMOINES A EVALUER.....</b>	<b>88</b>
<b>3. EVALUATION DE L'ACTIF NATUREL: EXPOSE DE LA METHODOLOGIE.....</b>	<b>89</b>
3.1 <i>Relations de base du modèle: la détermination de la valeur de l'actif.....</i>	<i>90</i>
<b>4. EVALUATION DES MOYENS DE PREVENTION.....</b>	<b>95</b>
4.1. <b>SIMULATION ET PROPOSITION POUR UNE METHODOLOGIE APPLIQUEE.....</b>	<b>97</b>
4.2. <b>LA QUESTION DU CHANGEMENT D'ECHELLE DES DOMMAGES.....</b>	<b>98</b>
4.3. <b>LA QUESTION DU CHANGEMENT DES ECARTS QUADRATIQUES.....</b>	<b>99</b>
4.4. <b>INTERPRETATION DES RESULTATS.....</b>	<b>102</b>
a) $I = V(x^*) - F(x^*) \geq 0.....$	<b>102</b>
b) $I = V(x^*) - F(x^*) < 0.....$	<b>102</b>
<b>ANNEXE 1 : VALEUR DU PROJET.....</b>	<b>104</b>
<b>ANNEXE 2: CALCUL DE LA VALEUR DE L'OPTION.....</b>	<b>108</b>

<b>CHAPITRE III : APPLICATION DE L'APPROCHE ASSURANTIELLE LES LOGIQUES DES MUNICIPALITES ET DE L'ADMINISTRATION.....</b>	<b>111</b>
--	------------

<b>1. LA QUESTION DE LA PROBABILITE D'UN ACCIDENT D'AMPLEUR MAXIMALE (LA VALEUR <math>\lambda</math>).....</b>	<b>115</b>
<b>2. LES CHOIX DES MUNICIPALITES : L'OPTION DE DEFENDRE UNE ZONE.....</b>	<b>119</b>
2.1 <i>Les données du problème.....</i>	<i>119</i>
2.2. <i>Cas idéal d'un aménagement complet du site avec une probabilité de propagation quasi nulle.....</i>	<i>120</i>
2.3. <i>Aménagement partiel du site.....</i>	<i>121</i>
<b>3. LA LOGIQUE ECONOMIQUE DE L'ADMINISTRATION.....</b>	<b>125</b>
3.1 <i>Les choix de politique publique.....</i>	<i>127</i>
3.2 <i>Une logique réglementaire plus qu'une logique économique.....</i>	<i>129</i>
a) <i>La protection des sites forestiers.....</i>	<i>133</i>
b) <i>L'aménagement de l'espace forestier.....</i>	<i>133</i>
c) <i>Les défenses matérielles.....</i>	<i>133</i>
d) <i>Les incitations d'ordre privé : La question du débroussaillage.....</i>	<i>134</i>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>137</b>

<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>139</b>
---------------------------------	------------

<b>REFERENCES.....</b>	<b>143</b>
------------------------	------------

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

## INTRODUCTION GENERALE

Les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) ont été instaurés par la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement. Cette loi opère une refonte du système français de prévention des risques naturels. En effet, elle fait du PPR l'unique dispositif réglementaire dans ce domaine. La loi et son décret d'application du 5 octobre 1995 indiquent les grandes orientations de la politique de gestion des risques par l'intermédiaire des PPR :

- Délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou pour le cas où ces aménagements pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés ;
- Délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques, mais où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions ;
- Définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- Définir les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

L'élaboration des Plans de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt, en vertu de la loi du 2 février 1995, fait apparaître des zones réputées à risque dans lesquelles l'urbanisation s'est déjà développée. De ce fait, compte tenu du danger potentiel, l'accent doit être mis sur la prévention et la protection des personnes et dans une moindre mesure, des biens implantés dans ces lieux. Les mesures destinées à maîtriser les risques sont impopulaires par nature car elles remettent en cause les plans d'urbanisme, les projets d'implantation de zones industrielles, en général, les projets de développement des communes et font peser des incertitudes sur l'évaluation du foncier et de l'immobilier auprès des citoyens. La dévaluation des biens immobiliers rend illusoire la délocalisation des populations, du fait de l'impossibilité de trouver preneur sur le marché de l'immobilier ou au mieux de revendre les biens acquis sans subir de pertes financières trop lourdes. Néanmoins, par delà les décisions administratives, les risques existent et correspondent à des facteurs objectifs qui dépassent le cadre administratif.

Aussi, la question est de savoir par quels mécanismes il peut être possible de faire accepter l'implantation de zones rouges pour les incendies de forêts par les élus des municipalités. L'enjeu est important car du succès de ces procédures dépend la crédibilité

des autorités de tutelle et de l'Etat lors de catastrophes naturelles, la politique d'indemnisation des victimes, la définition précise des responsabilités civiles et pénales. En effet, une prise de conscience est intervenue au sein des populations concernées : celles-ci n'hésitent pas à rechercher des responsables en cas de survenance d'un risque naturel, notamment d'un incendie de forêt. D'ailleurs, après avoir indemnisé les dommages, les entreprises d'assurance tentent de trouver, elles aussi, des responsables et se retournent quasi systématiquement contre les communes qui n'ont pas pris les mesures de protection et de prévention qui s'imposaient pour limiter les risques. Les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales sont ainsi contraints de mettre rapidement en place une politique de maîtrise des risques naturels dans ces zones. Or, les dispositions légales en vigueur indiquent seulement les grandes orientations de la politique et laissent au pouvoir réglementaire le soin d'élaborer les mesures concrètes qui s'appliqueront. Une des critiques formulées à l'encontre des PER soulignait l'absence de concertation entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens. Le PPR prévoit, en revanche, un ensemble de consultations (enquête publique) et de négociations (cf. art 21 de la loi du 2 février 1995).

Les réticences les plus fortes quant à l'acceptation d'une zone rouge de la part des municipalités proviennent des décisions relatives aux zones potentiellement aménageables et aux zones déjà aménagées. Les problèmes à sérier tiennent alors :

- aux réactions des particuliers propriétaires fonciers et immobiliers,
- aux réactions des élus relativement aux conséquences économiques et financières liées au classement en zone rouge.

Compte tenu des éléments avancés ci-dessus, les problèmes économiques posés par l'instauration des zones rouges portent non seulement sur l'évolution des prix de l'immobilier et du foncier, mais aussi sur l'activité économique elle-même. Par exemple, on pourra s'interroger sur le comportement des entreprises dans leur activité courante ou plus vraisemblablement sur leur plan d'investissement dans la zone (extension), sur le comportement de la main d'œuvre (si les populations présentes peuvent ne pas bouger, les PPRIF sont susceptibles de figer des projets d'implantation futurs prévus par les communes). D'autres effets moins directement mesurables portent sur les conséquences de tels plans pour le tourisme: en négatif, l'arrêt de plans d'investissement immobiliers, en positif, l'aménagement de zones vertes protégées, etc.. L'étude est toute entière orientée vers l'estimation des dommages potentiels dans les zones à risque. Elle contrebalance les nuisances et inconvénients liés à l'instauration d'un PPRIF et les conséquences probables de la survenue d'un sinistre. Aussi, l'ensemble des mesures préconisées seront-elles orientées autour de cette démarche qui sera considérée comme « assurantielle ». L'étude intègre deux dimensions. La première concerne l'évaluation des effets de l'adoption des mesures concernées, la deuxième porte sur la définition des instruments destinés à gérer les risques. Trois directions vont guider la démarche. La première relève de l'application du principe de précaution, la deuxième de la mise en œuvre de mesures de prévention, la troisième porte sur les compensations de dommages subis. Ce travail visant des applications pratiques, notre objectif est de fournir une base analytique qui pourra devenir rapidement opérationnelle. Pour ce faire, l'interdisciplinarité entre les sciences juridiques et les apports de la sociologie constituera le ciment de la démarche économique.

Dans un premier chapitre nous étudions les conditions physiques et géographiques qui conduisent à l'implantation des PPRIF dans les différentes zones. Nous limitons notre étude à deux départements, les Alpes Maritimes, qui a fait la démarche de mettre en place des PPRIF et le Var, qui n'a pas encore véritablement pris cette direction. L'objet de cette démarche est de comprendre la nature physique des incendies de forêt et leurs conséquences.

Le risque d'incendie de forêt existe indépendamment de la décision administrative de circonscrire les zones rouges. Ainsi, l'occurrence probable d'un sinistre conduit à un dommage collectif qui sera d'autant plus important que l'aménagement aura mobilisé des moyens financiers et humains importants. Les pertes probables pour les communes seront alors d'autant plus fortes. Il s'agit d'évaluer les avantages économiques de l'investissement dans de telles zones comparés aux dommages potentiels liés à l'occurrence d'un sinistre. La question de la connaissance du risque et de sa publicité auprès des particuliers et des sociétés d'assurance peut produire des effets plus néfastes que la décision de classer en zone rouge une zone déjà aménagée. En effet, refuser le classement pour une telle zone n'amoindrit pas le risque et même peut contribuer à l'accroître : il n'est pas certain que les sociétés d'assurance continueront à prendre le risque d'assurer des biens et des personnes dont la localisation fait l'objet d'une appréciation risquée de la part de l'administration. De même, pour des investissements qui dépassent le cadre communal, (investissements dans le cadre de Plan Etat-Région) la connaissance de zones à risques pourrait détourner les décideurs des communes présentant de tels risques, indépendamment des décisions de classement en zone rouge.

Dans un deuxième chapitre, nous développons un modèle tiré de la théorie des options réelles appliqué à la question de l'instauration des PPRIF. Notre démarche qualifiée d'assurantielle consistera à évaluer les dommages potentiels et leur probabilité d'occurrence compte tenu des statistiques disponibles (détermination des fréquences sur les vingt dernières années), à définir les coûts de prévention, à déterminer le volume d'un fonds de garantie « virtuel ». ce fonds de garantie correspond au fonds qu'il serait nécessaire de constituer pour compenser la mise en place d'un PPRIF si aucune autre mesure n'était prise. Ce fond sera déflatté des autres mesures compensatoires conjoncturelles et structurelles destinées à accompagner la procédure de négociation entre les élus, l'administration et les citoyens.

La théorie des options réelles est une théorie dynamique de l'évaluation de l'investissement. Elle est fondée sur la théorie des processus stochastiques aléatoires. Appliquée à la théorie de la finance en 1973 par Black et Scholes (Prix Nobel 1997), elle sert à évaluer les choix en matière d'investissement réels depuis les années 1990 par Pyndick et Dixit (1994), (Trigeogis (1997). Cette méthode renouvelle les méthodes traditionnelles statiques des investissements et trouve de nombreux domaines d'application. En effet, les méthodes dites de Valeur Nettes Actualisée (VAN) ne prennent en considération qu'un temps statique matérialisé par des séquences de revenus actualisés à un taux proche du taux d'intérêt du marché. La théorie des options réelles permet de prendre en compte le temps de façon effective et intègre les aléas selon un processus stochastique.

Notre problématique prend pour point de départ les revenus générés par l'activité économique de la zone considérée. Ces revenus peuvent être effectifs (pour les communes : le produit des taxes ; pour les particuliers : le produit de l'activité économique), ou virtuels (actualisation des gains en termes de valeur locative). Il s'agira ensuite d'évaluer la réalité de ces gains compte tenu du risque d'incendie. Ce risque existe indépendamment de la décision des autorités de considérer que la zone relève d'un PPRIF ou non. Autrement dit, virtuellement, on définit la prime d'assurance des biens destinés à appartenir à une zone rouge. Cette méthode est éprouvée et débouche sur de nombreuses applications (voir Mondello et Clark (1999), (2000)).

Un troisième chapitre définira les conditions d'application du modèle de valorisation du chapitre 2. Son objet est double. D'une part il fournit aux municipalités les instruments d'une valorisation des patrimoines inclus dans un projet de PPRIF et d'évaluation des moyens de prévention. D'autre part, il montre que l'administration ne peut réaliser un calcul

similaire à celui sur le statut des PPRIF. Ont-ils pour vocation de préserver les espaces verts de la démographie galopante de certaines zones ? Ont-ils pour objet de prévenir les pertes en vie humaine et matérielles ?

Cette étude montre que les deux éléments sont liés, de telle sorte que l'on peut dire les deux. Sans doute, les PPRIF en interdisant principalement les constructions tendent à constituer des massifs forestiers, qui, lorsqu'ils sont soumis à des incendies, ne mettent pas en jeu les activités humaines. Cependant, dans des zones soumises à des périodes de sécheresse, comme le littoral Méditerranéen, le fait de vider l'espace de présence humaine, ne tend-il pas à accroître les risques d'incendies majeurs. Là réside toute l'ambiguïté du PPRIF. Semblable à tout autre Plan de Prévention des risques en ce qu'il éloigne l'homme des zones à risques comme par exemple les plans de prévention contre les inondations, les mouvements de terrain etc. il s'en distingue toutefois par le fait que l'homme, dans la plupart des cas, est à l'origine du déclenchement du sinistre, ce qui n'est pas le cas pour les inondations par exemple.

Concernant les incendies, l'action de l'homme sur le milieu naturel est double. D'une part, comme on l'a dit, il est trop souvent à l'origine du déclenchement du sinistre, mais il peut, de par ses choix économiques et politiques être, aussi, à l'origine de l'étendue de la catastrophe. En effet, dès lors que des aménagements sont prévus il peut limiter la portée de l'incendie. Dans la plupart des autres catastrophes naturelles, c'est la nature elle-même qui « décide » de la magnitude de la catastrophe. L'incendie de forêt est inéluctable, nous verrons que, par exemple, dans la plupart des villes de la bande littorale du Sud de la France la probabilité de subir un incendie chaque année, en général de faible amplitude, est proche de un. La question est alors d'une part de limiter les conséquences d'un incendie et, d'autre part, de faire en sorte que les populations soient physiquement et matériellement épargnées.

Il semble que, de par leur structure, les PPRIF se limitent à cette dernière branche de l'alternative. Or, si cet aspect préventif peut parfaitement se comprendre dans le cadre des autres types de PPR dans la mesure où il s'agit d'éloigner les populations des zones à risque, il n'en est pas tout à fait de même dans le cadre des incendies de forêt. La caractéristique de l'incendie est pour en limiter les conséquences, il demande des moyens humains et matériels adaptés à son ampleur. De ce fait, les moyens de sa maîtrise passent par des décisions humaines, ce qui n'est pas le cas pour d'autres risques naturels qui ne sont maîtrisables par l'homme que par des décisions *ex-ante*.

## **CHAPITRE I**

# **LES INCENDIES DE FORET DANS LES ALPES- MARITIMES : ANALYSE ET STATISTIQUES.**

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

## SOMMAIRE

<b>1. SPECIFICITES DES ALPES- MARITIMES.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1. PRESENTATION DU BASSIN MEDITERRANEEN : PARAMETRES CLIMATIQUES ET ORGANISATION DU TERRITOIRE.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2. Les Alpes Maritimes, Structure géographique et répartition écologique d'un département pilote.....</b>	<b>26</b>
<b>2. DESCRIPTION DE L'ECHANTILLON ET CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNEE.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1. LA BASE DE DONNEES PROMETHEE.....</b>	<b>30</b>
<b>2.2. QUELQUES DEFINITIONS (SELON PROMETHEE).....</b>	<b>31</b>
<b>2.3. LES VARIABLES.....</b>	<b>31</b>
<b>3. SITUATION GENERALE DES INCENDIES DE FORETS DE 1973 A 2002 : ANALYSE DESCRIPTIVE.....</b>	<b>32</b>
<b>3.1. NATURE DES INCENDIES DE 1973 A 2002 .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2. DOMMAGES CAUSES PAR LES FEUX PERI-URBAINS DE 1973 A 2002.....</b>	<b>33</b>
<b>3.3. ORIGINE DE L'ALERTE DE 1973 A 2002.....</b>	<b>34</b>
<b>3.4. SURFACE TOUCHEE PAR UN INCENDIE DE FORETS ET ORIGINE DE L'ALERTE.....</b>	<b>34</b>
<b>3.5. ANALYSE TENDANCIELLE .....</b>	<b>35</b>
<b>3.6. Analyse</b>	
<b>Saisonnière.....</b>	<b>41</b>
<i>a) Etude Mensuelle.....</i>	<i>41</i>
<i>b) Etude par</i>	
<i>saison.....</i>	<i>44</i>
<b>4. APPROCHE REGIONALE.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1. Box Plot : Définition.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2. Le Var.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3. Les Alpes-Maritimes.....</b>	<b>53</b>
<b>4.4. ETUDE DES COMMUNES DES ALPES-MARITIMES.....</b>	<b>60</b>
<i>a) Classification par variables absolues .....</i>	<i>60</i>
<i>b) La Classification Ascendante Hiérarchique (CAH).....</i>	<i>60</i>
<i>c) Variables utilisées pour le classement des communes.....</i>	<i>67</i>
<i>d) Classification par variables relative.....</i>	<i>69</i>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>78</b>

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

*Dans cette partie nous allons étudier les conditions dans lesquelles les communes peuvent accepter la mise en place d'un PPRIF compte tenu de leur connaissance. La démarche choisie est de constituer une étude sur une période de trente ans de l'étendue, du nombre, de la localisation des incendies dans le département des Alpes Maritimes principalement. Cette connaissance est le préalable à toute politique de concertation et de négociation entre les municipalités et les services déconcentrés de l'Etat telles que les Direction Départementales des Forêts.*

Notre objet est de rechercher les informations concernant les incendies de forêts dans les Alpes-Maritimes, puis d'effectuer sur celles-ci un traitement statistique afin de les rendre plus claires et de mettre en évidence d'éventuelles relations entre les différentes variables. Cette recherche est réalisée par comparaison avec les statistiques globales des quinze départements du Sud-Est<sup>1</sup>, exposés au risque incendie de forêt d'une part et d'une étude comparative plus fine avec un département voisin qui n'a pas encore mis en place (Septembre 2003) de plans de prévention des risques.

## **1.SPECIFICITES DES ALPES MARITIMES**

Avec une couverture forestière de 200.000 ha qui représente 55% de sa surface, les Alpes Maritimes se classe au troisième rang des départements français les plus boisés. C'est donc une zone particulièrement sensible aux risques naturels notamment incendie mais aussi glissement de terrain. Car la forêt particulièrement vulnérable joue ici un rôle essentiel dans la fixation de sols fragiles et facilement sujets à l'érosion et une détérioration de l'espace forestier par des incendies importants et/ou répétés aboutit à un cumul de risque et à une augmentation de leur probabilité d'occurrence. Ceci est une des caractéristiques géomorphologiques importantes des Alpes-Maritimes qu'elles partagent de manière moins marquée avec les quinze départements du Sud-Est qui l'objet de l'étude statistique de ce rapport.

Ces départements, constituent la partie française du Bassin Méditerranéen. Plus précisément, ils appartiennent à la région « Europe du Sud-Ouest » qui comprend également l'Espagne, l'Italie et le Portugal. Le Bassin (ou la sphère) méditerranéenne englobe 25 pays présentant des caractéristiques écologiques, climatiques et géomorphologiques communes malgré des différences régionales marquées, essentiellement de nature économique, sociale et politique.

### **1.1. PRESENTATION DU BASSIN MEDITERRANEEN : PARAMETRES CLIMATIQUES ET ORGANISATION DU TERRITOIRE.**

---

<sup>1</sup> Alpes-Maritimes, Alpes de Haute Provence, Ardèche, Aude, Bouches du Rhône, Corse du Sud, Drôme, Gard, Haute Corse, Hautes Alpes, Hérault, Lozère, Pyrénées Orientales, Var, Vaucluse.

Le climat méditerranéen est qualifié d' « extratropical à photopériodisme saisonnier et quotidien », avec un pluviométrie concentrée durant les saisons froides, l'été étant sec (O. M'Hirit, 1999 d'après Emberger, 1954).

La saison estivale dure selon les régions entre trois et six mois. La pluviométrie annuelle oscille entre 100 mm/an dans les zones prédésertiques d'Afrique du Nord et plus de 2500 mm sur certaines montagnes exposées aux vents humides (Pyrénées et Cévennes en France). Les températures mensuelles moyennes sur l'ensemble du Bassin vont de 5°C à 18°C, avec des extrêmes à – 17°C (Anatolie Orientale en Turquie, Moyen-Atlas au Maroc) pour le mois le plus froid (Janvier, généralement). Les mois les plus chauds (Juillet et Août) les températures dépassent les 33°C parfois 38°C. (O. M'Hirit, 1999)<sup>2</sup>. Quatre zones climatiques ont pu être délimitées : aride, semi-aride, subhumide et humide.

Les sols de la région méditerranéenne sont généralement placés sur un substrat géologique sédimentaire, avec par endroits des terrains volcaniques ou des affleurements cristallins très localisés. Ces sols sont fragiles, ils manifestent une grande sensibilité à l'érosion pluviale dans les zones humides et à l'érosion éolienne dans les zones arides, en particulier lorsque la couverture végétale est clairsemée ou dégradée.(O.M'Hirit, 1999).

La forêt méditerranéenne couvre 9,4% de la région soit quelques 81 millions d'hectares mais elle représente 1,5% de l'ensemble des surfaces boisées de la planète. Les écosystèmes forestiers sont répartis en différents groupes de végétation, le plus souvent pyrophiles (conifères comme le pin d'Alep, pin maritime etc., oléastre), dont la distribution dépend de la zone climatique, de l'altitude et de la composition des sols.

Les écosystèmes forestiers méditerranéens sont fragiles, instables et souvent dégradés. Cette dégradation s'est produite à des rythmes variables et s'est considérablement accélérée depuis 1960. Ce phénomène est le résultat d'une forte croissance démographique (notamment en Afrique du Nord et au Proche Orient), d'incendies<sup>3</sup>, de spéculations foncières et d'un développement croissant d'activités de loisirs difficiles à contrôler (Nord de Méditerranée). A la détérioration des écosystèmes s'ajoute une contrainte importante : la difficulté de régénération naturelle. Celle-ci serait liée, pour la partie Europe du Sud-Ouest, 3 principaux facteurs :

1. une prédominance de forêts privées non ou mal exploitées car peu rentables,
2. une forte pression anthropique (urbanisation concentrée, tourisme et augmentation des activités de loisirs saisonnières),
3. des incendies importants (Portugal, 2003 ; France, 2003) et répétés.

Selon O.M'Hirit (1999), les deux premiers facteurs seraient dus à un manque de lisibilité de la valeur économique des espaces forestiers. Evaluée sur la base de la production ligneuse (y compris le liège), la valeur économique des forêts méditerranéennes reste faible. La production non ligneuse (chasse, miel, etc.) ne fait pas l'objet de contrôle officiel, du moins en ce qui concerne la plupart des pays du Bassin. L'utilisation des forêts comme

---

<sup>2</sup> Les données météorologiques récentes tendent à lisser les disparités régionales, avec un été, chaud et très sec durant en moyenne 5 mois, un hiver long et rigoureux. Les saisons « intermédiaires », le printemps et l'automne, ayant tendance à diminuer.

<sup>3</sup> 50.000 incendies par an touchant particulièrement les pays européens du Bassin (Espagne, Italie, Portugal, Grèce, France, Turquie). En 1999, les superficies brûlées totales étaient estimées à 600.000 ha.

support d'activités de loisirs<sup>4</sup> (sportifs ou non) ou de tourisme n'a pas encore fait l'objet d'estimation. Quant à leur rôle écologique (réservoir de biodiversité, ressources en eau, conservation des sols, paysage) s'il est d'une importance majeure, il reste difficilement quantifiable de façon à justifier des moyens financiers permettant d'assurer une gestion forestière « durable ».

Concernant les incendies, une caractéristique commune à l'ensemble du Bassin méditerranéen est le taux élevé de feux de cause inconnue<sup>5</sup> (56% en moyenne dans les pays d'Europe du Sud) (D.Alexandrian et alii, 1999). Le nombre, l'étendue et l'origine des incendies semblent liés au niveau de vie. Ainsi, par exemple, l'abandon progressif des terres provoqué par l'exode rural entraîne leur enfrichement, augmente les surfaces combustibles et ferme les espaces ce qui accroît considérablement le risque d'incendie. De même, le développement des réseaux routiers (notamment en Europe du Sud-Est), du tourisme, etc. Dans les pays d'Afrique du Nord et au Proche-Orient, les feux sont perçus comme une atteinte aux conditions de vie et de fait « *l'incidence du feu reste à un niveau constant* » (D.Alexandrian et alii, 1999).

Malgré les efforts déployés, particulièrement en Europe du Sud-Ouest, le nombre et l'étendue des incendies ne sont pas stabilisés. Les politiques de luttés<sup>6</sup>, en général, sont axées en amont et sur l'intervention même. Ces mesures, souvent parmi les plus coûteuses, se font au détriment de la prévention. En outre, étayant les difficultés de régénération naturelle pointées par O. M'Hirit (1999), la remise en état des surfaces sinistrées n'est que peu ou pas prioritaire.

En France, depuis 1995, les incendies de forêts sont considérés comme un risque naturel. Leur prise en compte passe par l'élaboration de Plans de Prévention des Risques Incendies de Forêts (P.P.R.I.F.). Cette démarche est une innovation en ce sens que l'incendie de forêt n'est plus considéré au niveau national mais au niveau local, reconnaissant ainsi l'existence des disparités régionales aux niveaux écologiques, géomorphologiques, géographiques et socio-démographiques. Il s'agit d'un acte volontaire de la part des autorités locales associées au représentant de l'Etat pour la mise en place d'une politique de prévention associée à une politique de préparation à la lutte. Ces plans de prévention visent à définir et à cartographier des bassins de risques, à préciser les mesures nécessaires pour éviter les départs de feux, lutter efficacement et améliorer les moyens d'intervention. Le département des Alpes-Maritimes est aujourd'hui un site pilote avec 33 P.P.R.I.F.<sup>7</sup> signés ou en cours d'élaboration.

---

<sup>4</sup> En Europe du Sud-Ouest, ces dix dernières années ont vu se développer de plus en plus d'activités sportives d'été parallèlement aux sports d'hiver « traditionnel ». Ainsi, l'escalade (Italie, France, Espagne), le vol libre, les « *via ferata* » (Italie, France), l'exploration de forêts par les cimes sur des cordages dressés entre les arbres etc.

<sup>5</sup> Au Portugal, des brigades spéciales de gardes forestiers ont été constituées dont la tâche consistait à déterminer les causes de chaque incendie à l'aide de méthode scientifique d'investigation. En moins de 3 ans, les feux d'origine inconnue sont passés de 80 à 20%. En outre, cette expérience a permis de montrer que la grande majorité des feux (ex-inconnus) est due à la négligence (43%), ou sont des incendies criminels (34%).

<sup>6</sup> regroupées en quatre catégories :  
la prévention (connaissance des feux afin de mettre en place des solutions adaptées),  
la préparation à la lutte (moyens visant à améliorer les interventions),  
l'extinction,

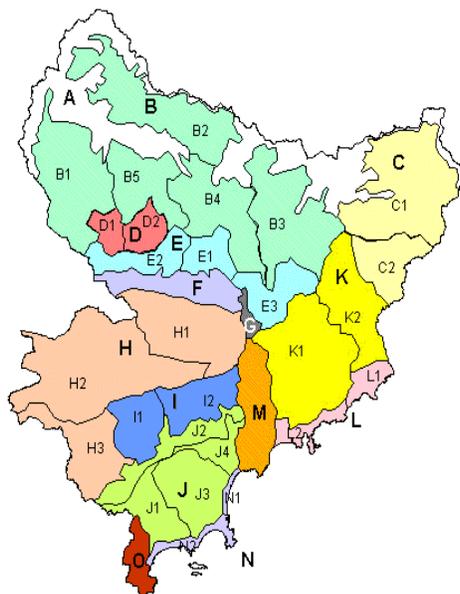
la remise en état (moyens de traitement des surfaces sinistrées : abattage, taille, régénération)

<sup>7</sup> PPRIF approuvés : Auribeau-sur-Siagne, Le Tignet, Mandelieu-La-Napoule, Pégomas, Vence ;

PPRIF prescrits : Antibes, Aspremont, Biot, Cabris, Cannes, Carros, Castagniers, Chateaufort, Grasse, La-Colle-sur-Loup, La-Roquette-sur-Siagne, Le-Bar-sur-Loup, Le Cannet, Le Rouret, Mouans-Sartoux, Mougins, Peymeinade, Roquefort-les-Pins, Saint-Blaise, Saint-Cézaire-sur-Siagne, Saint-Paul, Saint-Vallier-de-Thiery, Spéracèdes, Théoule-sur-Mer, Tourettes-sur-Loup, Valbonne, Vallauris, Villeneuve-Loubet.

## 1.2. Les Alpes Maritimes, Structure géographique et répartition écologique d'un département pilote.

Département parmi les plus boisés, les Alpes-Maritimes, présentent des aspects climatiques et écologiques particuliers qui tiennent essentiellement à la proximité entre mer et montagne. En effet, environ 60 kilomètres séparent, de manière abrupte, la bande littorale des premiers reliefs, très compartimentés qui culminent à 3143 mètres d'altitude. Ceci conditionne de multiples microclimats avec une importante variabilité de températures et des précipitations. De nombreuses entités paysagères composent ainsi ce département comme le montre la carte ci-dessous (D.D.E. des Alpes-Maritimes). Ces entités ont été regroupées en différentes zones (ou familles), notées de A à O, selon leurs caractéristiques géomorphologiques.



Carte 1 Familles et entités paysagères des Alpes Maritimes

[www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr](http://www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr)

A partir des données fournies par la Direction Départementale de l'Équipement, les différents types paysagers coexistant dans les Alpes-Maritimes se détaillent comme suit:

Ainsi, sur les frontières, dominent les hauts sommets (A) qui constituent une barrière orographique entre les bassins français et italiens. L'eau, retenue dans des lacs glaciaires ou artificiels forme une véritable réserve pour les torrents qui alimentent les principaux cours d'eau du département (Var, Tinée, Vésubie, Cians, Roya et Loup). Jusqu'à 2000 mètres, la végétation est de type supraméditerranéen et montagnard méditerranéen, composée de mélèzes, épicéas ou pin cambro. Au-delà, place est laissée aux alpages et aux troupeaux. Les rares hameaux se situent sur les adrets des hauts vallons. Ces sommets sont protégés par le zonage et le règlement du parc national du Mercantour.

Les Hautes Vallées (Haut Var, Haute Tinée, Haute Vésubie, le Val de Blore, le Haut Cians), notée B, ainsi que la zone de la Vallée de la Roya (C) et du Moyen Var (F) présentent quelques caractéristiques communes. Il s'agit de vallées étroites, parfois compartimentée de gorges (Vallée de la Roya), aux versants instables, entaillés par l'érosion, présentant une importante dissymétrie ubac et adret. L'ubac est particulièrement boisé et l'adret où domine le pin sylvestre est aménagé à partir de 1300 mètres en terrasses vouées aux cultures. Le maintien, la protection, et le développement forestier sont nécessaires pour fixer les versants. Toutefois, ces actions se heurtent à trois difficultés :

- 1- d'importants dénivelés (45 à 60%),
- 2- ces forêts, généralement privées, vieillissent et sont peu entretenues. Lorsqu'elles sont exploitées, leur renouvellement n'est pas assuré,
- 3- le développement de stations de loisirs estivales et hivernales et les aménagements en conséquence créent des coupes qui fragilisent le versant sur lequel ils sont installés.

Les gorges rouges (D) et le verrou de la Mescla (G) sont des gorges profondes et étroites se refermant parfois en clues. Les pentes raides (dépassant souvent 150 mètres de falaises) composées de roches essentiellement calcaire et une forte érosion ne permettent pas le développement d'une végétation importante ni de cultures. Les villages sont situés en hauteur ou regroupés sur un site de quelques terrasses posées sur un replat alluvial.

Le bas des vallées (E), étréci, n'autorise pas de cultures, ni de construction et laisse peu de places à de nouvelles infrastructure (routière, notamment). Les villages sont perchés, à l'écart des vallées. Les terrasses qui structuraient les versants et annonçaient l'approche des villages sont de plus en plus abandonnées. Les boisements gagnent aux abords des premières habitations et les murs de pierre qui soutiennent ces terrasses s'effondrent par endroit.

A l'Ouest du département, les Montagnes Provençales (H) constituent l'espace forestier le plus important. Là encore, existe une forte dissymétrie entre l'ubac, très boisés et l'adret, aménagés en terrasses à des fins de cultures ou d'élevage. Toutefois le dépeuplement de cette zone a provoqué un enrichissement de ces terrasses et une colonisation naturelle forestière jusqu'à perte de repères visuels. Ce phénomène touche la zone voisine des Grands Plateaux (I), dévolus à la pâture, où la diminution de la pression pastorale tend à s'accroître ces dernières années. L'espace se referme.

A moins de 400 mètres d'altitude, les Collines (J) forment un repli collinaire doux composés de la plaine de la Siagne, du plateau de Valbonne, du Piémont et de la plaine du Loup. Fortement boisées, notamment à l'ouest et nord, les Collines sont découpées de gorges profondes (Loup, Cagne) au nord est (Piémont). Les parties basses des versants sont aménagées en terrasse autour et sous des villages perchés (Vence, Tourettes-sur-Loup, Grasse). Toutefois, les Collines, soumises à une forte extension de l'urbanisation et de ses conséquences (équipements, zones d'activités, infrastructures), perdent leur identité. Les terrasses, laissées à l'abandon, ne jouent plus ou mal leur rôle de retenues des terres.

Les Préalpes Niçoises (K) dominent respectivement le Var et le Littoral et sont essentiellement formées de roches calcaires fortement érodées. Les coteaux sont aménagés en terrasses de cultures parfois encore entretenues en oliviers ou en cultures florales. La végétation souvent dégradée, en raison des incendies, occupe des sols pauvres et fragiles. La forêt de Turini, au Nord Est (La Bévéra), est la plus riche et la plus importante du

département n'est pas entretenue, par endroit, ni renouvelée. La forêt qui permet de fixer les pentes doit être restaurée. La pression urbaine de l'agglomération niçoise remonte dans les vallées. L'habitat dispersé s'est éparpillé sur les versants.

De Nice à Menton s'étend la « Riviera » (L) française située sous les hauteurs de l'Arc de Nice, puissant relief côtier, dont l'altitude s'élève de 500 à 1000 mètres. Quelques centaines de mètres de dénivelé (les corniches) séparent ces sommets d'une côte rocheuse découpée de criques et de caps. Cette situation géographique a donné lieu à un climat exceptionnellement doux autorisant la culture de plantes exotiques et de vergers d'agrumes. Les corniches et ses versants sont particulièrement boisés et protégés mais ils restent sensibles aux incendies.

Ces différentes entités paysagères détaillées ci-dessus subissent, pour la plupart, une importante pression anthropique. La population du département, concentrée à 94,5%<sup>8</sup> sur les 60 kilomètres qui forment la bande littorale, commence à opérer un glissement vers l'ouest (axe Antibes-Cannes-Grasse) et surtout le Nord (zones C, K et M). Ainsi, à l'exode rural entamé au milieu du siècle dernier succède l' « exode urbain » lié à la saturation du tissu urbain littoral. Ce phénomène se traduit d'abord par le développement d'un mitage (parfois important) des versants autour des villages et le long des routes, mais aussi par une augmentation de la spéculation foncière. L'extension des communes de Saint-Vallier-de-Thiery et de Saint-Cézaire-sur-Siagne (en zone H) est à cet égard tout à fait caractéristique. L'habitat dispersé, éparpillé devient difficilement contrôlable et méprise parfois certains risques<sup>9</sup> allant jusqu'à en modifier la nature. Les infrastructures routières ne sont plus suffisamment adaptées pour prendre en compte l'augmentation du trafic ainsi induite.

Concernant l'axe Antibes-Cannes-Grasse, son évolution a apparemment suivi celui de Sophia-Antipolis, technopôle situé sur le plateau de Valbonne (zone J3). Le tissu urbain se densifie considérablement sans être structuré, pour autant. De nombreuses constructions empiètent sur l'espace forestier protégé paradoxalement jusqu'ici par le pôle technologique de Sophia-Antipolis. C'est le cas pour les Communes de Valbonne, Biot, Mougins et Mouans-Sartoux. Là encore, les infrastructures routière ne sont plus satisfaisantes (saturation de la pénétrante Cannes-Grasse et des voies d'accès à Sophia-Antipolis) et de multiples projets d'équipements devront rapidement être insérer dans le relief collinaire, débordant également sur des boisements dont le rôle quant à la stabilisation du sols n'est plus à répéter. De plus la proximité du bassin de la Siagne (zone J1) avec le massif du Tanneron ainsi que l'absence de véritable coupure entre zones boisées et habitées augmentent le risque d'incendie, modifie les enjeux et accroît les phénomènes de cumul notamment, ici risque de mouvement de terrain et risque inondation.

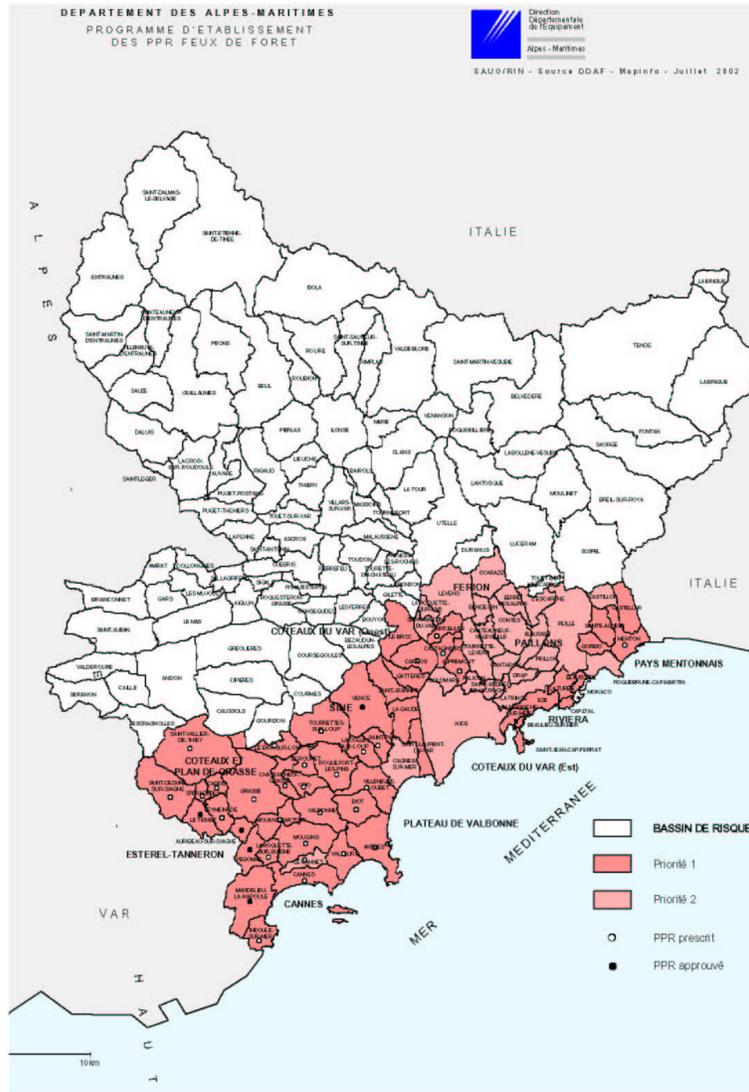
Ainsi, en se rapportant aux données de la Corinte<sup>10</sup>, il s'avère que la grande majorité des arrêtés de Catastrophe naturelle prescrit ces vingt dernières années portent sur des mouvements de terrains, ce qui prouve la grande fragilité des sols et l'importance de prendre en compte la préservation des massifs forestiers qui assurent leur maintien, et évitent les phénomènes de lessivages. L'espace forestier ne doit pas être vu comme un simple patrimoine naturel à protéger, mais un élément structurant indispensable à la stabilité géologique du département.

<sup>8</sup> données de la DDE des Alpes-Maritimes

<sup>9</sup> Inondation, lorsque car les logements gagne de plus en plus sur le lit des rivières. Eboulements et glissement de terrain quand les constructions se font sur les anciennes terrasses agricoles, fragilisées. Avec la dispersion des habitats dans et à proximité des espaces boisés, la prise en compte des enjeux humain concernant le risque incendie est devenue une nécessité.

<sup>10</sup> Consultable à partir du site : <http://www.prim.net>

En considérant la carte ci-dessous, il est facile de constater que les communes ayant fait l'objet d'un PPRIF<sup>11</sup> (approuvé ou prescrit) se touchent l'intégralité des zones J et O ainsi qu'une petite partie des de la zone K. Ces communes sont également toutes concernées par PPR mouvement de terrain, risque dont la probabilité d'occurrence est étroitement liée aux incendies de forêts.



<sup>11</sup> Les bassins de risques définis sont généralement de priorité 1 (avec enjeu humain)

L'étude statistique ci-après a pour objet, à partir des données fournies par la base prométhée<sup>12</sup>, d'établir des classes (des zones) de risques en fonction des types de feux (forêt ou peri-urbain), permettant ainsi de pointer les communes véritablement les plus sensibles aux incendies. Les principaux résultats de cette analyse serviront d'application au modèle décrit dans le chapitre 2.

## **2. DESCRIPTION DE L'ECHANTILLON ET CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNEE**

Dans ce chapitre nous donnons le détail de la constitution de l'échantillon. Pour ce faire dans une première étape on décrit la base de données Prométhée.

### ***2.1. LA BASE DE DONNEES PROMETHEE***

La plus grande partie des données utilisées provient de la base de donnée Prométhée consacrée aux incendies de forêts dans la région méditerranéenne. Gérée par la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne (DPFM), cette opération fut conçue et lancée en 1973. Elle couvre 15 départements du Sud-Est de la France:

Alpes-Maritimes	Drôme	Pyrénées Orientales
Alpes de Haute Provence	Gard	Var
Ardèche	Haute Corse	Vaucluse
Aude	Hauts Alpes	
Bouches du Rhône	Hérault	
Corse du Sud	Lozère	

---

<sup>12</sup> disponibles à partir du site : <http://www.promethee.com>

Depuis 1973, chaque incendie de forêts ou péri-urbain déclaré dans ces 15 départements est enregistré avec ses caractéristiques (date, lieu, superficie,...). Les incendies y sont classés en deux catégories: les feux de forêts et les feux péri-urbains (voir définitions ci-dessus)<sup>13</sup>. Ces données ont été traitées et décodées dans Excel.

D'autres données sur les feux de forêts dans les quinze départements couverts par la base Prométhée, proviennent des préfectures ainsi que des services départementaux de l'équipement propres à chaque département.

## **2. 2. QUELQUES DEFINITIONS (SELON PROMETHEE)**

Forêt : Formation végétale formée par des arbres qui couvrent au moins 10% de la surface ou, s'il s'agit de jeunes sujets, qui comprend au moins 500 plants à l'hectare bien répartis. La forêt peut avoir la forme de taillis, de futaie ou de peuplements mixtes.

Massif forestier : Ensemble de peuplements contigus (non séparés les uns des autres par des espaces incombustibles).

Feux de forêts, garrigues, maquis et landes : Incendie qui a atteint des forêts, landes, garrigues ou maquis d'une superficie d'au moins un hectare d'un seul tenant (et ce quelle que soit la superficie parcourue).

NB. Le terme "atteint" sous-entend qu'une partie au moins de l'étage arbusif ou de l'étage arboré a été détruite.

Feux de l'espace rural et péri-urbain : Incendies de végétaux n'appartenant pas à la catégorie précédente et caractérisés par leur "type". Six types sont recensés:

- 1 : feux des massifs de moins de 1 ha
- 2 : boisements linéaires
- 3 : feux d'herbes
- 4 : autres feux agricoles
- 5 : dépôts d'ordures dans la nature
- 6 : autres

## **2.3. LES VARIABLES**

Les calculs qui suivent porteront finalement sur les variables suivantes :

Pour chaque incendie :

Département

Commune

Date

Origine de l'alerte

Surface parcourue (en ha) (pour les feux de forêts seulement)

<sup>13</sup> Cependant, "on est en droit de penser que les bilans en nombre des premières années de Prométhée sont minimisés par une saisie incomplète des petits feux en particulier." Prométhée.

Type de dommage (pour les feux périurbains seulement)  
Saison

Pour chaque commune des Alpes-Maritimes :

Superficie  
Nombre d'habitants  
Altitude  
Nombre d'habitants par ha  
Surface touchée depuis 1973 par les feux de forêts / Surface de la commune

La variable famille sera traitée à part étant donné qu'une commune peut appartenir à une, deux ou trois familles différentes.

### **3. SITUATION GENERALE DES INCENDIES DE FORETS DE 1973 A 2002 : ANALYSE**

#### **DESCRIPTIVE**

Après quelques généralités, on s'intéressera aux incendies de forêts en fonction de l'année, du mois, et de la saison. Enfin, une étude plus approfondie sera faite en fonction des communes des Alpes-Maritimes. D'autre part, l'année 2003 étant incomplète au moment de l'étude, celle-ci ne portera en général que sur les données collectées de 1973 à 2002, excepté pour les calculs faisant intervenir les saisons où les données jusqu'au 20 mars 2003 seront conservées afin d'avoir une saison d'hiver complète.

#### **3.1. NATURE DES INCENDIES DE 1973 A 2002**

D'après les données ci-dessous, la nature des incendies (forêt ou péri-urbain) est à peu près identique entre les Alpes-Maritimes et le Var. Cette répartition similaire ne doit pas masquer le fait que le Var est, en moyenne, deux fois plus touché par le phénomène (tant au niveau du nombre de feux, des surfaces et de la nature des incendies) que les Alpes-Maritimes.

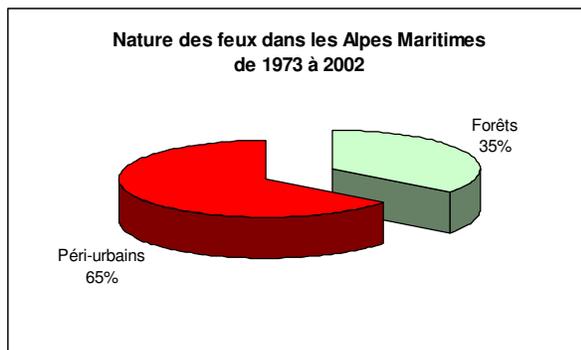
Dans les Alpes Maritimes de 1973 à 2002 :

16733 incendies

5890 feux de forêts

56127 ha touchés par ces feux de forêts

10843 feux péri-urbains



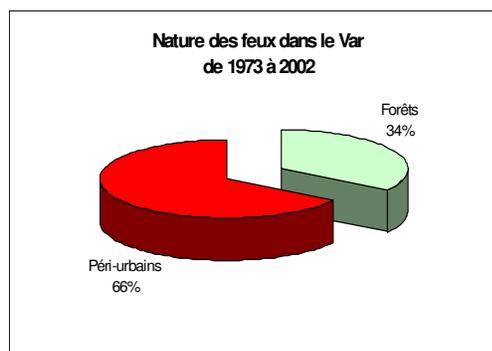
**Dans le Va**

34383 incendies

11756 feux de forêts

101212 ha touchés par ces feux de forêts

22627 feux péri-urbains de 1973 à 2002



**3.2. DOMMAGES CAUSES PAR LES FEUX PERI-URBAINS DE 1973 A 2002**

On rappelle que la variable "Surface parcourue" n'existe pas pour les feux péri-urbains, ce graphique n'est donc pas basé sur l'étendue totale des dommages, mais sur le nombre de feux ayant entraîné chaque type de dommage.

La majorité des feux péri-urbains, tant dans les Alpes-Maritimes que dans le Var, concernent des surfaces herbeuses (76% pour le Var et 67% pour les Alpes-Maritimes). Ensuite viennent les dépôts d'ordures (14% pour le Var, 8% pour les Alpes-Maritimes).

On peut noter une part plus forte dans les Alpes-Maritimes pour les massifs inférieurs à 1ha et les boisements linéaires.

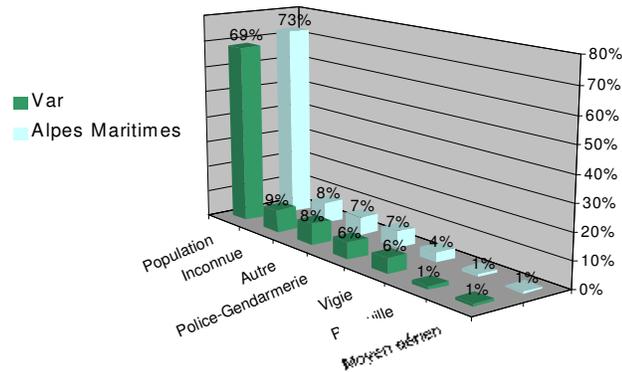
### 3.3. ORIGINE DE L'ALERTE DE 1973 A 2002

La grande majorité des feux de forêts sont signalés en premier lieu par la population, les patrouilles et les moyens aériens ne représentant chacun que 1% des alertes.

On ne remarque que peu de différences entre le Var et les Alpes-Maritimes.

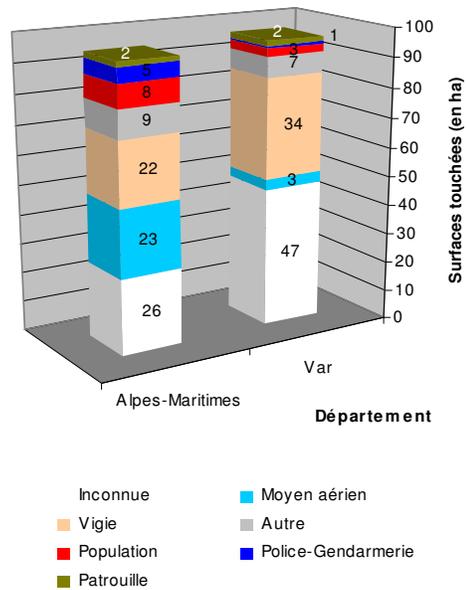
Remarque: les données sur les origines des alertes données pour les feux péri-urbains sont insuffisantes pour en tirer des conclusions.

Origine de l'alerte pour les feux de forêts dans le Var et les Alpes Maritimes



### 3.4. SURFACE TOUCHÉE PAR UN INCENDIE DE FORETS ET ORIGINE DE L'ALERTE.

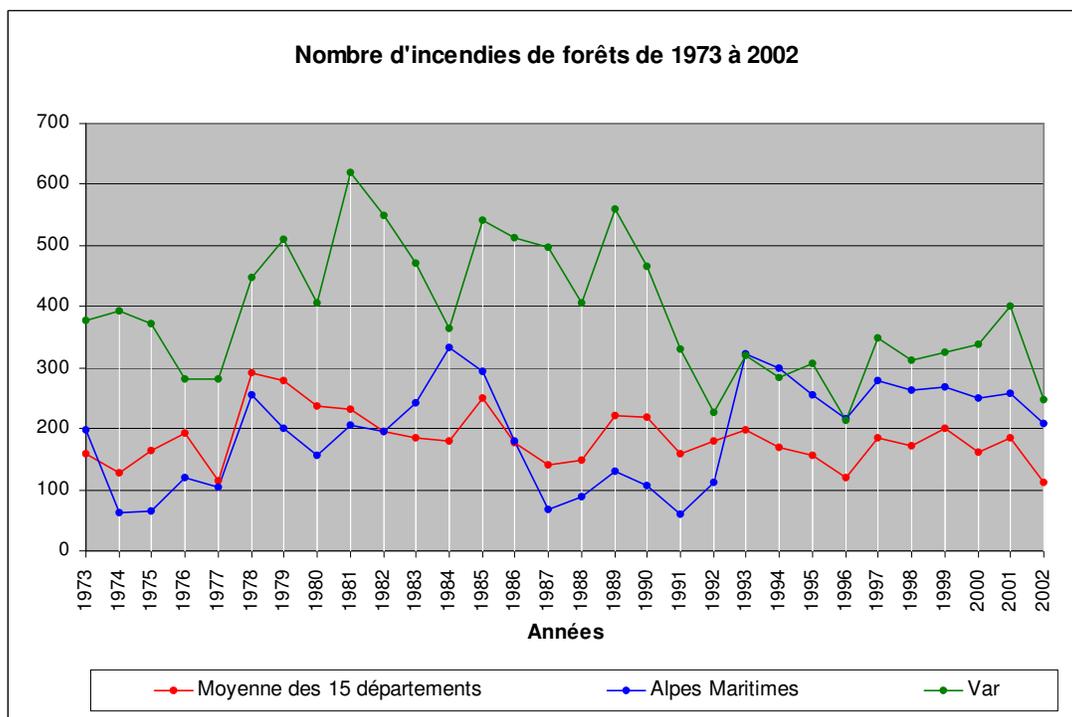
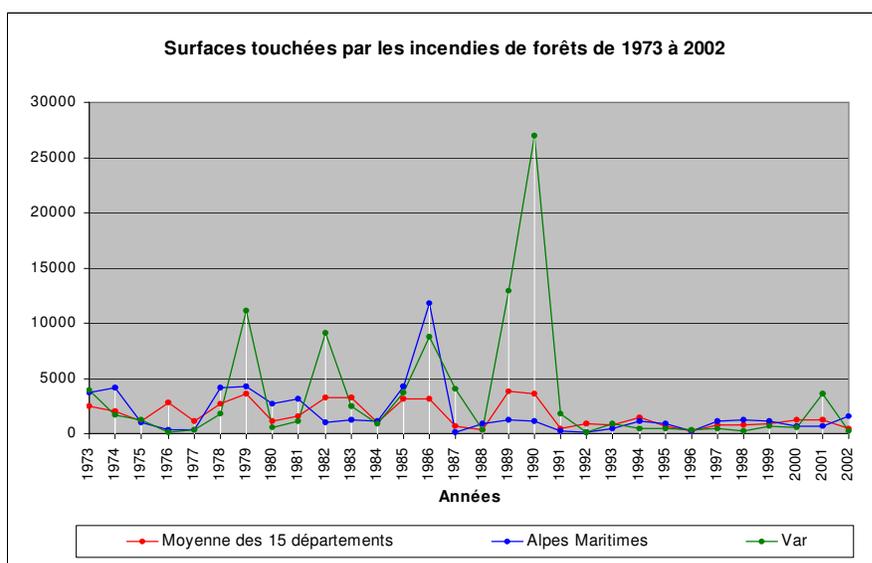
**Surface moyenne touchée  
 par un feu de forêts  
 selon l'origine de l'alerte**



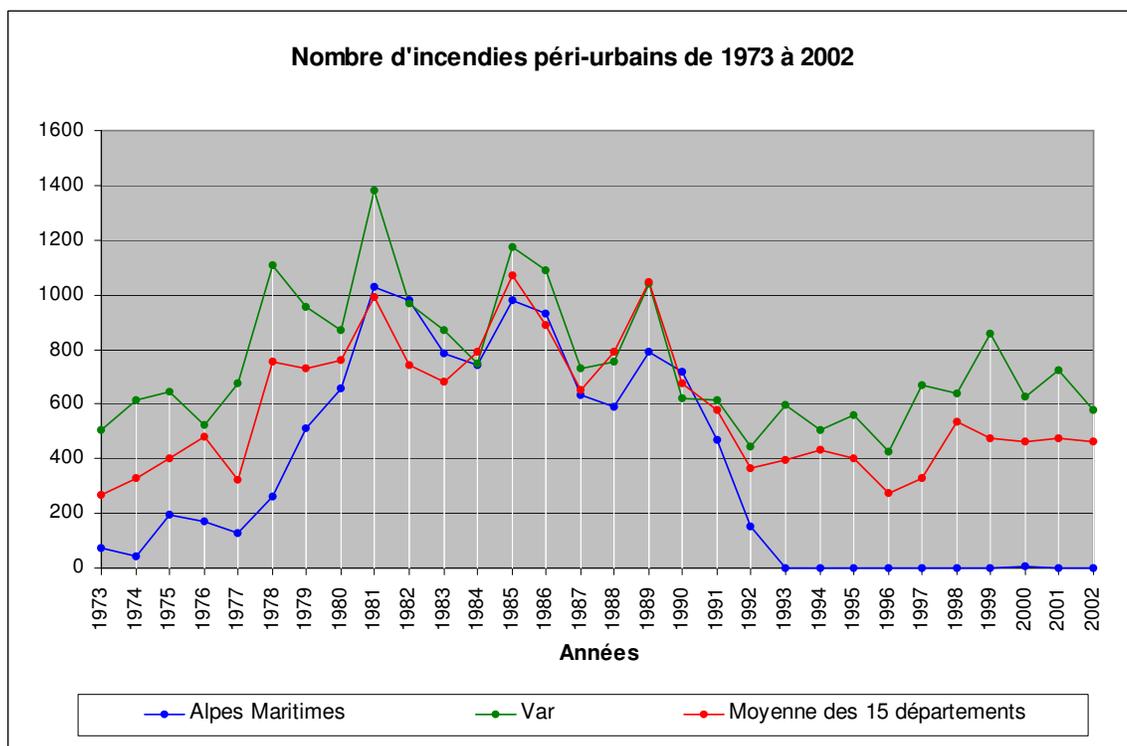
La surface touchée est plus importante lorsque l'origine de l'alerte est inconnue ou provient de la vigie. La principale différence entre le Var et les Alpes Maritimes concerne les alertes données par un moyen aérien et d'origine inconnues.

### 3.5. ANALYSE TENDANCIELLE

Ci-dessous sont représentées les surfaces touchées par les incendies de forêts pour chaque année de 1973 à 2002, le nombre de ces feux, ainsi que le nombre de feux péri-urbains.



Graphique 1 Nombre de feux de forêts par an



Graphique 2 Nombre de feux péri-urbains

De 1973 à 2002, on peut considérer trois périodes pour lesquelles on indique ci-dessous quelques chiffres.

		De 1973 à 1977		De 1978 à 1990		De 1991 à 2002	
Variable	Variable	Moyenne	Ecart-type	Moyenne	Ecart-type	Moyenne	Ecart-type
Surface feux de forêts	Alpes-Maritimes	1925	1667	2863	2943	773	450
	Var	1475	1368	6449	7221	831	944
	Moyenne des 15	1903	675	2392	1208	813	356
Nombre feux de forêts	Alpes-Maritimes	111	49	189	76	233	73
	Var	341	50	488	69	305	52
	Moyenne des 15	151	28	212	44	166	27
Nombre péri-urbains	Alpes-Maritimes	122	59	739	207	52	132
	Var	591	67	948	203	603	113
	Moyenne des 15	359	74	813	136	432	82

Tableau 1 Les trois périodes de 1973 à 2002

Aucune tendance générale ne se dégageant sur l'ensemble des trente années étudiées pour aucune des trois variables concernant les incendies de forêts et péri-urbains, il n'a pas été fait de modélisation sous forme de série chronologique.

On constate l'importance des écarts-types pour les surfaces touchées par les feux de forêts chaque année, qui sont parfois même supérieurs à leurs moyennes respectives. Cela témoigne de la grande variabilité des surfaces atteintes selon les années.

Entre la première et la troisième période, on a une baisse du nombre de feux périurbains et des feux de forêts en moyenne moins étendus, la surface moyenne brûlée par an ayant diminué alors que ce n'est pas le cas du nombre de ces feux, sauf légèrement dans le Var.

De plus on peut s'étonner de la chute extrêmement rapide du nombre de feux périurbains dans les Alpes Maritimes à partir de l'année 1991, c'est à dire dès le début de la troisième période. A partir de 1993 on a enregistré des nombres nuls ou quasi nuls de ces feux dans les Alpes Maritimes.

La deuxième période, allant de 1978 à 1990, est caractérisée par un nombre plus important d'incendies et des surfaces atteintes plus importante. On remarquera en particulier l'année 1990 où 26960 ha de forêts ont été touchés dans le Var. En effet, cette année là ont eu lieu les feux de forêts les plus étendus pour le Var sur les 30 années étudiées. Deux incendies suffisent à expliquer ce chiffre: 11580 ha brûlés à Vidauban le 21 septembre 1990 et 9600 ha à Collobrière le 21 août 1990, soit un total de 21180 ha brûlés dans ces deux seuls incendies. Cela explique également pourquoi on n'observe pas de pic semblable en 1990 lorsque l'on regarde le nombre d'incendies.

### Approximation par des droites de régression linéaire

On a tracé ci-dessous une **droite de régression linéaire** pour chaque période définie plus haut, pour chaque département (et pour la moyenne des quinze départements), et pour chaque variable étudiée plus haut. On a également indiqué les coefficients de détermination  $R^2$  correspondants afin d'avoir une idée de la qualité de la régression (plus ce coefficient s'approche de 1, mieux la "modélisation" représente la réalité).

$R^2$  : coefficient de détermination. Ce critère ne prend aucunement en compte le nombre de variables utilisées et ne tient compte que de la qualité de l'ajustement.

$$R^2 = 1 - \frac{s^2(n-p)}{s_y^2(n-1)}$$

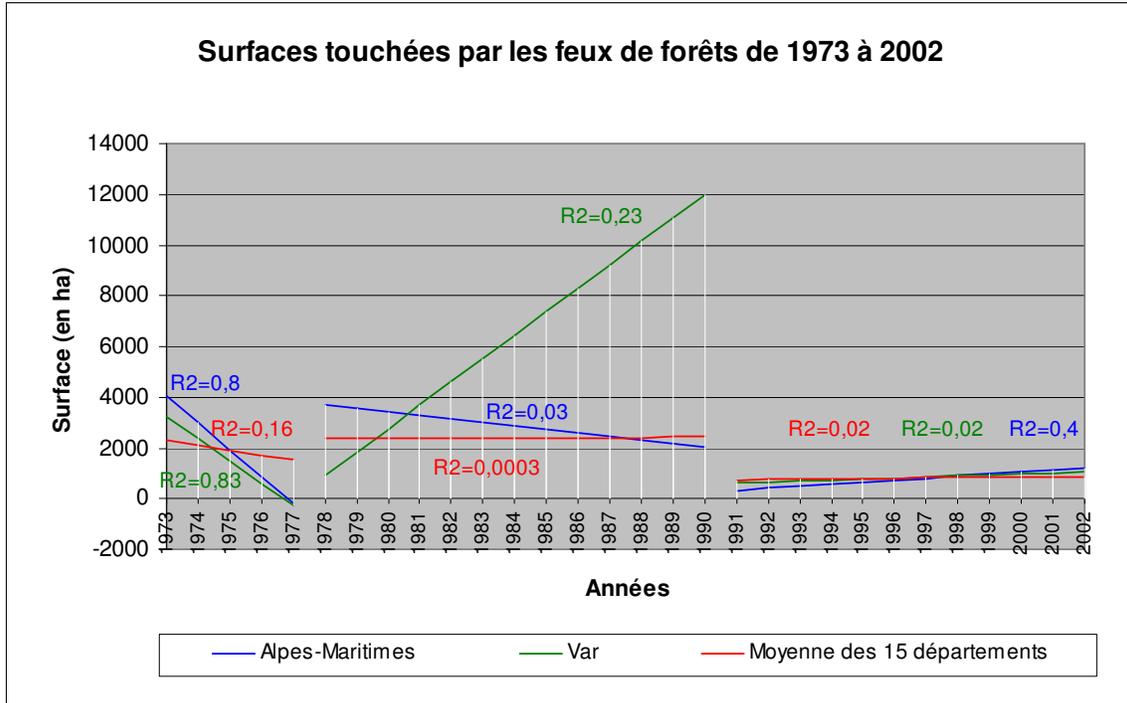
n      Nombre d'observations

p      Nombre de variables sélectionnées

$s^2$       Carré moyen des résidus pour le modèle complet (toutes les variables sont sélectionnées), aussi appelée variance des résidus

$s_y^2$       Variance des observations pour la variable à modéliser

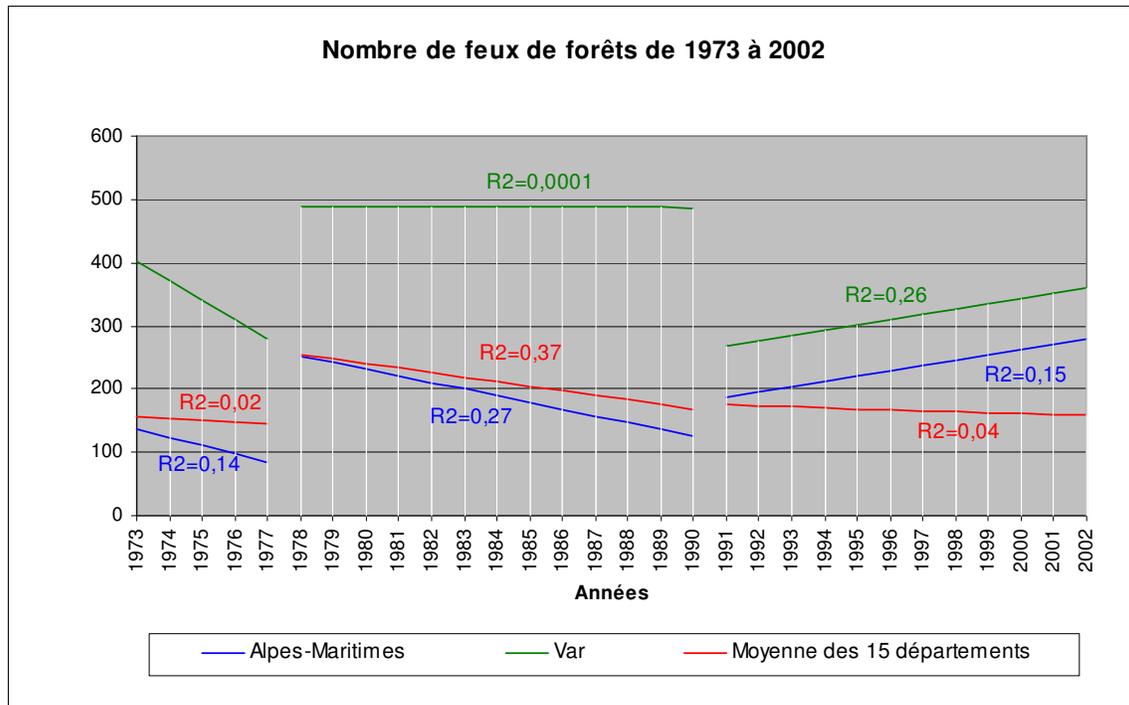
Remarque: Compte tenu des grandes variations d'une année sur l'autre des trois variables étudiées, ces droites de régression linéaire n'ont aucune valeur de prédiction, elle servent juste à tenter de comparer les comportements globaux des *Alpes-Maritimes* et du *Var* au cours des trois périodes étudiées. Il ne faut donc pas s'étonner de voir ces droites passer parfois en dessous de zéro.



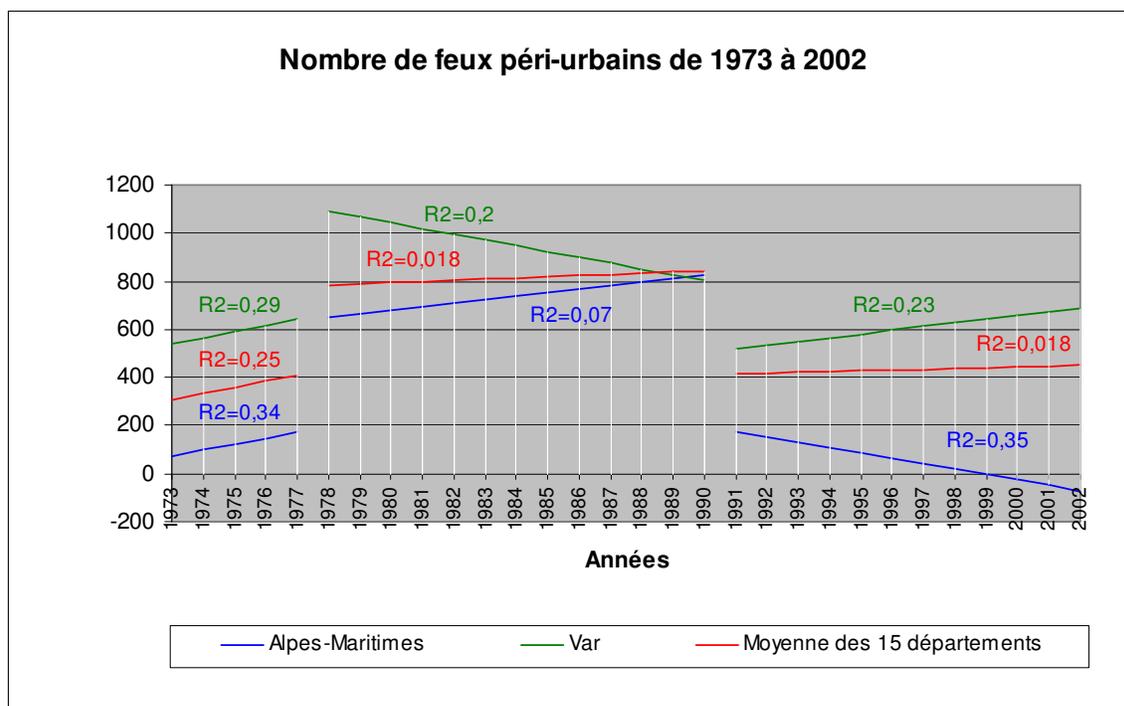
Graphique 3 Régression linéaire des surfaces touchées par les feux de forêts

On peut d'emblée expliquer la forte pente de la droite des **surfaces touchées** dans le Var durant la seconde période par les deux très grands feux de forêts de 1990.

On constate une forte tendance à la baisse de ces mêmes surfaces au cours de la première période pour les *Alpes-Maritimes* et le *Var*, tendance plus marquée que dans les autres départements étudiés.



Régression linéaire du nombre de feux de forêts



Régression linéaire du nombre de feux périurbains

Concernant le **nombre de feux de forêts** les droites varient dans le même sens dans les *Alpes-Maritimes* et dans le *Var*, hormis pour la seconde période. Cependant, avec un  $R^2$  égal à 0,0001, cette droite ne représente en fait pas du tout les variations qui ont eu lieu durant cette période

Enfin, pour les feux périurbains, on observe une situation différente pour chacune des trois périodes.

Durant la première période, les feux périurbains évoluent dans le même sens dans les *Alpes-Maritimes*, dans le *Var*, et pour la moyenne des quinze départements, ils augmentent.

Pendant la deuxième période, les tendances des deux départements semblent opposées, il faut cependant tenir compte d'un  $R^2$  très faible pour les *Alpes-Maritimes*. En réalité, si l'on excepte les années 1978 et 1979, on voit plus haut que les formes des deux courbes se rapprochent.

La troisième période est marquée par une forte divergence entre les *Alpes-Maritimes* et le *Var*. Le nombre de feux périurbains augmentant lentement dans le *Var*, et chutant fortement dans les *Alpes-Maritimes* en raison du nombre quasi nul de feux périurbains enregistrés dans les *Alpes-Maritimes* depuis 1993.

### 3.6. Analyse Saisonnière

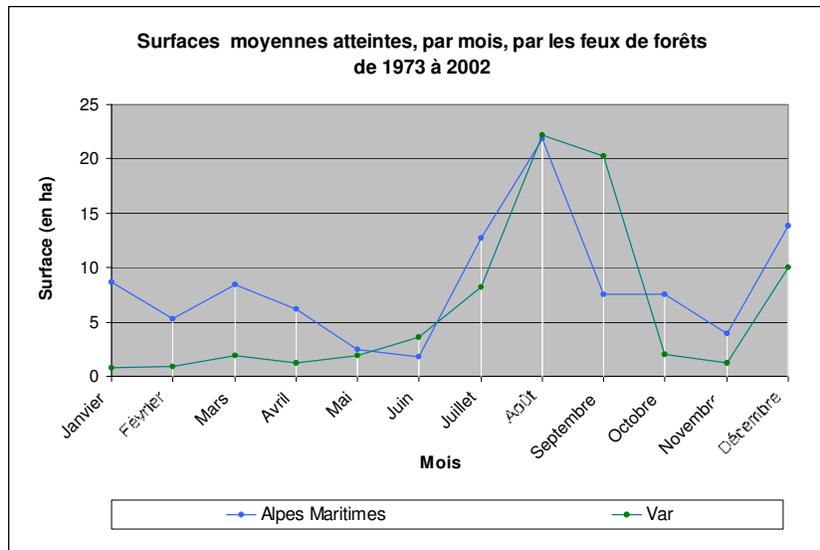
#### a) Etude Mensuelle

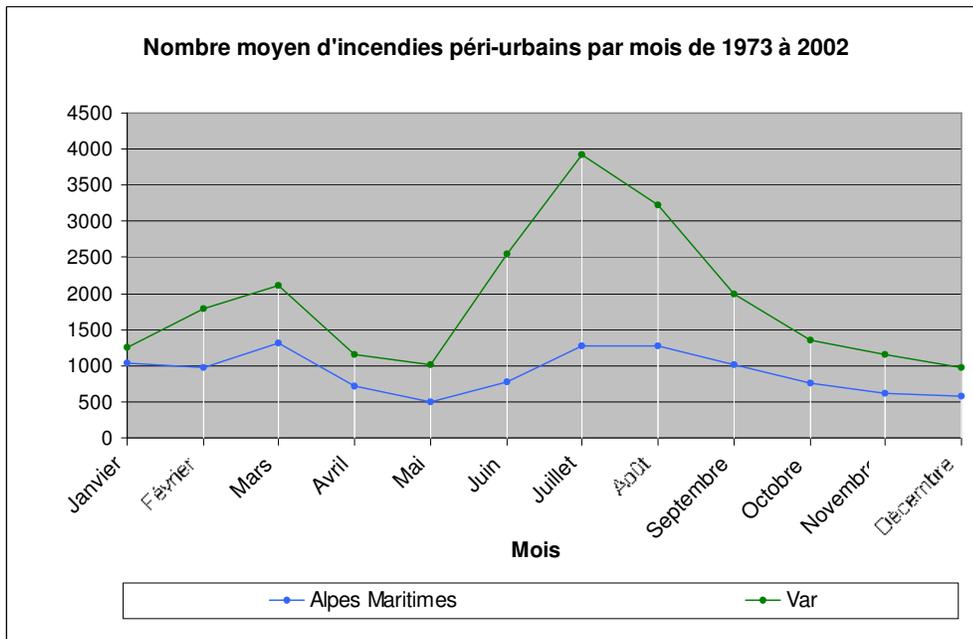
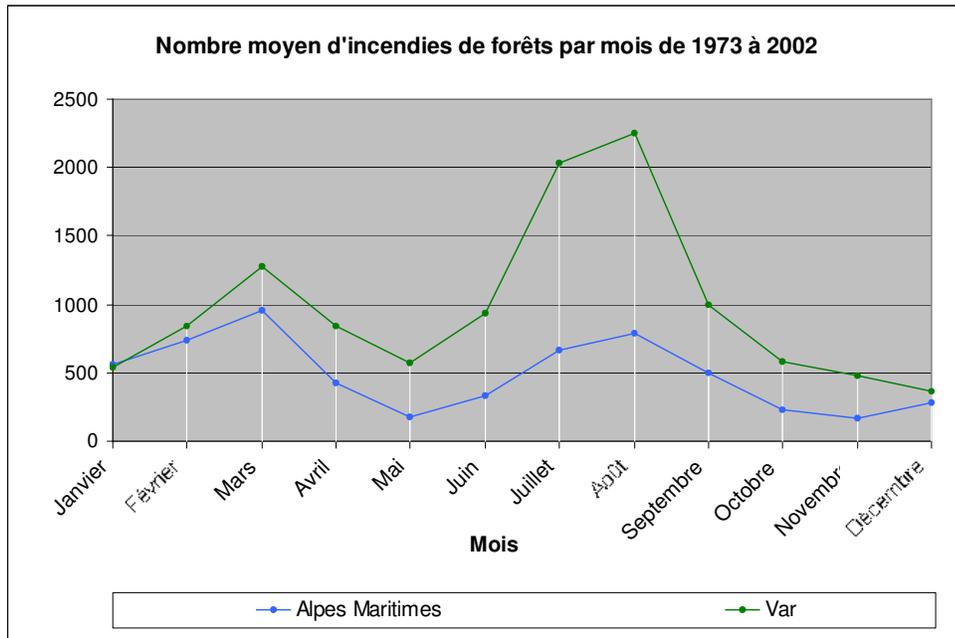
Les nombres de feux de forêts et périurbains évoluent globalement de la même façon dans le Var et les Alpes-Maritimes. Cependant, si le pic hivernal se situe dans tous les cas en mars pour ces deux variables et ces deux départements, on observe en été un décalage entre le pic du nombre de feux de forêts et celui des feux périurbains. En effet, il se situe en juillet pour le nombre de feux périurbains et un peu plus vers le mois d'août pour le nombre de feux de forêts. D'autre part, en ce qui concerne le nombre de feux en été, les pics sont beaucoup moins marqués dans les Alpes-Maritimes que dans le Var.

Si l'on s'intéresse aux surfaces parcourues par les feux de forêts, on constate que de janvier à mai, elles sont nettement plus faibles dans le Var. Malgré un nombre plus important d'incendies de forêts que dans les Alpes-Maritimes, le Var est donc moins touché qu'elles durant ces mois là.

Toujours pour les surfaces parcourues, on observe un creux en février dans les Alpes-Maritimes qui n'est pas visible dans le Var.

On a tracé ci-dessous les courbes des valeurs moyennes de la surface parcourue par les feux de forêts, du nombre de ceux-ci, ainsi que des feux périurbains pour le Var et les Alpes Maritimes.

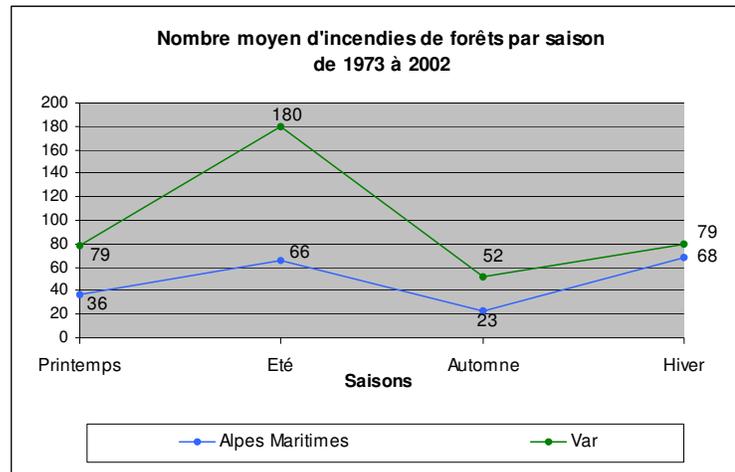
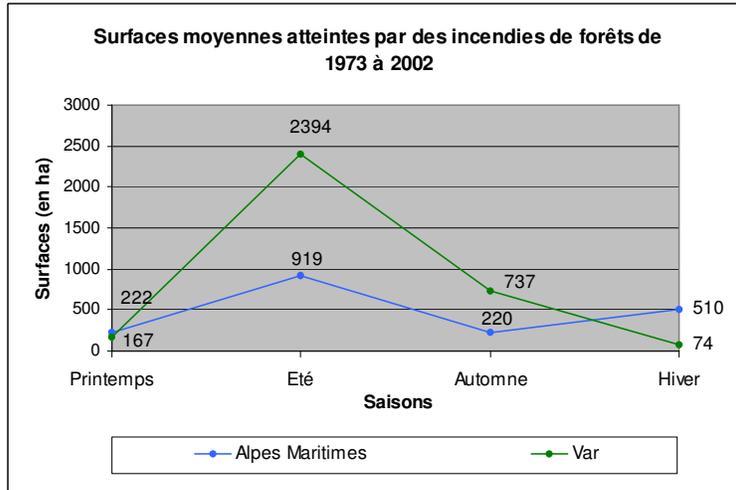


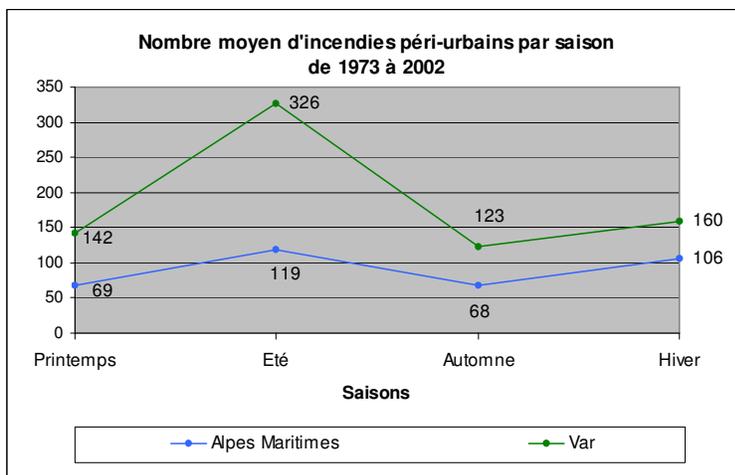


**Graphique 4 Nombre d'incendies péri-urbains par mois**

## b) Etude par saison

On commencera par une comparaison entre les incendies dans les Alpes-Maritimes et le Var en fonction des saisons, puis on les étudiera plus en détail pour chacun de ces départements à l'aide de box plot.





**Graphique 5 Nombre de feux périurbains par saison**

On remarque sans surprise que le nombre de feux et la surface touchée par ces feux augmentent très fortement en été, surtout dans le Var, mais également en hiver, dans une moindre mesure.

En termes de surface et de nombre de feux, le Var est toujours au dessus des Alpes-Maritimes. La seule exception concerne la surface atteinte par les feux de forêts en hiver.

Les variations des trois variables sont moins importantes d'une saison à l'autre dans les Alpes-Maritimes que dans le Var

#### **4. APPROCHE REGIONALE**

Jusqu'ici, on ne s'est intéressé qu'à des valeurs moyennes qui ne représentent pas forcément bien la réalité à elles seules. Afin de compléter cette information, on va utiliser des graphiques en box plots, qui donnent en plus des indications sur la distribution des données.

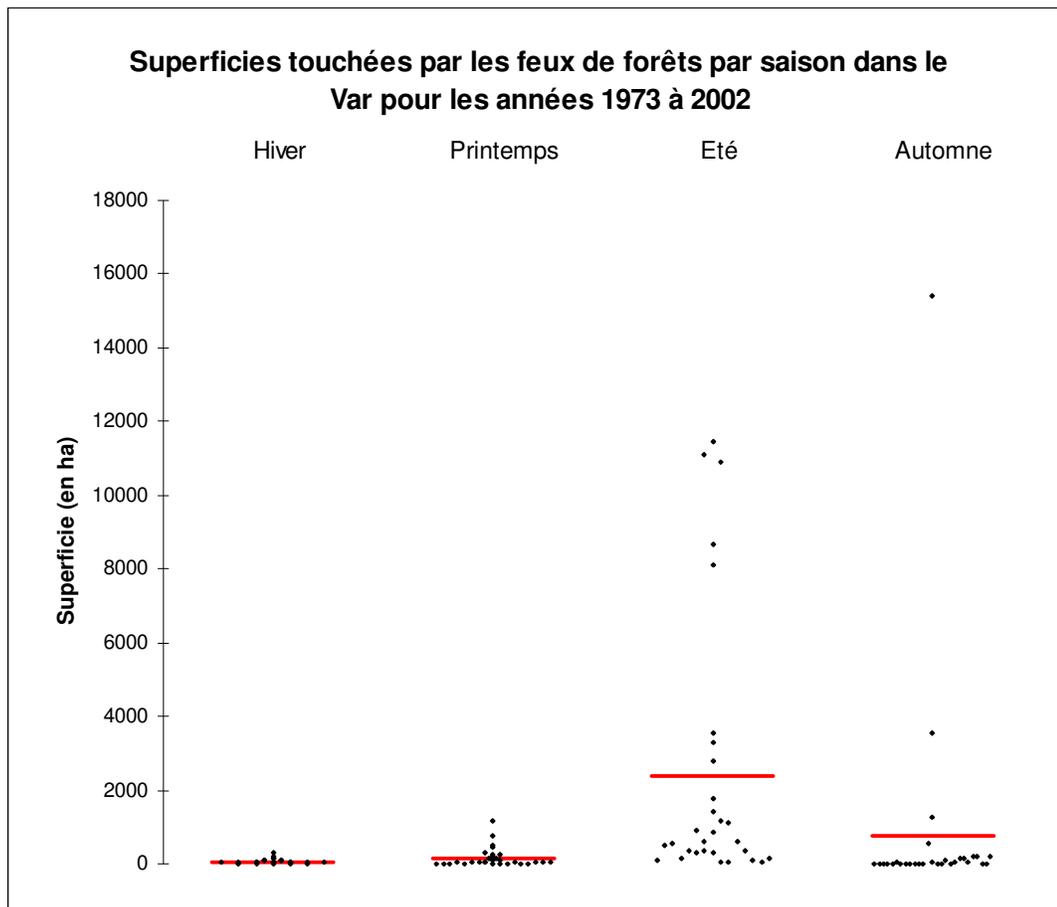
##### **4.1. Box Plot : Définition**

Un box plot (ou boîte à moustaches) est une représentation graphique qui donne des indications sur la tendance centrale des valeurs, leur variabilité, la symétrie de la distribution et la présence d'outliers (valeurs très différentes des autres). Le box plot est souvent utilisé pour comparer plusieurs ensembles de données.

Il existe plusieurs possibilités de représentation du box plot. XLSTAT utilise la forme suivante :

- Le premier quartile Q1 correspond au bord inférieur de la boîte,
- La médiane Q2 correspond à un trait noir,
- La moyenne correspond à un trait gras rouge,
- Le troisième quartile Q3 correspond au bord supérieur de la boîte. A l'intérieur de la boîte se trouve donc 50% des individus.
- Deux intervalles sont définis de part et d'autre des premier et troisième quartiles :
- $IQ1 = [Q1 - 1,5 \times (Q3 - Q1) , Q1]$
- $IQ3 = [Q3 , Q3 + 1,5 \times (Q3 - Q1)]$
- La moustache inférieure du box plot s'étend de Q1 jusqu'à la valeur la plus proche de la borne inférieure de IQ1, en restant à l'intérieur de IQ1,
- La moustache supérieure du box plot s'étend de Q3 jusqu'à la valeur la plus proche de la borne supérieure de IQ3, en restant à l'intérieur de IQ3,
- Les valeurs en deçà de la moustache inférieure et au delà de la moustache supérieure sont représentées individuellement par des cercles. Ces cercles sont pleins lorsque les valeurs sont au delà de 3 fois l'écart interquartile ( $Q3 - Q1$ ), et vides s'ils sont situés à l'intérieur de cet intervalle,
- Les valeurs minimale et maximale sont de plus indiquées numériquement sur le box plot, ainsi que les moyennes et les médianes.

## 4.2. Le Var

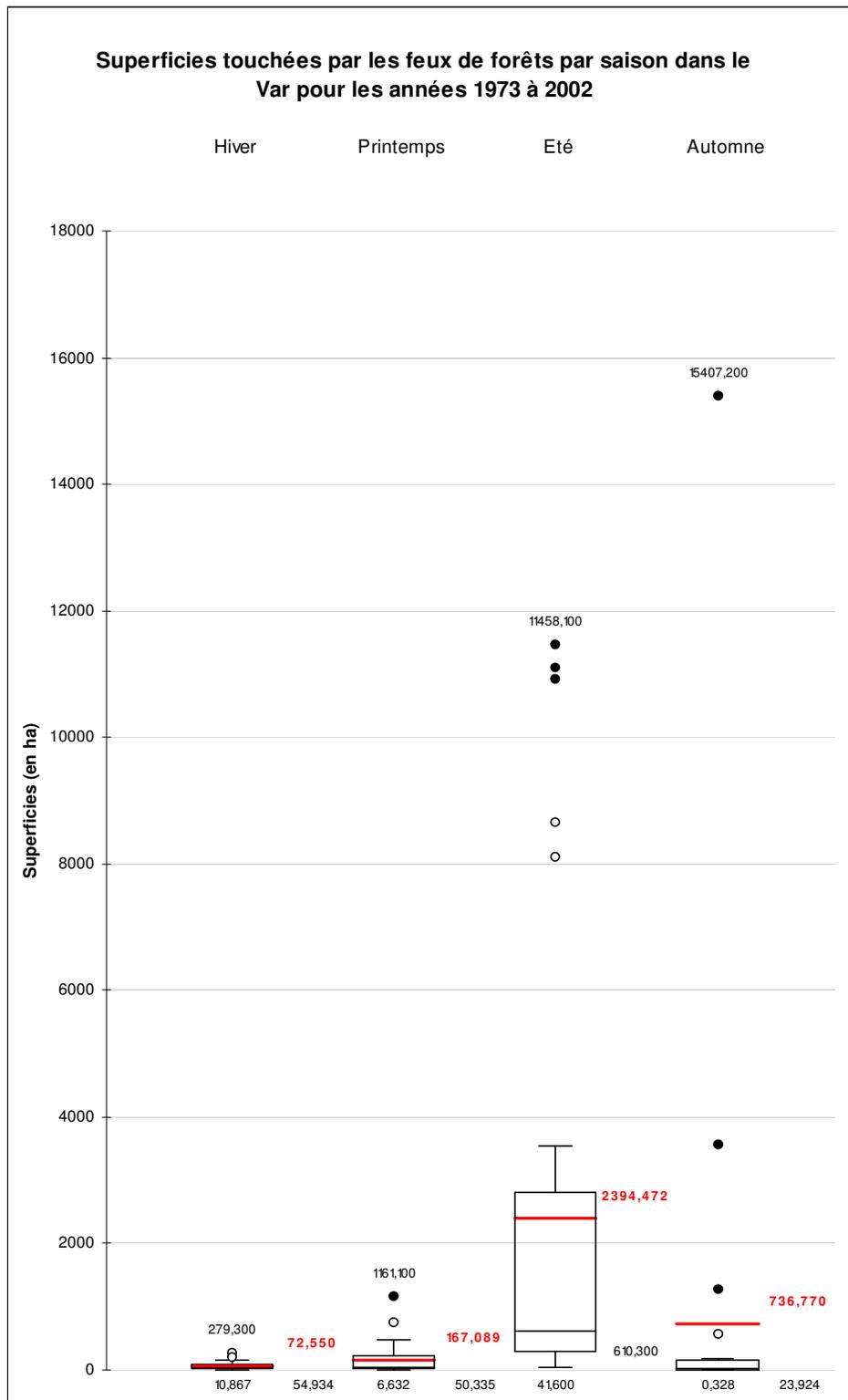


*On remarque une année particulièrement touchée en automne, il s'agit de l'année 1990, marquée par l'incendie du 21 septembre à Vidauban. On constate également une dispersion des superficies touchées selon l'année plus importante en été, mais moins importante en hiver que dans les Alpes Maritimes.*

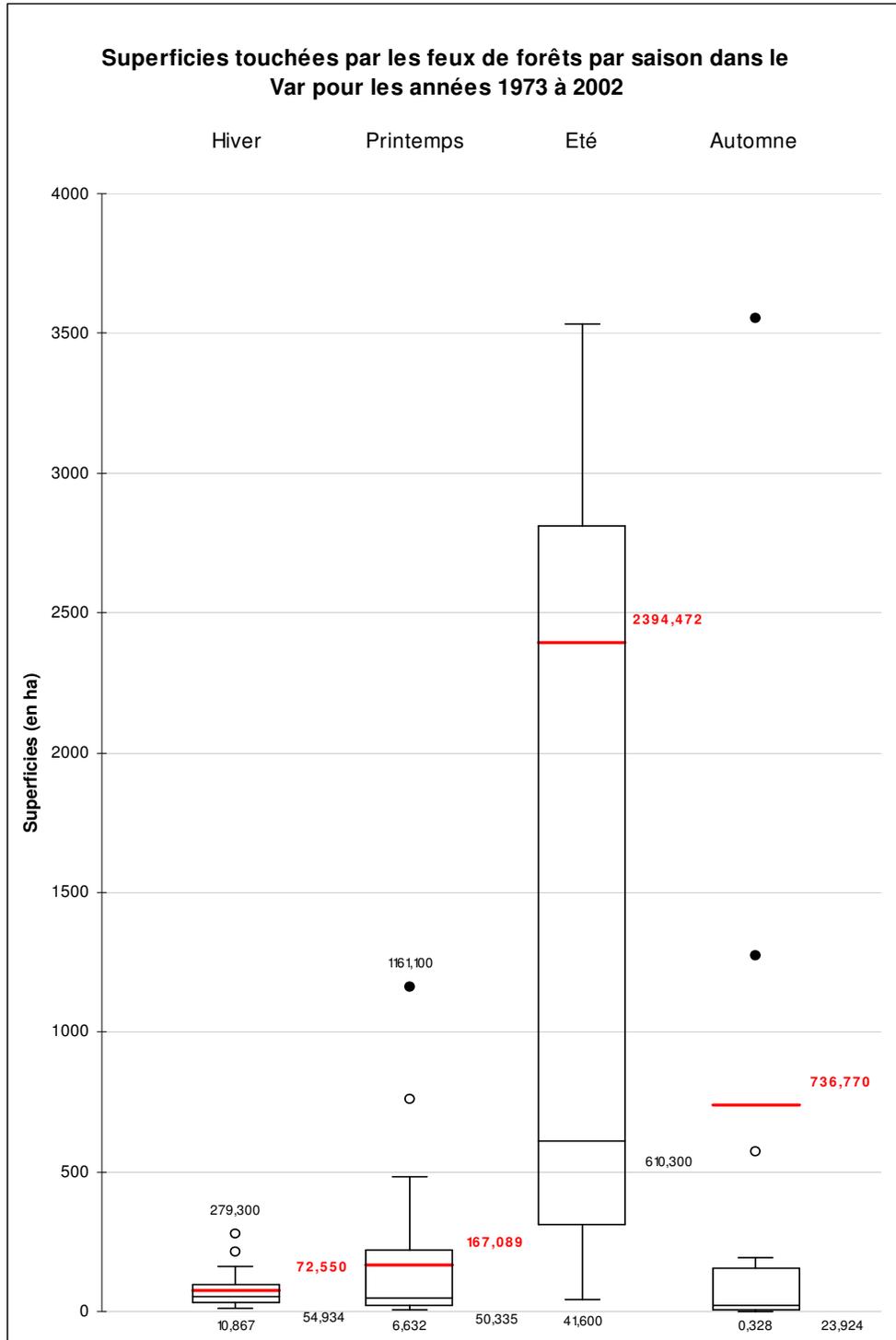
*Quelques chiffres concernant les surfaces touchées par les feux de forêts par saison dans le Var :*

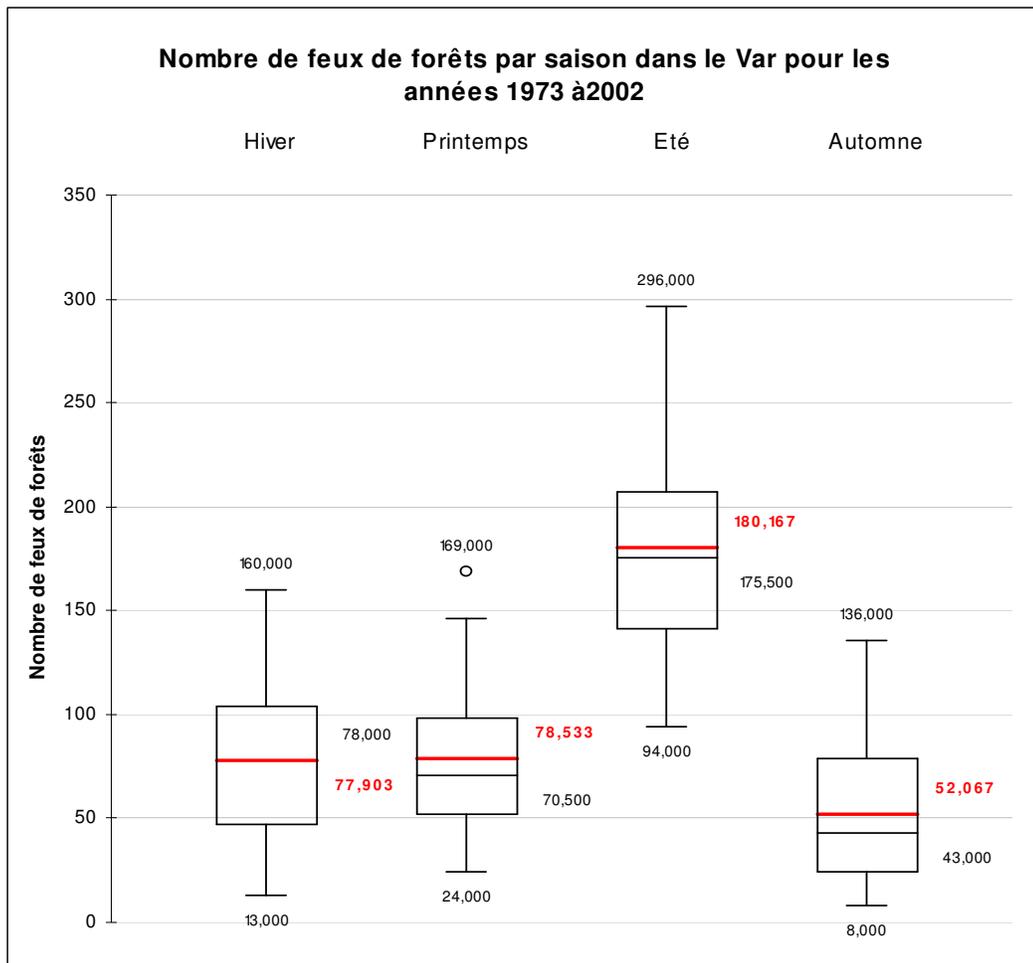
	Hiver	Printemps	Été	Automne
Nbr. de valeurs utilisées	31	30	30	30
Nbr. de valeurs ignorées	0	1	1	1
Nbr. de val. min.	1	1	1	1
Minimum	10,87	6,63	41,60	0,33
1er quartile	30,09	23,80	308,13	7,40
Médiane	54,93	50,34	610,30	23,92
3ème quartile	95,10	219,90	2811,40	155,30
Maximum	279,30	1161,10	11458,10	15407,20
Etendue	268,43	1154,47	11416,50	15406,87
Somme	2249,06	5012,66	71834,16	22103,11
Moyenne	72,55	167,09	2394,47	736,77
CV (écart-type/moyenne)	0,83	1,53	1,52	3,87
Variance	3483,75	63364,08	12842841,96	7862575,00
Ecart-type	59,02	251,72	3583,69	2804,03

Caractéristiques des surfaces touchées par les feux de forêts par saison pour le Var

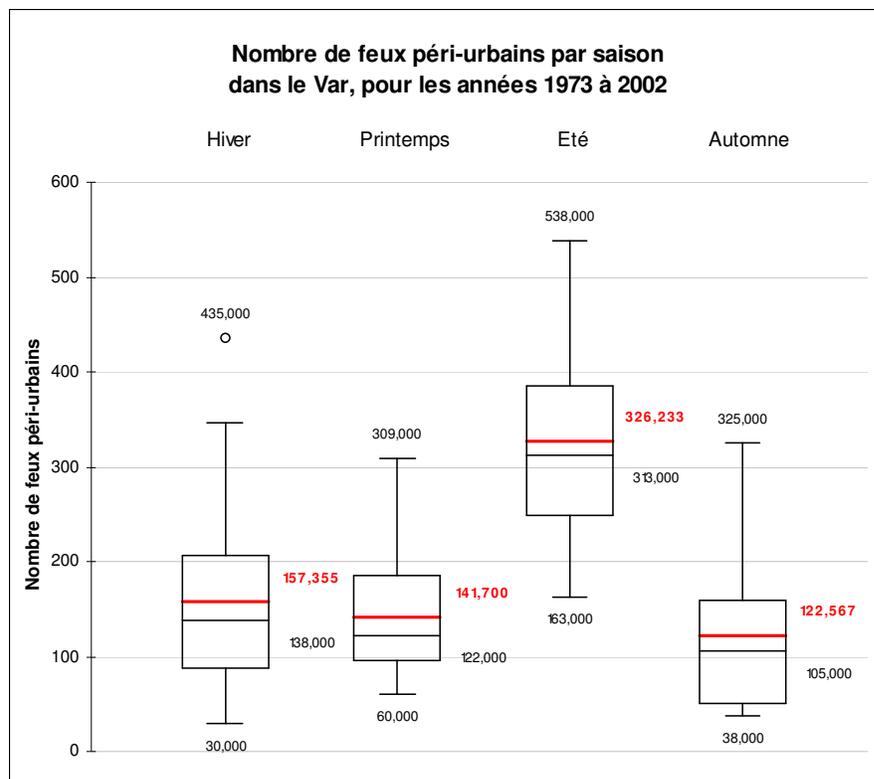


Agrandissement du graphique précédent (les valeurs maximum ne sont indiquées numériquement que lorsqu'elles apparaissent sur le graphique).





	Hiver	Printemps	Eté	Automne
Nbr. de valeurs utilisées	31	30	30	30
Nbr. de valeurs ignorées	0	1	1	1
Nbr. de val. min.	1	1	1	2
Minimum	13,00	24,00	94,00	8,00
1er quartile	47,00	52,00	141,00	24,00
Médiane	78,00	70,50	175,50	43,00
3ème quartile	104,00	98,00	207,00	79,00
Maximum	160,00	169,00	296,00	136,00
Etendue	147,00	145,00	202,00	128,00
Somme	2415,00	2356,00	5405,00	1562,00
Moyenne	77,90	78,53	180,17	52,07
CV (écart-type/moyenne)	0,48	0,47	0,29	0,72
Variance	1349,18	1335,05	2614,21	1357,80
Ecart-type	36,73	36,54	51,13	36,85

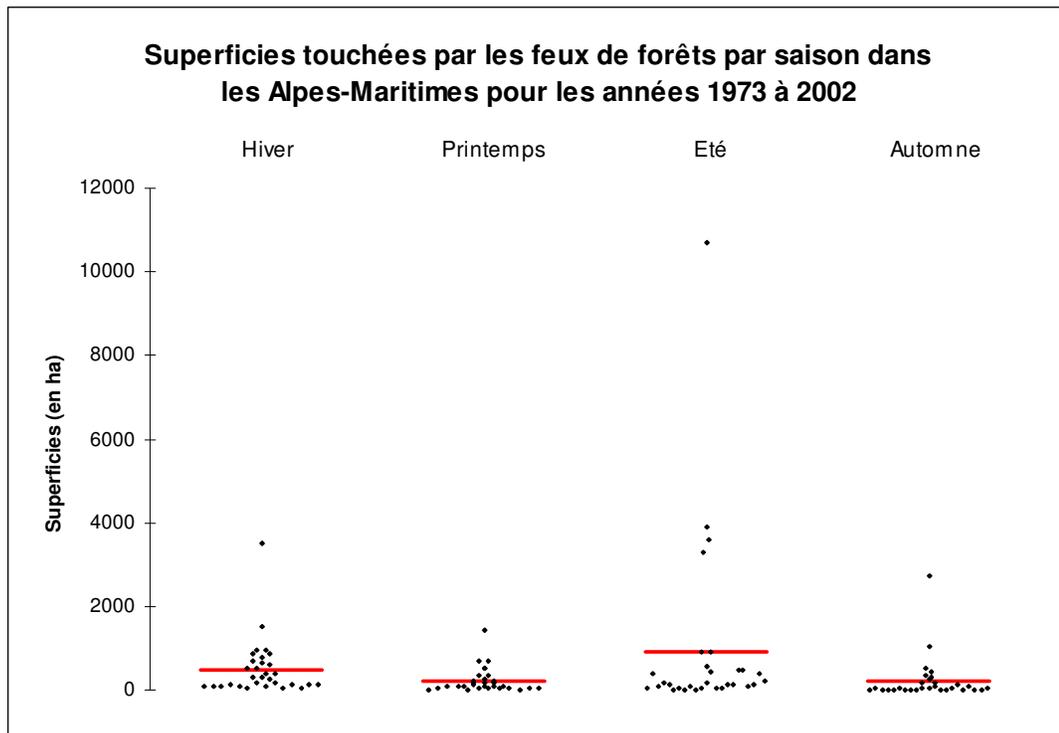


	Hiver	Printemps	Eté	Automne
Nbr. de valeurs utilisées	31	30	30	30
Nbr. de valeurs ignorées	0	1	1	1
Nbr. de val. min.	1	1	1	2
Minimum	30,00	60,00	163,00	38,00
1er quartile	88,00	96,00	249,00	50,00
Médiane	138,00	122,00	313,00	105,00
3ème quartile	207,00	185,00	385,00	160,00
Maximum	435,00	309,00	538,00	325,00
Etendue	405,00	249,00	375,00	287,00
Somme	4878,00	4251,00	9787,00	3677,00
Moyenne	157,35	141,70	326,23	122,57
CV (écart-type/moyenne)	0,61	0,44	0,31	0,68
Variance	8934,75	3828,41	10102,78	6706,18
Ecart-type	94,52	61,87	100,51	81,89

Caractéristiques du nombre de feux peri-urbains par saison dans le Var

### 4.3. Les Alpes-Maritimes

Sur le graphique ci-dessous, chaque point représente la surface touchée par les feux de forêts pendant une saison d'une année dans les Alpes Maritimes. Le trait rouge représente la moyenne des 30 années représentées. On remarque l'été 1986 qui se distingue par ses 10718 ha brûlés.

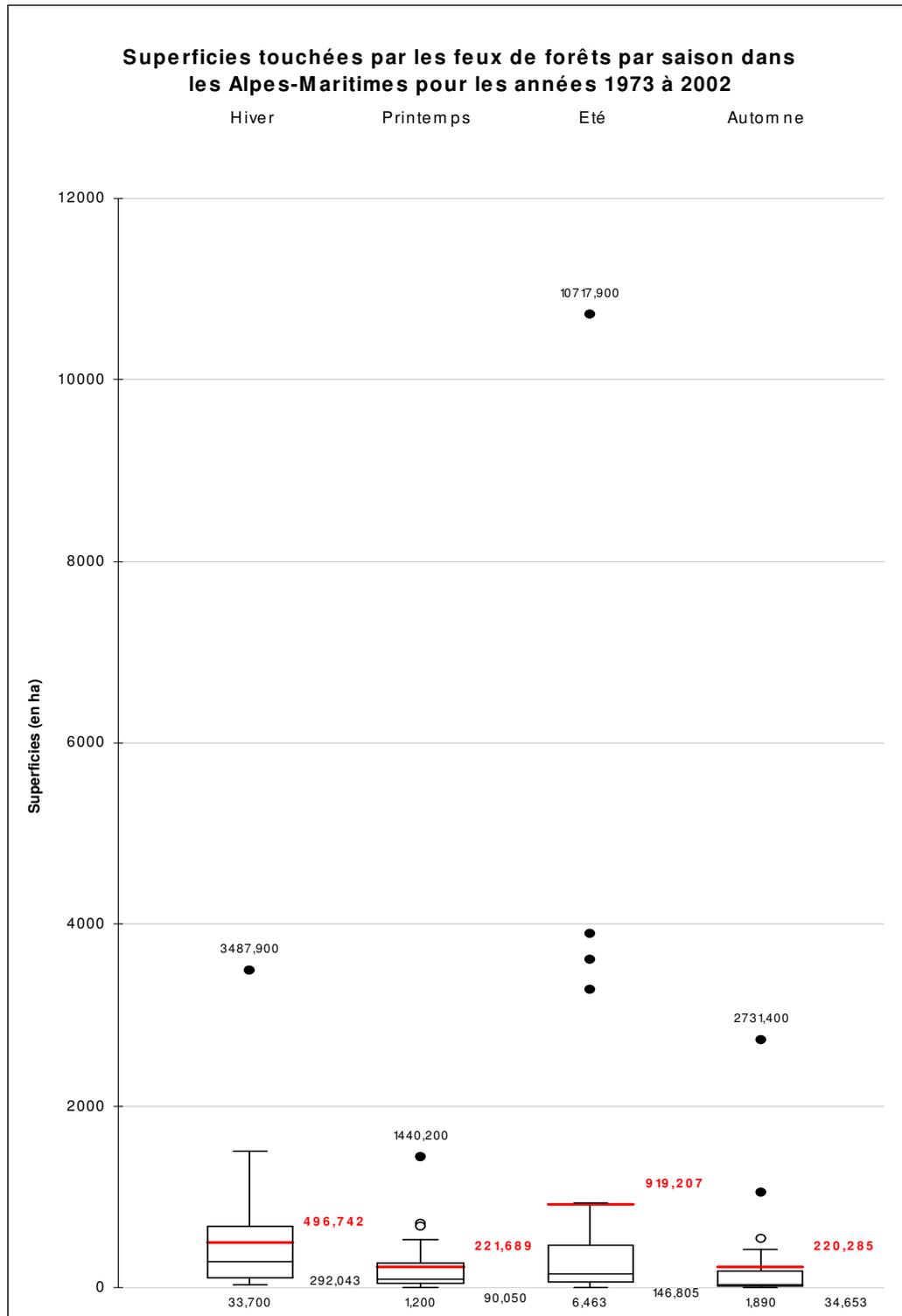


**Graphique 6 Surfaces touchées par les feux de forêts, pour chaque année pour les Alpes Maritimes**

Ci-dessous un tableau de quelques caractéristiques des surfaces touchées par les feux de forêts selon la saison.

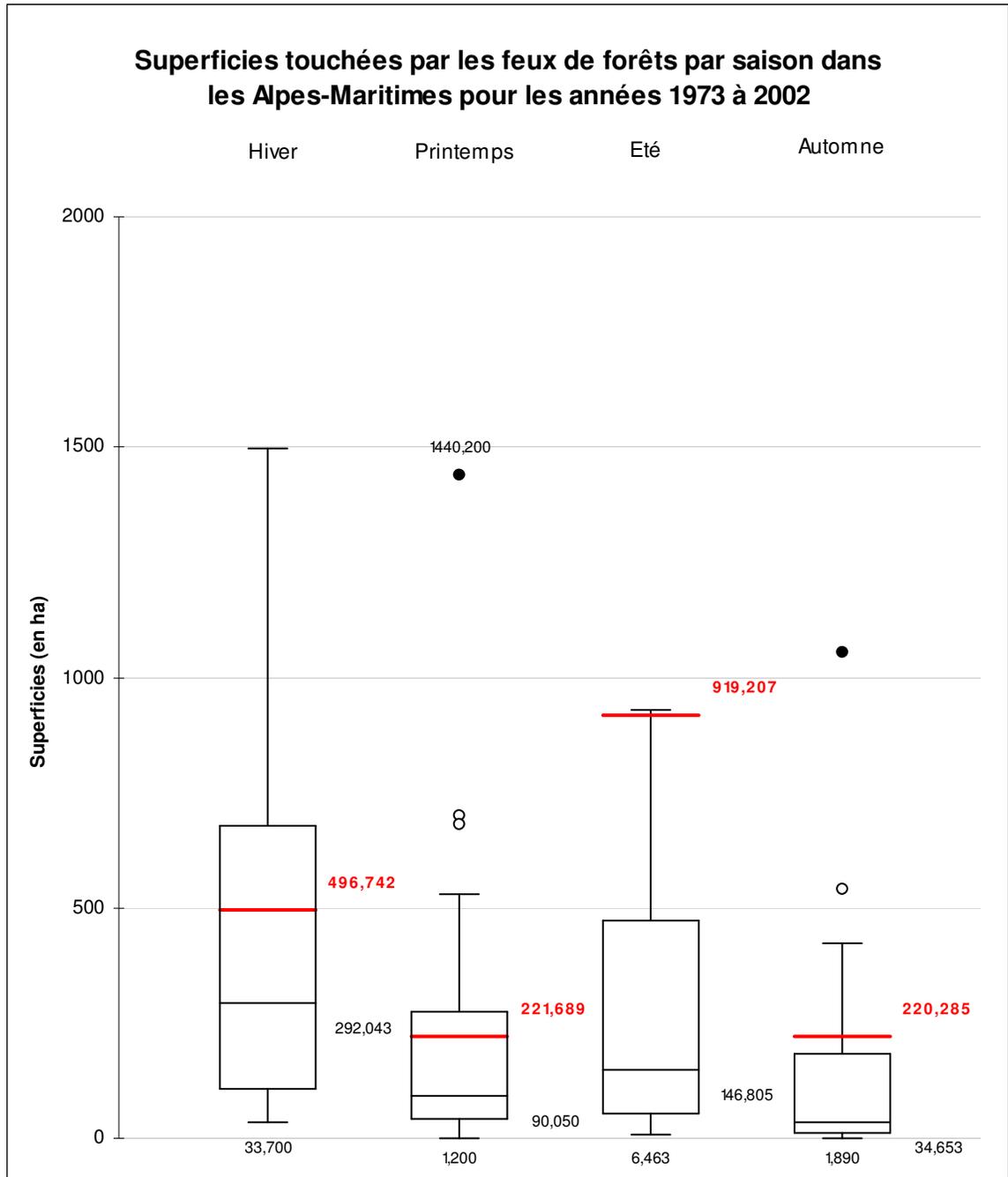
	Hiver	Printemps	Eté	Automne
Nbr. de valeurs utilisées	31	30	30	30
Nbr. de valeurs ignorées	0	1	1	1
Nbr. de val. min.	1	1	1	1
Minimum	33	1,2	7	1,9
1er quartile	107	44	54	11
Médiane	292	90	147	35
3ème quartile	679	274,8	471	182
Maximum	3488	1440	10718	2731
Etendue	3454	1439	10711	2730
Somme	15399	6651	27576	6609
Moyenne	497	222	919	220
CV (écart-type/moyenne)	1,3	1,4	2,3	2,4
Variance	422714	87825	4388903	265385
Ecart-type	650	296	2095	515

On observe de très grands écarts-types en raison d'années exceptionnellement touchées en superficie comme 1986 qui s'écartent donc du lot. Cela est moins visible sur le nombre d'incendies, ce qui indique que pour ces années, la surface parcourue par un incendie a été plus importante que la moyenne.



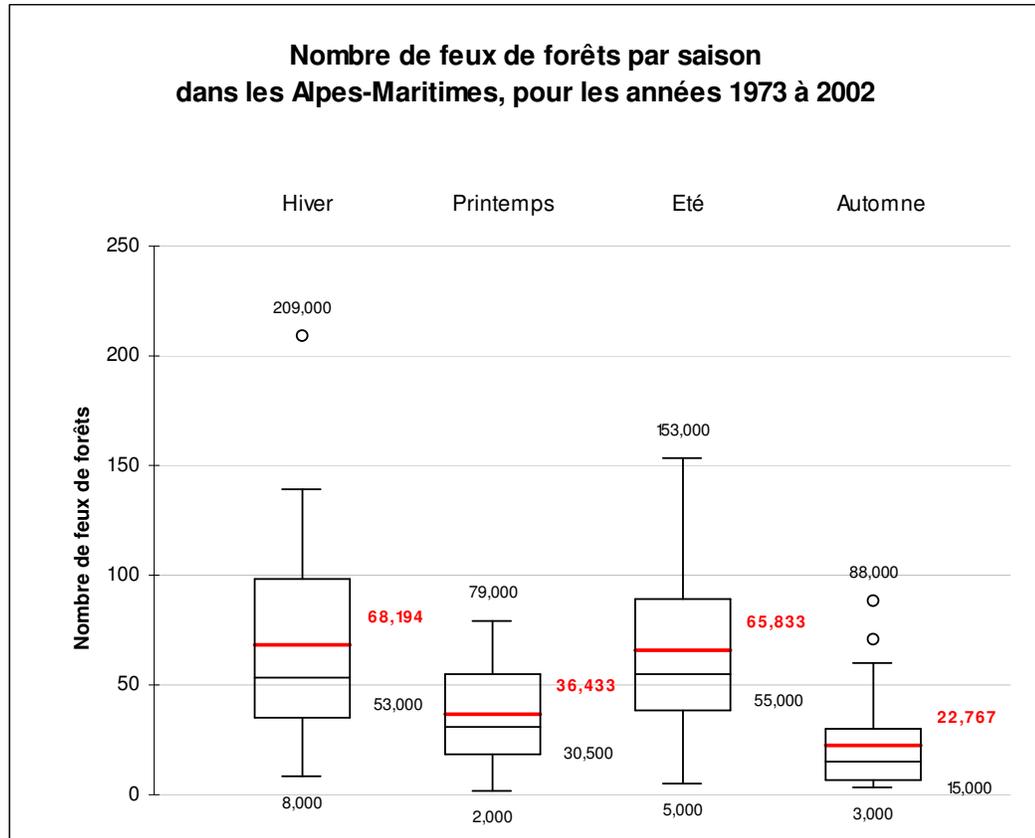
Ci-dessous un agrandissement du graphique précédent obtenu en supprimant les valeurs extrêmes du graphique tout en les conservant pour les calculs des différents indicateurs (les

valeurs maximum ne sont indiquées numériquement que lorsqu'elles apparaissent sur le graphique).



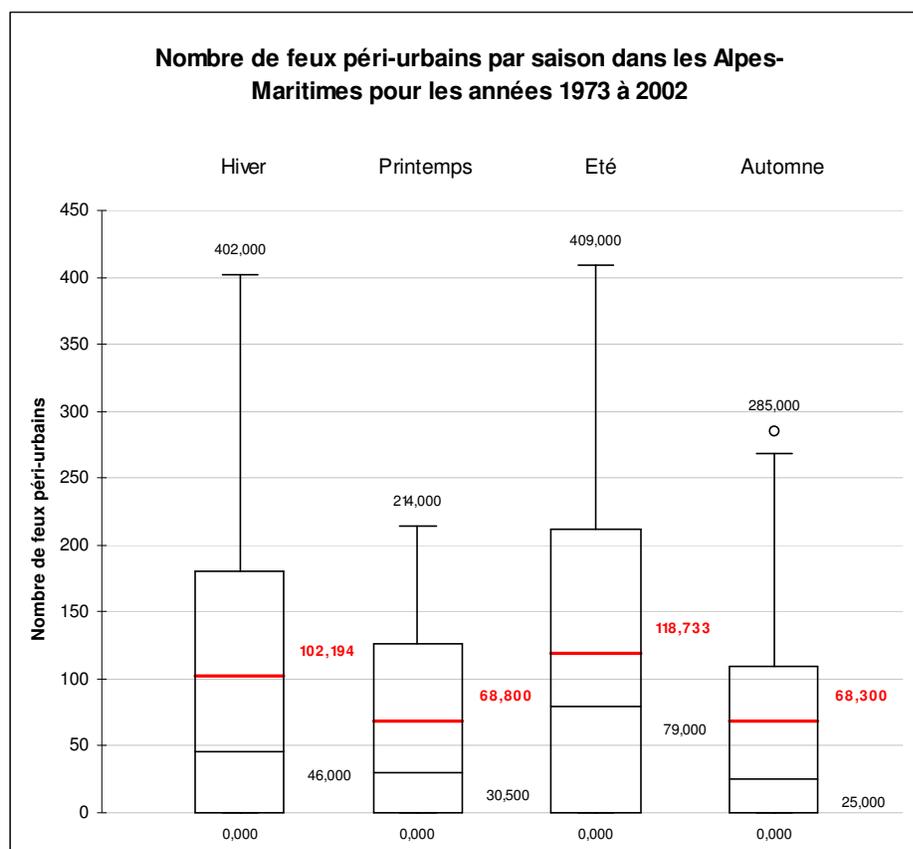
On constate dans les box plots précédent qu'en été et en automne, la moyenne se situe au dessus du troisième quartile. Plus de 75% des années (soit environ 23 années) se situent donc en dessous de la moyenne en terme de superficie touchée par les incendies de forêts.

La moyenne n'est plus représentative de l'ensemble des années, mieux vaut lui préférer la médiane, qui n'est pas affectée par les valeurs extrêmes.



	Hiver	Printemps	Eté	Automne
Nbr. De valeurs utilisées	31	30	30	30
Nbr. De valeurs ignorées	0	1	1	1
Nbr. De val. min.	1	1	1	1
Minimum	8,00	2,00	5,00	3,00
1er quartile	35,00	18,00	38,00	7,00
Médiane	53,00	30,50	55,00	15,00
3ème quartile	98,00	55,00	89,00	30,00
Maximum	209,00	79,00	153,00	88,00
Etendue	201,00	77,00	148,00	85,00
Somme	2114,00	1093,00	1975,00	683,00
Moyenne	68,19	36,43	65,83	22,77
CV (écart-type/moyenne)	0,70	0,59	0,61	0,92
Variance	2175,51	453,51	1546,67	424,85
Ecart-type	46,64	21,30	39,33	20,61

**Remarque:** La moyenne est toujours supérieure à la médiane tant en ce qui concerne le nombre d'incendies qu'en ce qui concerne les superficies du fait que ces deux variables sont bornées inférieurement par zéro, et pas supérieurement.



	Hiver	Printemps	Eté	Automne
Nbr. De valeurs utilisées	31	30	30	30
Nbr. De valeurs ignorées	0	1	1	1

Nbr. De val. min.	9	11	8	12
Minimum	0,00	0,00	0,00	0,00
1er quartile	0,00	0,00	0,00	0,00
Médiane	46,00	30,50	79,00	25,00
3ème quartile	181,00	126,00	212,00	110,00
Maximum	402,00	214,00	409,00	285,00
Etendue	402,00	214,00	409,00	285,00
Somme	3168,00	2064,00	3562,00	2049,00
Moyenne	102,19	68,80	118,73	68,30
CV (écart-type/moyenne)	1,17	1,12	1,08	1,25
Variance	13851,45	5728,09	16042,20	7074,68
Ecart-type	117,69	75,68	126,66	84,11

Caractéristiques du nombre de feux périurbains par saison dans les Alpes Maritimes

Ici également, un écart-type très important, plus important que pour le nombre d'incendies de forêts.

#### **4.4. ETUDE DES COMMUNES DES ALPES-MARITIMES**

##### **a) Classification par variables absolues**

Les individus considérés sont désormais les 163 communes des Alpes Maritimes et on va tenter de les regrouper en classes selon leurs profils en ce qui concerne les feux de forêts et les feux périurbains. Pour cela on va utiliser la méthode de la classification ascendante hiérarchique (CAH) sur les trois variables suivantes:

Surface touchée par les feux de forêts de 1973 à 2002.

Nombre de feux de forêts de 1973 à 2002.

Nombre de feux périurbains de 1973 à 2002.

Commençons par définir rapidement cette méthode.

##### **b) La Classification Ascendante Hiérarchique (CAH)**

Pour chaque commune on dispose de trois données numériques (la surface parcourue par les feux de forêts, le nombre de feux de forêts, et le nombre de feux périurbains) qui peuvent être considérées comme les trois coordonnées de ces communes dans l'espace.

La méthode de classification utilisée ici est celle de la classification ascendante hiérarchique de Ward qui consiste à partir de classes contenant chacune une seule commune et à regrouper ces classes deux à deux de façon à ce que la somme des inerties de chaque classe (cette somme est appelée inertie intra classe), augmente le moins possible à chaque

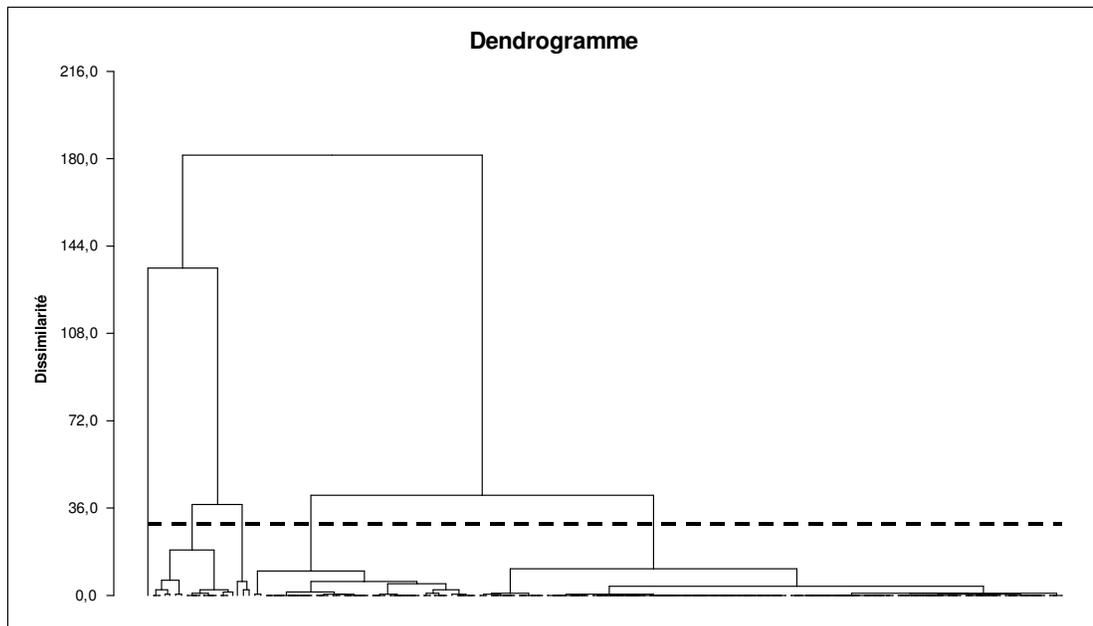
étape. L'inertie d'une classe reflète en fait les distances existant entre chaque commune de cette classe. Plus elle est faible, plus les communes sont proches dans l'espace des trois variables, et donc plus la classe est homogène.

Ce processus de classification est représenté par un dendrogramme. Le trait en pointillés représente l'endroit où on a décidé de stopper les regroupements. On obtient alors autant de classes qu'il y a de traits verticaux coupant le trait en pointillé. Il est bon d'effectuer la coupure du dendrogramme au premier "saut" significatif, c'est à dire juste avant que l'inertie intra classe augmente brusquement.

Dans cette étude, toutes les CAH sont effectuées sur les données centrées réduites, avec une pondération uniforme des individus et des variables. La distance utilisée est la distance euclidienne.

Remarque : On effectue la classification sur des données centrées réduites afin que l'ordre de grandeur et l'unité de mesure des trois variables n'influencent pas le résultat.

La classification ascendante hiérarchique appliquée aux 163 communes des Alpes Maritimes est représentée par le dendrogramme suivant :



Dendrogramme de la première classification

La troncature est effectuée au niveau 30. On obtient alors 5 classes dont les communes les plus représentatives sont :

Classe	Commune	Surface feux de forêts	Nombre feux	Nombre feux
--------	---------	------------------------	-------------	-------------

	représentative	(en ha)	de forêts	périurbains
Classe 1	Nice	557	310	1950
Classe 2	Tende	1452	65	19
Classe 3	Vence	1307	189	334
Classe 4	Châteauneuf	254	49	128
Classe 5	La Bollène-Vésubie	116	12	17

Valeurs moyennes pour chaque classe, calculées sur la période de 1973 à 2002 :

Classe	Surface touchée par les feux de forêts (en ha)	Nombre de feux de forêts	Nombre de feux périurbains
Classe 1	557	310	1950
Classe 2	1741	71	60
Classe 3	1086	206	362
Classe 4	281	58	114
Classe 5	144	15	22

Nombre de communes dans chaque classe

Classe 1 :	1
Classe 2 :	15
Classe 3 :	3
Classe 4 :	40
Classe 5 :	104

Détail des 5 classes ( En rouge les communes concernées par un PPRif )

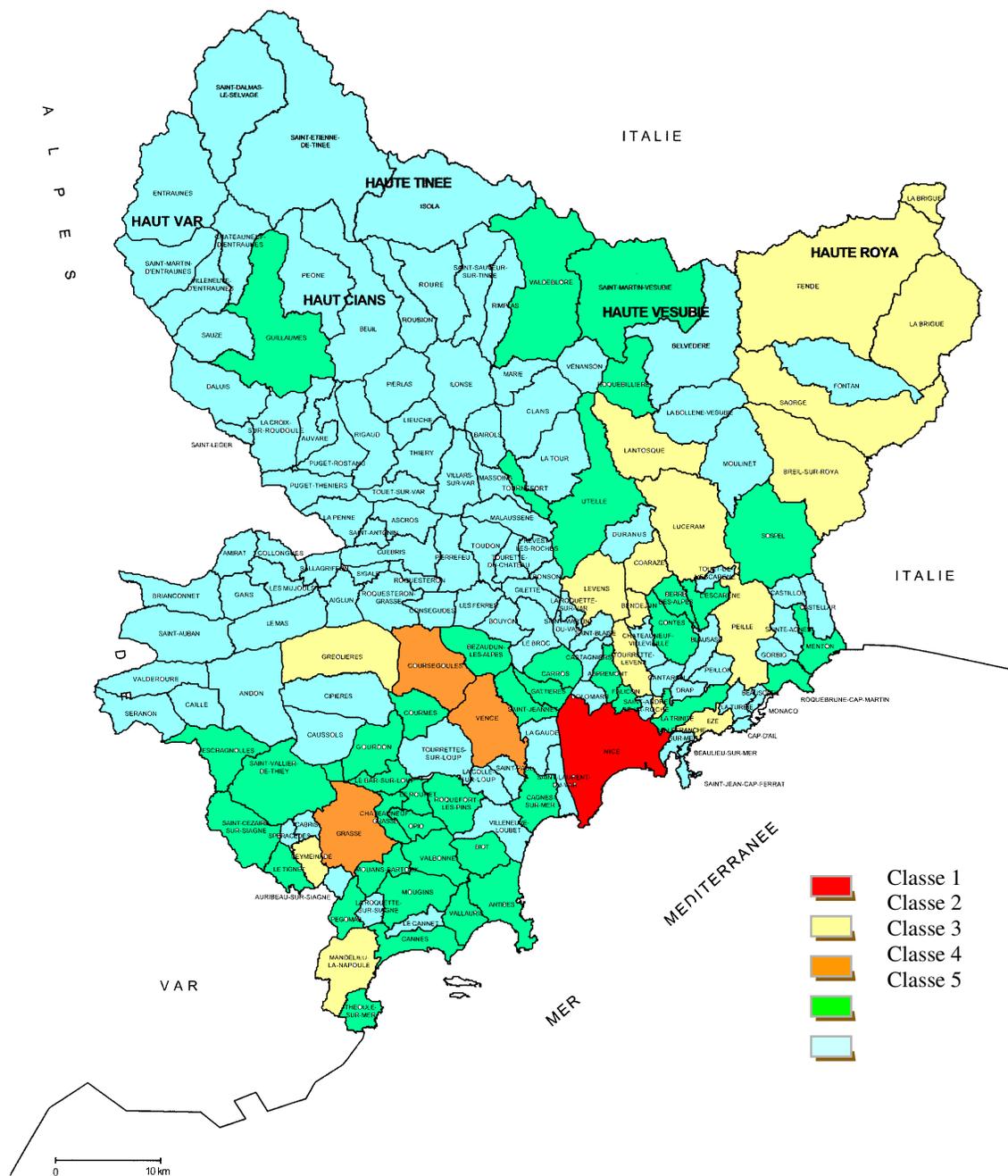
<b>Classe 1</b> Nice	Biot	Utelle	
	Cagnes-sur-Mer	Valbonne	Cipières
<b>Classe 2</b> Bendejun Breil-sur-Roya Coaraze Eze Gréolières La Brigue Lantosque Levens	Cannes	Valdeblore	Clans
	Carros	Vallauris	Collongues
	Châteauneuf		Colomars
	Contes	<b>Classe 5</b>	Conségudes
	Courmes	Aiglun	Cuébris
	Escragnolles	Amirat	Daluis
	Falicon	Andon	Drap
	Gattières	Ascros	Duranus
	Gourdon	Auribeau-sur-Siagne	Entraunes
	Guillaumes	Auvare	Fontan

Lucéram Mandelieu-la Napoule Peille Peymeinade Saorge Tende Tourette-Levens  <b>Classe 3</b> Coursegoules Grasse Vence  <b>Classe 4</b> Antibes Aspremont Berre-des-Alpes Bezaudun-les-Alpes	La Trinité Le Bar-sur-Loup Le Rouret Le Tignet L'Escarène Menton Mouans-sartoux Mougins Opio Pégomas Roquebillière Roquebrun-Cap-Martin Saint-Cézaire-sur-Siagne Saint-Jeannet Roquefort-les-Pins Saint-Martin-Vésubie Saint-Vallier-du-Thiery Sospel Théoules-sur-Mer Tournefort	Bairols Beaulieu-sur-Mer Beausoleil Belvédère Beuil Blausasc Bonson Bouyon Briançonnet Cabris Caille Cantaron Cap-d'Ail Castagniers Castellar Castillon Caussols Châteauneuf- d'Entraunes Châteauneuf-Villevieille	Gars Gillette Gorbio Ilonse Isola La Bollène-Vésubie La Colle-sur-Loup La Croix-sur-Roudoule La Gaude La Penne La Roquette-sur-Siagne La Roquette-sur-Var La Tour-sur-Tinée La Turbie Le Broc Le Cannet Le Mas Les Ferres Les Mujouls
--	--	---	---

Lieuche Malaussène Marie Massoins Moulinet Peillon Péone Pierlas Pierrefeu Puget-Rostang Puget-Théniers Revest-les-Roches Rigaud Rimplas Roquestéron Roquestéron-Grasse Roubion Roure Saint-André-de-la- Roche	Villefranche-sur-Mer Villeneuve-d'Entraunes Villeneuve-Loubet Saint-Antonin Saint-Auban Saint-Blaise Saint-Dalmas-le- Selvage Sainte-Agnès Saint-Etienne-de-Tinée Saint-Jean-Cap-Ferrat Saint-Laurent-du-Var Saint-Léger Saint-Martin d'Entraunes Saint-Sauveur-sur- Tinée Sallagriffon	Sauze Seranon Sigale Spéracèdes Saint-Martin-du-Var Saint-Paul Thiery Toudon Touët-de-l'Escarène Touët-sur-Var Tourette-du-Château Tourettes-sur-Loup Valderoure Venanson Villars-sur-var
---	--	---

On ne retrouve pas dans cette classification de classe regroupant les communes concernées par un PPRif (Plan de Prévention des Risques Incendies de

forêts).



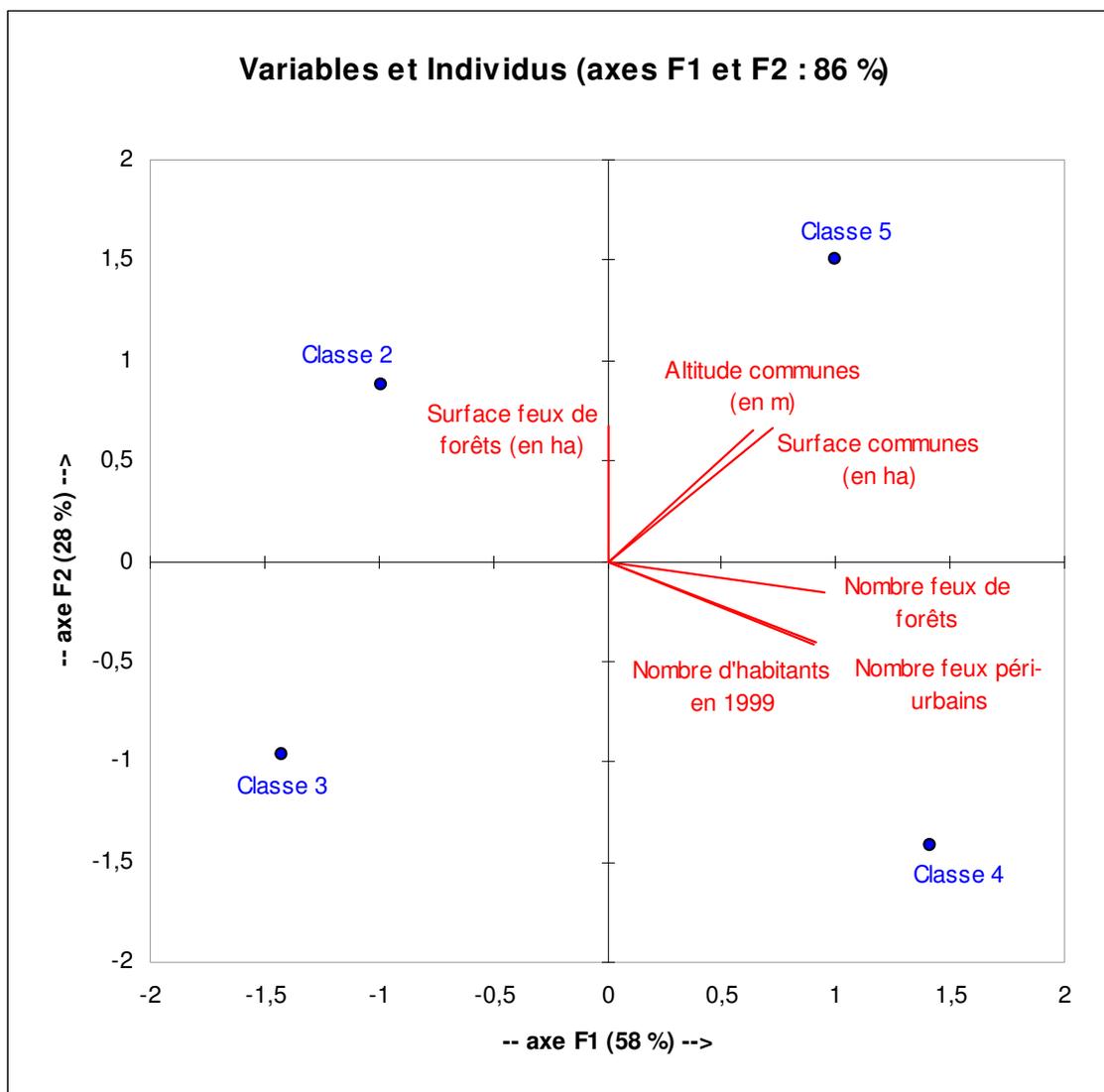
Les communes des Alpes Maritimes selon la première classification

La première classe étant trop particulière, on effectue une **analyse en composantes principales** (ACP) en supprimant celle-ci, c'est-à-dire *Nice*. On a ajouté aux trois variables utilisées pour la classification trois autres variables caractéristiques des communes afin de faire d'éventuels rapprochements avec celles-ci. Il s'agit des variables suivantes :

Altitudes des communes

Surfaces des communes

Nombres d'habitants des communes en 1999



ACP sur la première classification des communes des Alpes Maritimes sauf Nice

En observant le tableau des valeurs moyennes par classe, ainsi que le graphique de l'ACP, on peut déduire quelques caractéristiques de ces classes.

La **classe 2** se caractérise par des **feux de grande ampleur**, leur nombre restant dans la moyenne.

La **classe 3** présente de nombreux feux de taille moyenne.

La **classe 4** comporte des communes davantage exposées aux **feux périurbains** qu'aux feux de forêts.

Quant à la **classe 1**, qui se résume à la ville de Nice, elle se caractérise avant tout, par un **très grand nombre de feux périurbains**, ce qui se comprend si l'on regarde la matrice de

corrélation ci-dessous. Celle-ci met en effet en évidence la très forte corrélation entre le nombre d'habitants d'une commune et le nombre de feux périurbains observés.

La **matrice de corrélation** suivante indique les corrélations existant entre les six variables.

	Surface feux de forêts (en ha)	Nombre feux de forêts	Nombre feux périurbains	Nombre d'habitants en 1999	Surface communes (en ha)	Altitude communes (en m)
Surface feux de forêts (en ha)	1					
Nombre feux de forêts	0,09	1				
Nombre feux périurbains	-0,22	0,95	1			
Nombre d'habitants en 1999	-0,21	0,95	1,00	1		
Surface commune (en ha)	0,31	0,53	0,36	0,37	1	
Altitude commune (en m)	0,14	0,40	0,27	0,28	0,97	1

On remarque que les surfaces des communes ont tendance à varier dans le même sens que leur altitude.

### c) Variables utilisées pour le classement des communes

On peut considérer d'autres variables relatives aux incendies pour tenter de classer les communes par rapport à ceux-ci. L'une des méthodes est de créer de nouvelles variables en divisant les anciennes par la surface des commune (ou le nombre d'habitants) de celles-ci. Cette opération permet de considérer les communes indépendamment de la surface des communes. Au lieu de la surface parcourue par les feux de forêts dans une commune depuis 1973, on étudiera donc le pourcentage de la commune brûlé dans des feux de forêts depuis 1973 (ce pourcentage pouvant être supérieur à 100%, un même terrain pouvant avoir brûlé plusieurs fois depuis 1973).

On a réalisé ci-dessous une analyse en composantes principales à partir des trois variables initiales utilisées dans la classification précédente :

Surface touchée par les feux de forêts de 1973 à 2002.

Nombre de feux de forêts de 1973 à 2002.

Nombre de feux périurbains de 1973 à 2002.

On a ajouté trois nouvelles variables obtenues en divisant les trois variables initiales par la surface des communes :

Pourcentage total de la surface de la commune touché par les feux de forêts de 1973 à 2002

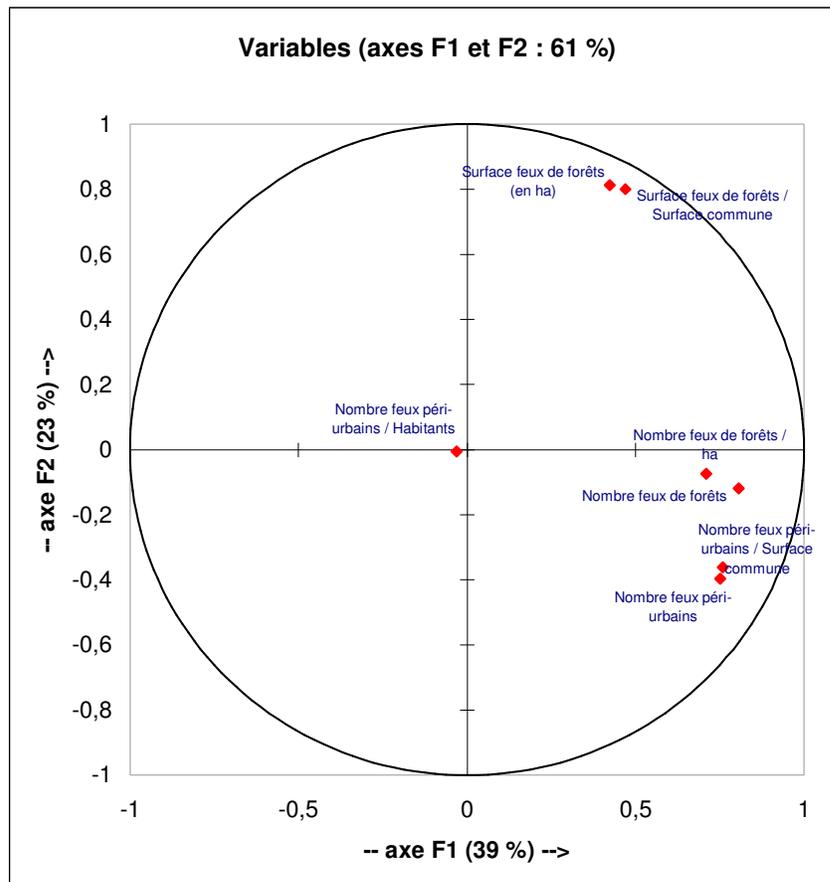
Nombre de feux de forêts de 1973 à 2002 par hectare.

Nombre de feux périurbains de 1973 à 2002 par hectare.

Enfin, le nombre de feux périurbain étant très fortement corrélé au nombre d'habitants d'une commune, on a également représenté le

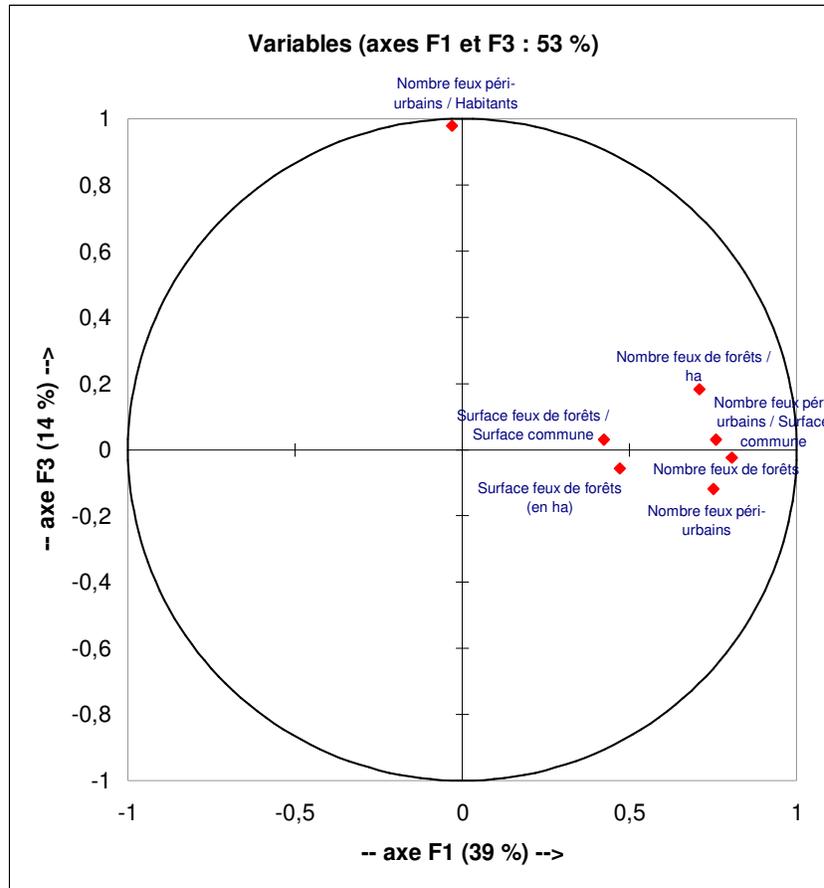
Nombre de feux périurbains depuis 1973 par habitant.

Les trois premiers axes calculés rendent compte de 75% de la variance totale, dont 61% sont représentés par les seuls deux premiers axes. On a représenté ci-dessous tout d'abord ces deux premiers axes (F1 et F2), puis les axes F1 et F3.



On remarque que les variables divisées par la surface des communes restent très corrélées avec les variables initiales. En revanche le nombre de feux périurbains par habitants constitue quasiment à lui seul le troisième axe (voir graphique suivant), ce qui explique qu'il soit au centre du graphique précédent.

Une autre classification, basée cette fois sur les trois variables divisées par la surface des communes permettra de supprimer le rôle de la taille de la commune.



d  
 )  
Classification  
par  
variables  
relatives  
s

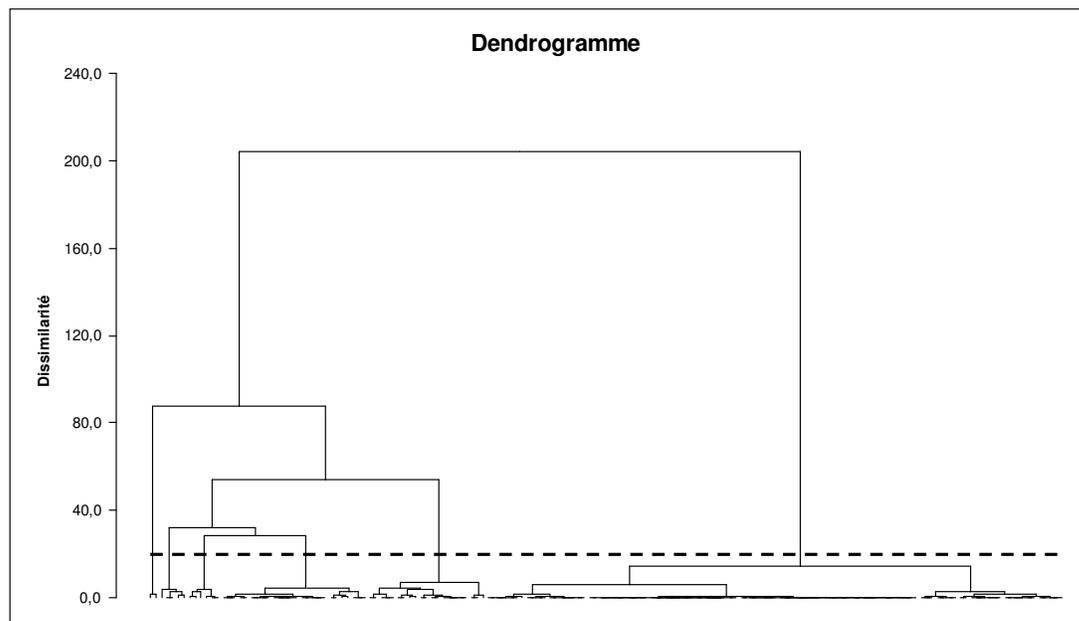
On réalise une classification ascendante

hiérarchique avec les variables suivantes :

Surface touchée par les feux de forêts de 1973 à 2002 divisée par la surface de la commune.

Nombre de feux de forêts de 1973 à 2002 divisés par la surface de la commune.

Nombre de feux périurbains de 1973 à 2002 divisés par la surface de la commune



Dendrogramme de la deuxième classification

La troncature est effectuée au niveau 20. On obtient alors 6 classes dont les communes les plus représentatives sont :

Classe	Commune représentative	Surface feux de forêts / Surface commune	Nombre feux de forêts / ha	Nombre feux périurbains / ha
Classe 1	Peymeinade	3,51	0,025	0,075
Classe 2	Aspremont	0,42	0,088	0,089
Classe 3	Bonson	1,48	0,033	0,046
Classe 4	Saint Martin du Var	0,12	0,045	0,045
Classe 5	Le Bar sur Loup	0,21	0,041	0,162
Classe 6	Valderoure	0,07	0,009	0,012

Valeurs moyennes pour chaque classe, calculées sur la période de 1973 à 2002 :

Classe	Surface feux de forêts / Surface commune	Nombre feux de forêts / Surface commune	Nombre feux périurbains / Surface commune
Classe 1	3,22	0,03	0,04
Classe 2	0,59	0,09	0,12
Classe 3	1,22	0,03	0,05
Classe 4	0,21	0,04	0,05
Classe 5	0,18	0,03	0,16

Classe 6	0,09	0,01	0,01
----------	------	------	------

Nombre de communes dans chaque classe

Classe 1 : 2	Classe 4 : 26
Classe 2 : 5	Classe 5 : 21
Classe 3 : 6	Classe 6 : 103

Détail des 6 classes (En rouge, souligné les communes concernées par un PPRif)

<b>Classe 1</b> Bendejun <u>Peymeinade</u>	Saint Jeannet Saint Martin du Var <u>Spéracèdes</u> <u>Théoules sur Mer</u>	Beausoleil Gars Gorbio Gourdon Gréolière Guillaumes Ilonse Isola La Bollène Vésubie La Brigue <u>La Colle sur Loup</u> La Croix sur Roudoule La Gaude La Penne <u>La Roquette sur Siagne</u> La Tour sur Tinée La Turbie Lantosque Le Broc Le Mas Les Ferres Les Mujouls Levens Lieuche Lucéram Malaussène Marie Massoins <u>Mougins</u> Moulinet Peille Peillon Péone Pierlas Pierrefeu Puget Rostang	Roquebillière Roquestéron Grasse Roubion Roure Saint antonin Saint Auban <u>Saint Cézaire sur Siagne</u> Saint Dalmas le Selvage Sainte Agnès Saint Etienne de Tignet Saint Léger Saint Martin d'Entraunes Saint Martin Vésubie <u>Saint Paul</u> Saint Sauveur sur Tinée <u>Saint Vallier du Thiey</u> Sallagriffon Saorge Sauze Seranon Sigale Sospel Tende Thiery Toudon Touët sur Var Tourette du Château <u>Tourettes sur Loup</u> Utelle Valdeblore Valderoure Venanson Villars sur Var
<b>Classe 2</b> <u>Aspremont</u> Falicon <u>Le Rouret</u> Rigaud Tourette-Levens	Touët de l'Escarène Tournafort <u>Valbonne</u> <u>Vence</u>		
<b>Classe 3</b> Bonson Coaraze Eze Gilette La Roquette sur Var <u>Mandelieu la Napoule</u>	<b>Classe 5</b> <u>Antibes</u> Beaulieu sur Mer <u>Biot</u> Cagnes sur Mer <u>Cannes</u> <u>Carros</u> <u>Châteauneuf</u> Colomars Drap Gattières <u>Grasse</u> <u>Le Bar sur Loup</u> <u>Le Cannet</u> <u>Menton</u> Nice Roquebrune Cap Martin Saint André de la Roche Saint Jean Cap Ferrat Saint Laurent du Var <u>Vallauris</u> Villefranche		
<b>Classe 4</b> Berre des Alpes Bezaudun les Alpes <u>Cabris</u> Cantaron Cap d'Ail <u>Castagniers</u> Contes Courmes Coursegoules La Trinité <u>Le Tignet</u> L'Escarène <u>Mouans Sartoux</u> <u>Opio</u> <u>Pégomas</u> <u>Roquefort les Pins</u>	<b>Classe 6</b> Aiglun Amirat Andon Ascros		

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :

Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?

LATAPSES – CNRS

Roquestéron <u>Saint Blaise</u>	<u>Auribeau sur Siagne</u> Auvare Bairols	Puget Théniers Revest les Roches Rimplas	Villeneuve d'Entraunes Villeneuve Loubet
------------------------------------	---	--	---

### Les Classes 1 et 3.

La classe 1, composée de Bendejun et Peymeinade, représente les communes les plus touchées par les feux de forêts en terme de surface depuis 1973. En effet, la superficie totale touchée dans la commune de Peymeinade représente trois fois et demi la superficie de cette commune. Pour Bendejun ce taux s'élève à 2,92% de la surface de la commune. En revanche, c'est dans cette classe que le nombre de feux périurbains est le plus bas. Constituée de deux villes cette classe s'explique par la similarité de la destruction massive d'hectares de forêts liés à l'apparition d'un incendie dévastateur unique (victimes humaines dans les deux cas) récurrent. On notera la grande similarité de cette classe avec la classe 3 pour l'importance de la superficie touchée par les feux de forêts, relativement à la surface des communes. Ces communes sont caractérisées aussi par l'apparition de feux périodiques de grande ampleur. Mandelieu fait l'objet d'un PPRIF et la caractéristique de cette commune est d'être limitrophe avec le département du Var et d'être située dans un couloir d'incendie en provenance du massif de l'Estérel dont elle constitue la terminaison.

### La classe 2

Celle-ci est caractérisée par un nombre assez importants de feux, tant de forêts que périurbains. Pour ceux-ci elle arrive juste derrière la classe 3. Cette classe est difficile à caractériser. L'explication principale tient sans doute à leur situation géographique particulière. En effet, sans être très éloignées des grands centres urbains, elles constituent des sortes d'îlots, situées après les premières collines qui entourent les grandes villes côtières (Aspremont, Falicon, Tourettes Levens, cela à l'exception de Rigaud).

### La classe 4

Elle représente les villes moyennement touchées. Cette classe ne comprend aucune des grandes villes littorales et est constituée de l'ensemble des villages périphériques des grands centres urbains. Le nombre d'incendies rapporté à la surface y est relativement faible, cela malgré un voisinage proche avec les grands centres urbains. (Cabris, Le Tignet, Spéracèdes, Roquefort les Pins proches de Grasse, Mousans Sartoux, Pégomans Théoules sur Mer proches de Mandelieu et Cannes, les autres villages sont proches de Nice ou de Monaco, Vence, occupe une place particulière dans cette énumération).

### La classe 5

Elle contient des communes moyennement touchées par les feux de forêts, mais très touchées par les feux périurbains. Cela est normal car elle regroupe l'essentiel des grandes agglomérations. Elle est caractérisée par l'existence de nombreuses communes littorales en forte expansion démographique

### La classe 6

est la classe qui regroupe le plus de communes. C'est aussi, la classe la plus paradoxale. En effet, elle représente les communes les moins touchées par les sinistres sur l'ensemble de ces trente dernières années. Il est important de préciser ce point, car on y trouve tout de même des communes concernées par l'implantation de PPRif, donc fortement concernées actuellement par la question de la lutte contre les incendies de forêts.

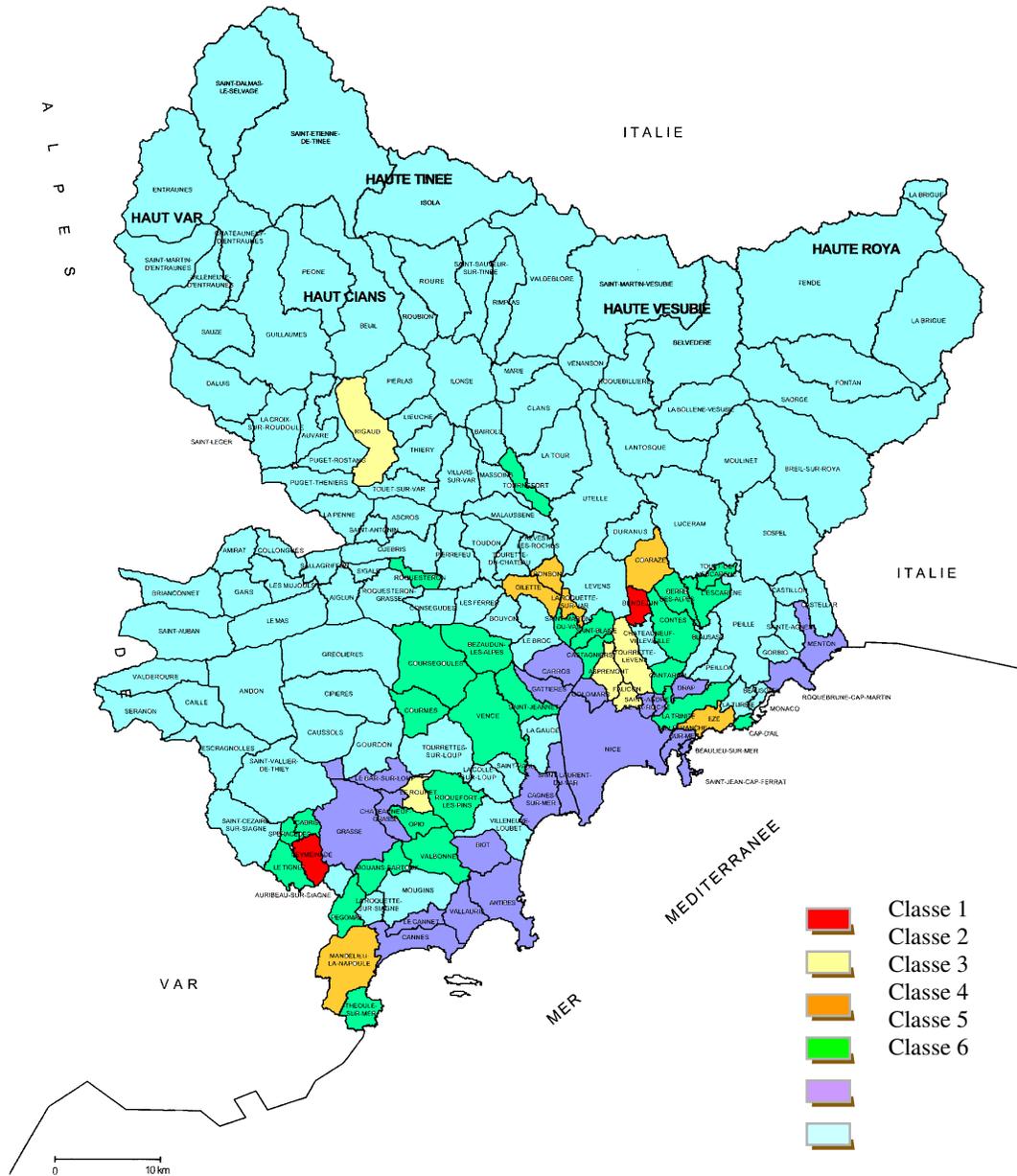
Plus précisément, La plupart des communes concernées sont celles qui sont situées dans l'arrière pays (Au dessus de Grasse et de Nice) . Cependant, contrairement à toute attente, certaines communes proches de la bande littorale appartiennent à cette catégorie. Il s'agit essentiellement de Villeneuve Loubet, Auribeau sur Siagne, La Colle sur Loup, , La Roquette sur Siagne, Mougins, Saint Paul, Sainte-Agnès, Beausoleil, la Turbie. Le nombre de ces villes s'accroît si on reprend la première classification hiérarchique (non pondérée par la surface des communes). On peut alors rajouter Saint Laurent du Var, la Gaude, Peille, Peillon, etc. La plupart de ces villes font d'ailleurs l'objet de la mise en place, ou ont signé un PPRIF.

Il est évident que le statut de ces villes et villages littoraux comparés aux villages de montagne est tout à fait différent. Si on peut comprendre que par leur situation, leur climat, leur végétation, leur faible densité humaine, ces derniers ont été relativement protégés des sinistres, il n'en va pas de même pour les premiers. Des questions se posent et à ce stade, on ne peut former que des hypothèses concernant leur protection durant ces trente dernières années. Ont-ils bénéficiés d'une situation exceptionnelle liée à la capacité de mobiliser des secours rapidement et limiter la surface incendiée ?

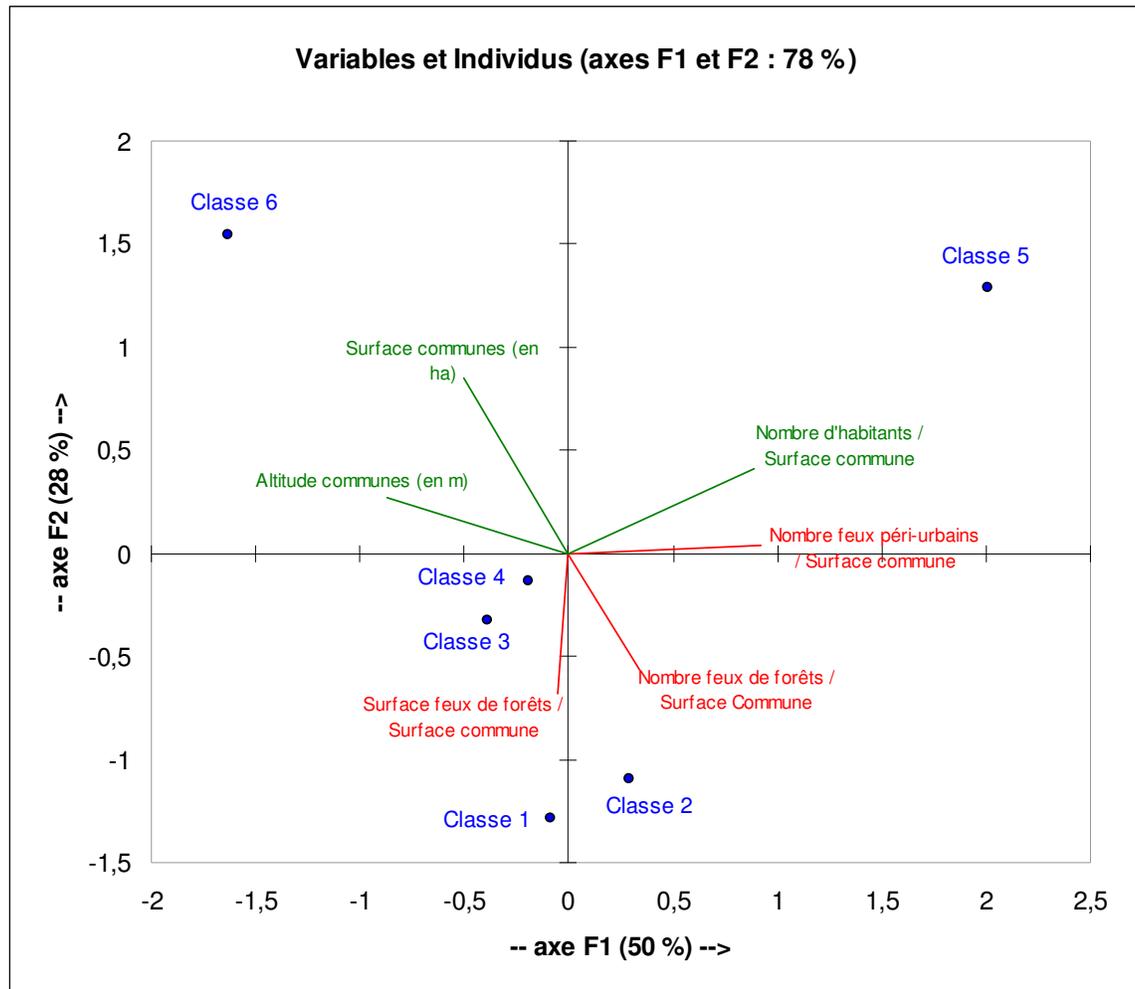
Remarque 1 : Dans cette classification non plus, on ne retrouve pas les communes concernées par un PPRif dans une même classe. On peut supposer que des variables calculées sur les trente dernières années ne sont pas à l'origine de la décision d'implanter un PPRif dans une commune. Peut-être n'a-t-on utilisé que des données plus récentes, ou bien d'autres variables sont-elles entrées en jeu.

Remarque 2 : Nice n'est plus isolée comme dans la classification précédente, la particularité de cette commune ne tenait donc pas dans ses incendies mais seulement dans sa taille. Cette classification permet de lui donner une place parmi les autres communes.

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
 Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
 LATAPSES – CNRS



On effectue maintenant une analyse en composantes principales sur les six classes obtenues. Les trois premiers axes représentent 97% de la variance totale.



Graphique 7 ACP de la deuxième classification, axes 1 et 2

Le premier axe représente le nombre total de feux par hectare depuis 1973, tandis que le deuxième axe représente le pourcentage de la surface d'une commune touché par les feux de forêts depuis 1973.

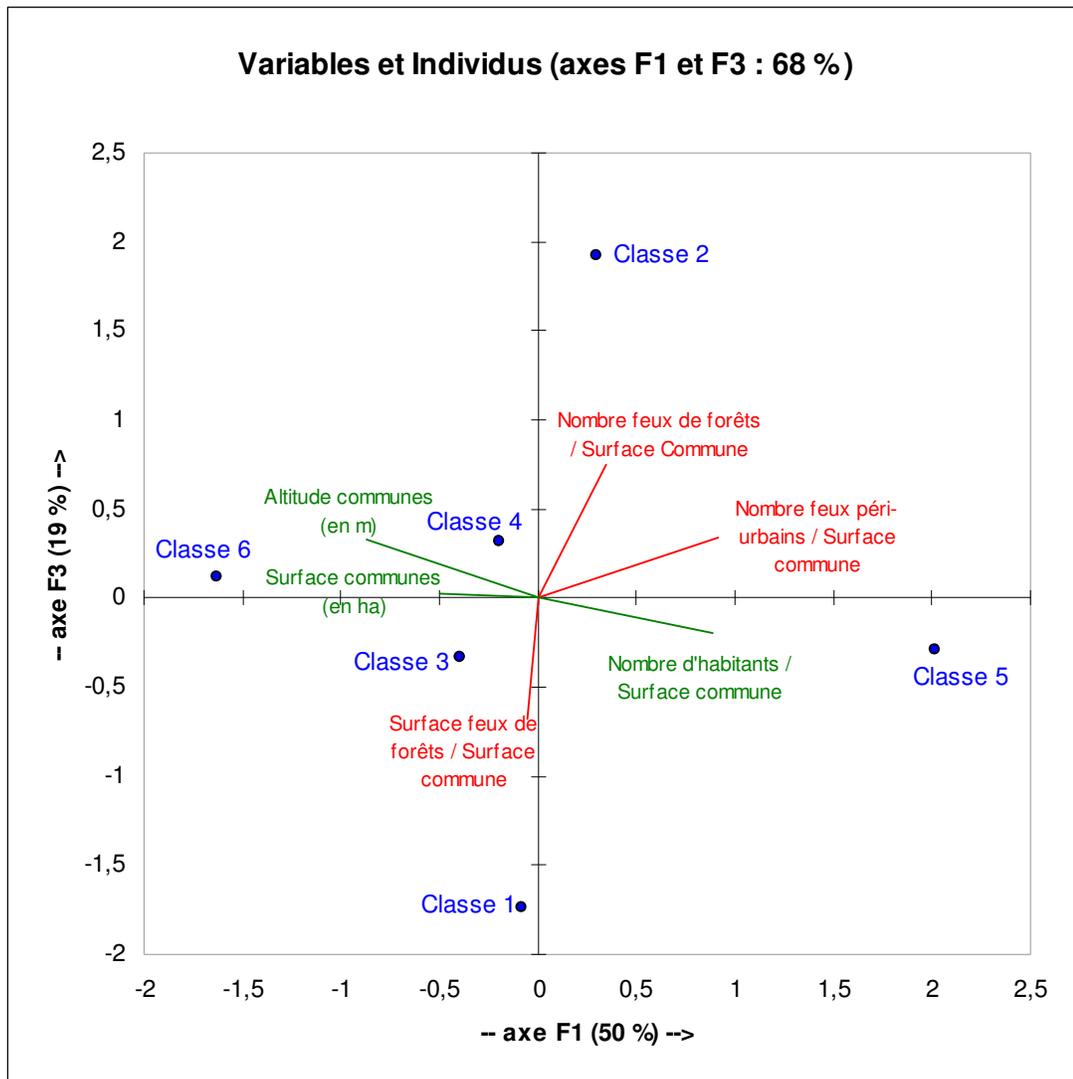
Ces deux graphiques, qui ensemble montrent 97% de la réalité, confirment les commentaires faits plus haut sur les caractéristiques des six classes étudiées.

On observe en effet la classe 6 à l'opposé des trois variables concernant les incendies. Cette classe est également caractérisée par des communes de superficies plutôt importantes ainsi que des altitudes assez élevées.

La classe 5, très touchée par les feux périurbains est également celle qui présente le plus grand nombre d'habitants par hectare.

La classe 1 présente de grandes surfaces touchées par les feux de forêts, tandis que la classe 2 présente surtout un grand nombre de feux de forêts.

Les classes 3 et 4 sont les plus au centre du graphique, elles ne présentent pas de valeurs extrêmes.



Graphique 8 ACP de la deuxième classification, axes 1 et 3

## **CONCLUSION**

Compte tenu de l'analyse précédente, il apparaît fondamental pour les maires des communes concernées par la mise en œuvre d'un PPRIF de connaître, aussi précisément que possible, la zone géographique à laquelle appartient sa commune. Paradoxalement, pour les Alpes Maritimes, les zones à incendies de forêt récurrents ne sont pas uniformément réparties sur le territoire du département, à l'exception de l'arrière pays connu pour être faiblement peuplé. Les études précédentes montrent que la connaissance de la classe de référence (de 1 à 6 pour la recherche concernée) permet de définir la nature des sinistres, cela, bien évidemment, à partir des statistiques passées. La forte croissance de la population littorale est susceptible de remettre en cause ces schémas, il n'en demeure pas moins que dans maintes communes la question de la mise en place d'un PPRIF peut apparaître comme un frein au développement prévu. La mise en place de zones défendables, en concertation avec la préfecture peut constituer une alternative. Celle-ci doit reposer sur une connaissance précise du relief, de la végétation, de l'étendue possible des feux et, par voie de conséquence, des moyens à mettre en place pour rendre cette zone défendable.

## **CHAPITRE 2**

### **MODELISATION DU PROCESSUS ECONOMIQUE DE MISE EN PLACE DES PPRIF :**

#### **THEORIE DES OPTIONS REELLES ET EVALUATION DES PATRIMOINES ET DES MOYENS DE PREVENTION**

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

## SOMMAIRE

<b>1. INTRODUCTION SUR LA THEORIE DES OPTIONS REELLES.....</b>	<b>84</b>
<b>1.1 Des options financières aux options réelles.....</b>	<b>85</b>
<b>1.2 Définition d'une option réelle.....</b>	<b>86</b>
a) <i>Une nouvelle règle de décision : la Valeur Actualisée Nette Augmentée...</i>	<b>86</b>
b) <i>Les natures possibles des options réelles.....</i>	<b>86</b>
<b>2. SPECIFICITES ECONOMIQUES DES PATRIMOINES A EVALUER.....</b>	<b>88</b>
<b>3. EVALUATION DE L'ACTIF NATUREL: EXPOSE DE LA              METHODOLOGIE.....</b>	<b>89</b>
<b>3.1 RELATIONS DE BASE DU MODELE: LA DETERMINATION DE LA VALEUR DE                  L'ACTIF.....</b>	<b>90</b>
<b>4. EVALUATION DES MOYENS DE PREVENTION.....</b>	<b>95</b>
<b>4.1. SIMULATION ET PROPOSITION POUR UNE METHODOLOGIE APPLIQUEE.....</b>	<b>97</b>
<b>4.2. LA QUESTION DU CHANGEMENT D'ECHELLE DES DOMMAGES.....</b>	<b>98</b>
<b>4.3. LA QUESTION DU CHANGEMENT DES ECARTS              QUADRATIQUES.....</b>	<b>99</b>
<b>4.4. INTERPRETATION DES              RESULTATS.....</b>	<b>102</b>
a) $I = V(x^*) - F(x^*) \geq 0$ .....	<b>102</b>
b) $I = V(x^*) - F(x^*) < 0$ .....	<b>102</b>
<b>ANNEXE 1 : VALEUR DU PROJET.....</b>	<b>104</b>
<b>ANNEXE 2: CALCUL DE LA VALEUR DE L'OPTION.....</b>	<b>108</b>

Etude économique sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) :  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
LATAPSES – CNRS

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN) sont des mesures conservatoires appliquées au niveau local (communes) dans le but d'assurer une meilleure protection et prévention des personnes et des biens face à l'occurrence de catastrophes d'origine naturelle. Leurs caractéristiques sont définies dans un cadre législatif national et les modalités de leur instauration sont locales décidées au niveau des départements sous l'autorité des préfets.

Dans les zones géographiques considérées comme particulièrement exposées, ces plans consistent, généralement à exclure toute construction pérenne à vocation d'habitation, industrielle, commerciale ou agricole. La mise en œuvre de ces plans est théoriquement laissée à la discrétion des instances locales; cependant, de plus en plus, elle suppose une concertation avec les pouvoirs publics locaux, les populations concernées. La discussion porte sur la définition des zones géographiques à protéger et, si possible, les modalités de protection et de prévention si cela s'avère possible. En théorie, les choix sont guidés par la seule volonté de préserver les biens et les personnes et nulle autre considération ne doit entrer en ligne de compte.

Les PPR remplacent les plans d'exposition aux risques (PER), les périmètres de risques délimités en application de l'article R.111-3<sup>14</sup> du code de l'urbanisme, les plans de surfaces submersibles (PSS) et les plans de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF). Leur réalisation est totalement déconcentrée sous l'autorité du préfet de département. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a prévu plusieurs dispositions portant sur les risques naturels.

Ces choix peuvent affecter les plans de développement des communes si les zones à protéger sont particulièrement étendues. Par exemple la multiplication des types de risques (incendies, inondations, éboulements, etc.) peuvent restreindre considérablement le territoire considéré comme viable de certaines localités. Les coûts de ces mesures sont particulièrement difficiles à évaluer a priori.

Ces mesures sont destinées principalement à la prévention et la précaution relativement aux populations et non à la préservation des espaces naturels. Par exemple, les Plans de Prévention des Risques d'Incendies de Forêt (PPRIF) sont avant toute chose destinés à préserver les communes. Ainsi, la prévention de l'incendie de forêt ne concerne pas seulement la forêt en tant que telle, mais, principalement les municipalités qui sont chargées, de par leurs attributions, de garantir la sécurité des citoyens. Ainsi, dans le cas de la prévention des incendies de forêts plusieurs dimensions sont à envisager.

Comme on l'a déjà évoqué, les mesures de prévention concernent essentiellement le gel de certains périmètres qui sont alors frappés d'inconstructibilité. Ces mesures peuvent conduire à une diminution du bien être social, abstraction faite des pénalités et des dommages engendrés par la survenue d'un sinistre. Cette diminution se traduit par une perte économique que les agents sont d'autant moins prêts à admettre qu'ils peuvent juger la disposition arbitraire si elle est insuffisamment justifiée. La mise en place généralisée de tels plans peut supposer d'instaurer des mesures de compensation et d'accompagnement qui peuvent compenser la perte économique subie. Par exemple, un fonds de prévention des risques majeurs alimenté à partir de la surprime "catastrophes naturelles" des contrats d'assurance a été institué après le vote de la loi de 1995 et il représente environ 125 millions de francs par an. Sur ce fonds, sont financées des opérations d'expropriations. Au 1er août 1998, 173,4 millions de francs avaient été versés par le fonds de prévention des risques

---

<sup>14</sup> Art. R. 111-3-1 (D. no 77-755, 7 juill. 1977, art. 3).-Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales si les constructions sont susceptibles, en raison de leur localisation, d'être exposées à des nuisances graves, dues notamment au bruit.

Art. R. 111-3-2 (D. no 77-755, 7 juill. 1977, art. 4).-Le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature, par leur localisation, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques.

majeurs depuis sa mise en place en 1995. Les plans de prévention des risques naturels prévisibles institués par la loi du 2 février 1995 doivent simplifier l'ancien dispositif réglementaire.

Dans le cas des incendies de forêt, la question de la protection s'étend naturellement aussi à l'actif patrimonial. Comment alors évaluer un actif patrimonial naturel dont la principale caractéristique est d'échapper à toute évaluation économique standard? Nous savons qu'une réponse simple et générale à cette question n'existe pas. Aussi, ce papier propose-t-il de partir de la nécessité pour l'administration de mettre en place des PPRN et de définir les moyens pour instaurer de tels plans qui peuvent, localement, s'avérer particulièrement contraignants. La question à laquelle nous nous efforçons de répondre est la définition de la valeur financière des moyens de prévention et de protection que les autorités peuvent effectivement engager sans que ces moyens apparaissent sur ou sous-dimensionnés.

Notre démarche sera différente, elle reposera sur une extension de la théorie des options réelles utilisées pour évaluer les procédures de choix des investissements privés et publics. Cette démarche, qui a pris racine dans le développement des actifs financiers dérivés à partir des travaux de Merton (1973) et de Black et Scholes (1973). Plus précisément, concernant la gestion des services publics locaux, cette méthodologie, emprunte beaucoup à Clark Mondello (2000a) et (2000b). Elle consiste à évaluer, à partir de la théorie des options réelles, la valeur patrimoniale du bien à estimer en tenant compte des aléas spécifiques à l'actif naturel (valeur de l'actif) considéré et à proposer un montant correspondant à l'assurance au sens strict ou aux moyens financiers nécessaires pour assurer la protection du patrimoine.

## 1. INTRODUCTION SUR LA THEORIE DES OPTIONS REELLES

La technique des options réelles est un outil permettant de déterminer la valeur des entreprises. La technique des options réelles a le mérite de proposer une vision positive de l'incertitude et met en avant les compétences des acteurs économiques dans la gestion de cette incertitude. Elaborée pour les entreprises traditionnelles dans le secteur des matières premières à la fin des années 70. La technique de valorisation par les options réelles est présentée comme étant la seule capable de rendre compte de façon positive de l'incertitude associée aux investissements dans les *start-ups* par exemple mais les applications sont multiples et commencent à grandir dans le camps de l'économie publique..

L'approche en terme d'options réelles fournit un cadre analytique « révolutionnaire » en mesure de surmonter les échecs de l'analyse traditionnelle dans la prise en compte de l'incertitude et de la flexibilité associées aux investissements. Les approches fondées sur le principe d'actualisation ne reflètent pas un certain nombre de caractéristiques fondamentales qui sont à prendre en compte au moment d'une décision d'investissement productif. En définitive, selon ses défenseurs, la technique des options réelles ambitionne de proposer des outils analytiques formalisés permettant d'établir une règle de décision flexible s'affranchissant de toute conception subjective où l'incertitude concernant les flux de trésorerie engendrés par l'investissement est source de richesse.

L'irréversibilité fait de l'investissement un processus explicitement dynamique où le choix de la date opportune pour le réaliser est aussi important que celui du niveau correct d'investissement. L'originalité des options réelles est de considérer cet « attentisme » comme un comportement optimal de l'entrepreneur face à l'irréversibilité et l'incertitude. Ainsi, l'argument soutenu par les défenseurs de l'approche en terme d'options réelles est qu'un investissement productif n'est pas toujours à effectuer « maintenant ou jamais »<sup>3</sup>. Les méthodes de valorisation traditionnelles ne prennent pas en compte l'étalement dans le temps de l'opportunité d'une décision d'investissement productif : en effet, la règle de décision par la VAN (Valeur Actualisée Nette) compare deux situations - investir aujourd'hui ou ne jamais investir – et considère que la décision d'investissement repose sur une suite

continue de flux. En proposant des montants de flux de profits générés, le gestionnaire fait l'hypothèse que le projet débute à une date fixe, au moment du calcul.

Aucune contingence n'est prise en compte : la firme ne peut pas faire de choix différents de ceux de l'investissement initial. Or, de nombreuses recherches montrent que la capacité de retarder un investissement irréversible affecte de façon importante la décision d'investir et ceci invalide la règle de décision de la VAN. Le point de vue statique de la VAN ne prend pas en compte d'éventuelles interventions des dirigeants à des dates ultérieures.

### **1.1 Des options financières aux options réelles**

Les options réelles sont issues de la transposition de la méthode de valorisation des options financières à la sphère « réelle ». L'option financière est un contrat entre deux parties par lequel l'une (le vendeur) accorde à l'autre (l'acheteur) le droit - mais non l'obligation - de lui acheter - ( option d'achat) - ou de lui vendre (option de vente) - un actif financier (l'actif sous-jacent), moyennant le versement d'une prime - correspondant au prix de l'option. L'achat ou la vente de l'actif sous-jacent se fait à un prix déterminé (le prix d'exercice) durant une période correspondant à la période d'exercice pour les options dites « américaines » ou à une date précise correspondant à la date d'exercice d'échéance pour les options dites « européennes

- la prime, c'est-à-dire le prix de l'option d'achat ;
- la valeur de l'actif sous-jacent, c'est-à-dire le cours de l'action ;
- le prix d'exercice ;
- la volatilité de l'action ;
- la durée de vie de l'option qui correspond à la date ou la période d'exercice ;
- le taux d'intérêt sans risque ;
- les dividendes versées le cas échéant.

Les deux méthodes les plus répandues de valorisation d'options financières sont la méthode binomiale élaborée par Cox, Ross et Rubinstein (1979) et la méthode de Black et Scholes (1973). La première utilise l'hypothèse de neutralité par rapport au risque et est construite en temps discret, la seconde est fondée sur la construction d'un portefeuille répliqué et est construite en temps continu. Elles sont toutes deux présentées dans l'annexe 1 qui comporte également une analyse comparative.

### **1.2 Définition d'une option réelle**

Les définitions proposées dans la littérature concernant les options réelles sont souvent imprécises dans la mesure où elles se contentent de présenter ces dernières comme l'équivalent des options financières dans la sphère réelle. Elles correspondraient dès lors à la transposition d'investissements financiers en investissements productifs. Ainsi, Trigeorgis (1995) définit les options réelles de la façon suivante :

“Similar to options on financial securities, real options involve discretionary decisions or rights, with no obligation, to acquire or exchange an asset for a specified alternative price”

L'option réelle permet donc de se couvrir contre une perte d'opportunité. Les options réelles désignent la valorisation explicite d'opportunités liées à la modification d'une décision suite à l'évolution des circonstances. Comme la valorisation des options financières, celle des options réelles impose d'intégrer dans le processus l'opportunité dont l'entreprise dispose demain pour prendre des décisions suite à des informations nouvelles et à la résolution de paramètres d'incertitudes. Pour évaluer un projet d'investissement productif de façon complète, il faut tenir compte du portefeuille d'options réelles attaché à ce projet. Autrement dit, un projet d'investissement productif est un projet engendrant des flux financiers et est donc décrit par ces flux. Mais, il est défini également par un ensemble d'option qui pourront être exercées dans le futur. Ces options sont les leviers de commande du décideur et doivent être valorisées car elles sont source de valeur.

a) Une nouvelle règle de décision : la Valeur Actualisée Nette Augmentée

La règle de décision issue de la méthode des options réelles est la suivante : un investissement productif est mis en œuvre quand la somme de la VAN et de la valeur actuelle des options est positive. Certains auteurs parlent de Valeur Actualisée Nette Augmentée (VANA) ou « *expanded net present value* ». Elle se calcule de la façon suivante :  $VANA = VAN + \text{Valeur des options réelles}$ .

b) Les natures possibles des options réelles

Les options peuvent être de natures différentes. Quatre types d'options peuvent être distingués.

❖ *l'option de croissance*

Les entreprises mettent souvent en avant « la stratégie » pour engager des projets à VAN négative. La mobilisation de l'outil analytique qu'est l'option réelle permet d'identifier la dimension rationnelle de ce comportement : les investissements comportent des options de croissance - des options d'achat sur d'autres projets se situant dans la continuité du projet initial - dont la valeur financière doit s'ajouter à la VAN du projet initial. Leur valorisation revient à prendre en compte, dans l'évaluation d'un projet d'investissement, le fait que ce dernier peut conditionner des investissements ultérieurs. La décision de ne pas investir signifie alors que certaines opportunités futures seront perdues. Ainsi, quand une société investit dans un brevet, elle se crée des opportunités de croissance liées au développement d'une technologie. En effet, avec une technologie nouvelle, la société acquiert l'option d'investir dans une série de projets futurs.

D'une façon générale, les options de croissance constituent une part significative de la valeur des entreprises car elles résultent d'avantages compétitifs tels que la connaissance technologique, les brevets, le savoir-faire. L'option de croissance est une option d'achat de type européen, dont le prix d'exercice correspond au coût de l'investissement optionnel.

❖ *l'option d'apprentissage*

Les outils traditionnels de gestion financière ne prennent pas en compte le fait que chaque stade d'investissement crée de l'information. L'approche en terme d'options réelles valorise les décisions contingentes et révèle comment structurer l'investissement en différentes étapes pour créer de la valeur.

❖ *l'option de flexibilité*

Il s'agit ici de valoriser la flexibilité d'un investissement productif. Cette flexibilité, même si elle est coûteuse, peut être source de richesse. Prenons l'exemple d'une firme qui doit construire un nouveau bâtiment pour fabriquer un produit innovant. Les prévisions pour ce nouveau produit montre que le chiffre d'affaire est très incertain et que la cible est dispersée sur deux continents. Une analyse traditionnelle conclut que la construction d'un bâtiment plutôt que deux est préférable car moins coûteuse. L'analyse en terme d'options réelles conclut qu'il est préférable de construire deux bâtiments, un sur chaque continent dans la mesure où cela crée une option : celle d'intervertir les productions sur l'un ou l'autre continent en fonction des opportunités. L'analyse traditionnelle ne prend pas en compte le fait que l'investissement productif crée une option de flexibilité qui, elle - même, crée de la valeur dans un univers incertain. Les options de flexibilité valorisent donc la possibilité d'intervertir des produits, des processus de production en fonction de la modification du prix ou de la demande des *outputs* et des *inputs* (Mauboussin, 1999). Les options de flexibilité sont des options de vente de type européen dont le prix d'exercice correspond à la valeur de revente de l'actif.

❖ *l'option d'abandon*

L'option d'abandonner un projet fournit une assurance partielle contre l'échec. Il s'agit d'une option de vente, de type européen, dont le prix d'exercice est égal à la valeur des actifs du projet s'ils étaient vendus ou bien déplacés vers une utilisation plus rentable. Dans le calcul

de la valeur de l'investissement, il s'agit d'intégrer l'option d'abandonner cet investissement si les informations sont mauvaises.

## 2. SPECIFICITES ECONOMIQUES DES PATRIMOINES A EVALUER

Les PPRN s'adressent *in fine* à la collectivité par l'intermédiaire des pouvoirs publics locaux (Régions, Départements, Communes). Il est alors légitime de chercher à déterminer les conséquences économiques et financières de tels plans sur l'activité économique en général. La question de la préservation de la forêt peut être considérée comme une externalité associée à la mise en place des PPRIF. Il s'ensuit que la procédure d'évaluation conduit à distinguer deux dimensions. La première, sans doute la moins importante eut égard à l'objet propre des Plans de Prévention, concerne la préservation de la forêt en elle-même. Dans le cas qui nous préoccupe, l'évaluation de ce patrimoine n'a de sens que par rapport à la valeur économique directe et indirecte de ce patrimoine. A ce titre elle sera intégrée dans la formule globale de définition de la valeur du patrimoine économique. La deuxième dimension concerne l'évaluation des activités économiques concernées par la mise en place d'un PPRN. Les éléments peuvent en être à la fois publics (évolution des recettes municipales par exemple) et privées (déplacement d'activité, modification de Plan d'Occupation des Sols (POS) etc.). On évalue alors l'impact de l'instauration d'un PPRN sur le niveau de l'activité de la commune. Cette activité peut intégrer plusieurs dimensions synthétisées dans une valeur représentative qui est un flux de revenu dynamique à évolution stochastique aléatoire.

Au total, le revenu inclut les bénéfices directs et indirects de l'exploitation active ou passive de la forêt, mais ce n'est pas là l'essentiel. Les autres déterminants du revenu sont constitués par les activités économiques présentes et futures (projets immobiliers par exemple). On détermine alors la valeur de l'actif total compte tenu des risques de destruction liés à la survenue d'accidents majeurs; on privilégie dans le contexte présent une hypothèse haute de dommages potentiels.

Partant du constat que chaque risque naturel présente des caractéristiques spécifiques malgré des similitudes quant aux effets des différents risques (destruction partielle ou totale des patrimoines collectifs et individuels), nous nous focalisons sur la question des incendies de forêts non économiquement exploitées comme la forêt méditerranéenne par exemple. Le fait que ce type de forêt ne fasse pas l'objet d'une exploitation systématique (excepté des cas marginaux comme le chêne liège) complique la procédure d'évaluation de l'actif à protéger. Le problème est de deux ordres. Le premier concerne l'évaluation elle-même de l'actif, le second est de définir les moyens financiers à engager pour protéger cet actif.

Concernant le premier aspect de nombreuses tentatives d'évaluation existent. Elles sont regroupées sous le vocable de "méthodes d'évaluation contingente" et correspondent à des techniques destinées à évaluer le consentement à payer des agents concernés pour protéger un site ou un éco-système donné<sup>15</sup>. Ces approches présentent des biais assez forts car elles reposent sur un processus de révélation des préférences fondé sur la participation non financière des agents qui doivent indiquer, suivant des procédés assez divers, le montant monétaire dont ils seraient prêts à s'acquitter pour protéger l'éco-système en question<sup>16</sup>.

Le degré d'exploitation directe de la forêt méditerranéenne est relativement faible, aussi est-ce par l'impact sur l'activité économique que l'on peut appréhender les conséquences des incendies de forêt, et que l'on peut tenter d'évaluer l'impact économique d'un PPR. La

<sup>15</sup> Voir les travaux de Hanemann (1984), (1987), ainsi que les travaux de Bateman et Willis (1995) et Bateman (1993).

<sup>16</sup> Concernant les questions plus précises relatives à l'évaluation des services fournis par une forêt, on consultera l'article de Despres et Normandin (1996), Benson (1992).

référence à cet actif spécifique tient au fait que l'analyse, bien que centrée sur l'évaluation des actifs économique, doit tenir compte des aléas présentés par un incendie de forêt.

Ainsi, est-ce plus sous l'angle des dommages qu'un incendie peut produire sur les localités que sous celui de la destruction de la forêt elle-même que nous réaliserons notre étude. On sait depuis les travaux de Fons (1946), Catchpole et alii (1989) que les incendies de forêt suivent un processus aléatoire stochastique. Le feu est conçu comme une succession de départs de foyers successifs gouvernés par des phénomènes physiques. Cela conduit à considérer un incendie comme une série d'évènements aléatoires. Cela signifie qu'il peut aussi bien être rapidement circonscrit qu'échapper au contrôle des secours. Les dégâts peuvent se limiter à quelques hectares de forêt détruits, ou déboucher sur un incendie majeur. L'examen de séries statistiques d'incendie sur vingt ans, montre que dans certaines communes, la fréquence des incendies est faible mais les dégâts occasionnés peuvent correspondre à plusieurs milliers d'hectares de forêt et des ravages d'habitation.

Dans ce qui suit nous ne considérerons pas le dommage en tant que tel mais l'impact du dommage sur le niveau de l'activité économique. Ainsi, l'atteinte environnementale à une partie du patrimoine peut-elle avoir pour conséquence de déprimer totalement la demande ou l'activité économique. Cette conséquence peut survenir brutalement, c'est la raison pour laquelle on représentera ce processus par une loi de Poisson.

Les caractéristiques économiques du patrimoine environnemental considéré sont fondamentales. La problématique de la préservation d'une forêt sera complètement différente suivant que celle-ci est exploitée économiquement pour ses ressources, ce qui en fait un capital productif au même titre qu'un établissement de production industrielle par exemple, ou qu'elle demeure improductive, en tant qu'élément domanial d'une nation. L'absence d'exploitation directe d'une forêt n'exclut pas la réalisation de revenus indirects liés par exemple à une activité touristique donnée. Sa conservation peut s'expliquer comme facteur de régularisation météorologique, par exemple, sa disparition peut accroître l'instabilité des terrains, ou favoriser une instabilité de la pluviométrie qui agit sur l'activité agricole locale ou sur l'activité touristique. Ces facteurs indirects ne peuvent s'apprécier qu'au cas par cas.

Dans ce papier, on détermine le montant financier des mesures de compensation, de prévention, de précaution associées à la prise de décision d'instaurer un PPR. Ce montant exprimé en unités de compte est indépendant des modalités de la répartition des diverses mesures. On procède ainsi à une globalisation qui par la suite pourra être répartie en fonds de garantie, mesures conservatoires spécifiques, subventions, compensations, etc. proportionnelles à la valeur ainsi déterminée. Le point de départ est alors constitué des flux de revenus engendrés par l'ensemble des activités économiques de la zone considérée.

### **3. EVALUATION DE L'ACTIF NATUREL: EXPOSE DE LA METHODOLOGIE**

Evaluer l'impact de la mise en place d'un PPR nécessite l'évaluation préalable du patrimoine susceptible d'être protégé. En effet, l'une des principales caractéristiques de ce type de plan est de geler définitivement les constructions à vocation économique ou résidentielle par la délimitation de zones dites "rouges". Suivant l'étendue de la zone à protéger, les conséquences économiques pour la commune qui installe de tels plans peuvent correspondre à de véritables pertes en terme d'emploi, de ressources financières liées à la fiscalité locale, etc. A ces pertes publiques s'ajoute une évolution de la valeur du patrimoine des particuliers qui peut subir des pertes importantes (déclassification du patrimoine immobilier de zone constructible à zone inconstructible).

Le point de départ de l'analyse est de se référer à la théorie des processus stochastiques aléatoires. Pour ce faire, on considère l'évolution temporelle d'une variable stratégique correspondant par exemple à un prix ou des revenus (revenus économiques, fiscaux, etc.).

Par hypothèses l'univers est supposé incertain de telle sorte que cette variable se trouve soumise à un certain nombre d'aléas dont il s'agit de spécifier la nature. On considère généralement que l'évolution temporelle de la variable peut-être scindée en deux parties. La première correspond à une évolution déterministe qui traduit le mouvement de fond de l'activité économique sur la longue période, par exemple un sentier de croissance régulier (drift). La deuxième composante traduit les évolutions stochastiques aléatoires qui sont des réponses à une succession de chocs qui vont influencer sur de courts intervalles de temps. La nature de ces chocs est au moins de deux ordres. Il peut s'agir de chocs répétés de faible amplitude et de chocs aux conséquences plus importantes mais à la fréquence plus faible. Les premiers types de chocs obéissent à un mouvement dit "Brownien", les seconds sont des sauts aléatoires ou processus de "Poisson".

Dans ce qui suit les deux types d'aléas seront combinés. On considérera, en effet, que les variables de valorisation et de quantités obéissent à un mouvement brownien qui traduit les variations aléatoires d'une activité économique considérée comme normale.

L'occurrence d'accidents comme les incendies de forêt obéit à une loi de Poisson et touche le patrimoine, par exemple: destruction de bâtiments, arrêt de la production, pertes touristiques etc.. Leur occurrence, correspond à un saut de valeur négative dans le cours du processus aléatoire du revenu global.

### **3.1 Relations de base du modèle: la détermination de la valeur de l'actif**

Pour faire écho à ce qui précède, on considérera que les flux de revenus liés à l'activité productive (industrie, tourisme par exemple) perçus par la commune sous forme de fiscalité, droits, redevances, etc., permettent de déterminer la valeur du capital "social" de la commune. Ces flux de revenus évoluent de façon stable (activité normale) et sont soumis à des fluctuations aléatoires correspondants aux chocs mentionnés plus haut.

On considère alors l'ensemble de ces revenus agrégés et on les représente par une variable  $x(t)$  qui correspond au niveau de l'activité économique à laquelle participe le patrimoine afférent à la zone potentiellement soumise à un PPR. On considère que cette variable dépend de deux variables aléatoires, une variable de valeur ou de prix  $P(t)$  qui représente, par exemple, la part de dépense par unité de  $D(t)$  où  $D(t)$  correspond au volume des flux physiques de la zone (fréquentation touristique, marchandises échangées etc.). On pourrait assimiler cette valeur à la demande globale<sup>17</sup>.

Ainsi, la fonction de revenu peut-elle se comprendre comme une fonction de  $P(t)$  et de  $D(t)$

$$x(t) = H[D(t), P(t)] = D(t).P(t) \quad (1)$$

$P(t)$  Revenu dépensé par unité de volume.

$D(t)$  et  $P(t)$  suivent un processus aléatoire stochastique correspondant à un mouvement brownien pour le premier et à un processus de Poisson le second.

L'évolution des deux processus est représentée ainsi:

$$dP(t) = \alpha P(t)dt + \sigma P(t)Vdz(t) \quad (2)$$

---

<sup>17</sup> Plus précisément,  $D(t)$  représente des quantités physiques au sens de la comptabilité nationale. A un niveau plus appliqué, cela peut correspondre à un flux physique de quantités de marchandises.  $P(t)$  est un indice de prix. La distinction de ces deux variables permet de dissocier les sources de variation aléatoire. Ainsi,  $P(t)$  varie suivant, par exemple, l'indice de prix de l'économie, tandis que  $D(t)$  répercute plus amplement les variations dues aux conditions locales. Ainsi, on peut prendre l'exemple d'une marée noire (ou d'un grand incendie) affectant une zone touristique. Les variations soudaines de la demande (baisse d'activité due à une désertion touristique) seront répercutées sur  $D(t)$ , tandis que  $P(t)$  peut correspondre à l'indice macro-économiques des prix.

$\alpha$  représente le taux d'accroissement déterministe du processus.  $\sigma$  est la déviation standard de  $dP(t)/P(t)$ ,  $dz(t)$  est un processus de Wiener d'espérance nulle et de variance égale à  $dt$ . Concernant, les quantités,  $D(t)$ , on considère que l'occurrence d'un accident correspond à un saut et, de ce fait sera matérialisé par la représentation du processus de Poisson suivant <sup>18</sup>:

$$(3) \begin{cases} -W \text{ avec la probabilité } \lambda dt \\ 0 \text{ avec la probabilité } 1 - \lambda dt \end{cases}$$

Dans notre approche, les conséquences d'un incendie majeur se répercutent sur le niveau de la demande ou le niveau du volume d'activité. Ainsi,  $W$  représente une perte de revenu brutale qui fait suite à un sinistre de portée significative. Par exemple, la perte partielle d'un site remarquable peut induire des pertes financières importantes pour le tourisme local (forêt domaniale, ou phénomène de marée noire sur un site touristique renommé). Ces évènements n'ont pas une fréquence annuelle telle qu'ils puissent être représentés par une distribution de type loi normale. La loi de Poisson donne une bonne illustration du phénomène. Ainsi, soit  $\lambda$  le taux d'occurrence moyen d'un évènement durant un intervalle de temps infinitésimal de longueur  $dt$ . La probabilité qu'un sinistre se produise est donnée alors par  $\lambda dt$  (où  $dt$  est une fraction de  $t$ , aussi la probabilité pour que l'évènement se produise sur un intervalle  $dt$  qui est une fraction de  $t$  est-elle de  $\lambda dt$  et la probabilité pour qu'il ne se produise pas est  $1 - \lambda dt$ ).

Une distribution des variations de la demande "régulière" est représentée par le mouvement brownien des variations de la demande, les variations brutales par un saut de type "Poisson".

Nous avons réduit la demande à sa seule composante accidentelle on peut considérer en effet que la composante stable de la demande est constante et permet de se focaliser sur les seules conséquences d'un accident. Pour donner un traitement analytique de la question nous allons appliquer le lemme de Itô.

Pour cela on sait que :

$$\frac{\delta^2 H}{\delta P^2} = \frac{\delta^2 H}{\delta D^2} = 0, \text{ et } \frac{\delta H}{\delta P \delta D} = 1 \quad (4)$$

La différenciation totale de  $H$  s'écrit:

$$dx = dH = PdD + DdP + dP dD = P[-WD\lambda dt] + D [\alpha P(t) + \sigma P(t)dz(t)] + [-WD\lambda dt] [\alpha P(t) + \sigma P(t)dz(t)] \quad (5)$$

où  $W$  correspond au montant total de dommage occasionné par la réalisation du risque considéré comme naturel. Comme  $dt^2 \rightarrow 0$ ,  $dt dz \rightarrow 0$ ;

$$dx(t) = (\alpha - W\lambda)x(t)dt + \sigma x(t)dz(t) \quad (6)$$

On peut remarquer que la probabilité d'occurrence d'un accident influe sur l'espérance de gain du projet et laisse l'intervalle des variations aléatoires inchangé. La question qui peut se poser est alors de savoir si le fait d'avoir réduit la demande à sa seule composante aléatoire accidentelle n'explique pas ce résultat. Nous allons considérer une autre composante aléatoire de la demande, celle qui correspond à un processus brownien correspondant aux écarts aléatoires que l'on peut constater d'une année sur l'autre.

<sup>18</sup> Pour simplifier l'exposé en complexifiant les écritures, on supposera que le niveau de la demande est constant, ce qui permet d'avoir un taux d'évolution déterministe du trend égal à 0.

Ainsi, l'équation de la demande peut s'exprimer comme

$$dD(t) = \nu D(t)dw - D(t)\lambda Wdt \quad (7)$$

Le paramètre  $\nu$  est l'écart-type standard d'une variation attendue dans les variables de quantité (potentiellement la demande). La variable  $dw$  est un processus de Wiener de moyenne zéro et de variance  $dt$ . La relation entre  $D$  et  $P$  est représentée par  $dw.dz = \rho dt$  où  $\rho \in [-1; 1]$ . Cette valeur correspond à la corrélation instantanée entre  $D$  et  $P$ . En opérant comme précédemment, nous obtenons alors,

$$dx = PdD + DdP + dPdD = P[\nu D(t)dw - D\lambda Wdt] + D[\alpha P(t) + \sigma P(t)dz(t)] + [\nu D(t)dw - D\lambda Wdt] [\alpha P(t) + \sigma P(t)dz(t)] \quad (8)$$

comme  $dt^2 \rightarrow 0$ ,  $dt dw \rightarrow 0$ ,  $dt dz \rightarrow 0$ , le système peut s'écrire alors comme:

$$dx(t) = (\alpha - \lambda W + \sigma \nu \rho)x(t)dt + \nu x(t)dw + \sigma x(t)dz(t) \quad (9)$$

En posant:

$$\alpha + \sigma \nu \rho - W\lambda = A - W\lambda$$

$$\psi = \sqrt{\omega^2 + \sigma^2 + 2\omega\sigma\rho}$$

$$ds = (\nu d\omega + \nu dz) / \sqrt{\omega^2 + \sigma^2 + 2\omega\sigma\rho}$$

L'équation ci-dessus se réécrit:

$$dx(t) = (A - W\lambda)x(t)dt + \psi ds \quad (10)$$

Nous pouvons à présent, compte tenu de la nouvelle équation du mouvement du revenu global, estimer la valeur  $V(x)$  du projet ou du patrimoine à protéger.

Par des méthodes de calcul standard, données en annexe 1 de ce papier on détermine la valeur de l'actif qui est alors:

$$V(x) = \frac{x}{\delta} - \frac{C}{r} \quad (11)$$

Nous pouvons décomposer  $\delta$  où  $\delta = \mu - A + \lambda W$  pour réécrire la valeur de l'actif

$$V(x) = \frac{x}{\delta} - \frac{C}{r} = \frac{x}{\mu - A + \lambda W} - \frac{C}{r} \quad (12)$$

Cette dernière équation indique que la valeur du projet est égale à la valeur actualisée présente des flux de revenu où  $x$  est escompté au taux de revenu ajusté moins le coût  $C$  actualisé au taux d'intérêt sans risque  $r$ . On notera que la part de risque associée à un éventuel accident pèse sur le taux d'actualisation et diminue d'autant la valeur du projet. La valeur actualisée intègre le risque d'un incendie majeur. A titre anecdotique, on notera que le dénominateur du facteur d'actualisation peut prendre des valeurs négatives pour éviter cela les auteurs émettent l'hypothèse que  $\mu - A > 0$ , Pyndyck et Dixit (1994). A titre moins anecdotique, on notera que la prise en compte du risque d'incendie "pèse" sur le facteur d'actualisation.

#### 4. EVALUATION DES MOYENS DE PREVENTION

Ayant déterminé la valeur de l'actif, nous sommes en mesure à présent de définir la valeur financière à mobiliser afin d'assurer la nécessaire prévention des dommages. On détermine un certain montant associée à la valeur de l'actif. Cette valeur peut-être assimilée à la couverture assurantielle d'un dommage. Si  $I$  désigne le montant destiné à couvrir les dépenses de prévention, alors, on peut envisager de mettre en oeuvre un telle politique si et seulement si  $V(x) - I > 0$ . Déterminer les moyens financiers destinés à la prévention revient à calculer une prime d'assurance destinée à couvrir les conséquences d'un dommage. On assimile cette prime à une option de telle sorte que si le coût de l'actif est supérieur au gain estimé alors l'option sera abandonnée, ici la couverture ne sera pas assurée. Nous reviendrons sur cet important point plus tard.

Soit  $F(x)$  la valeur de cette option. L'option sera exercée si  $V(x) - I > 0$ . ceci revient à dire que réaliser les dépenses prévues pour la prévention correspond à une réalité financière justifiée par le fait que le revenu (direct et indirect) réalisé par l'actif de valeur  $V(x)$  est suffisant. Sinon, l'investissement est abandonné. Cela signifie que la valeur de l'option est égale à :

$$F(x) = \text{Max}[V(x) - I, 0] \quad (13)$$

A l'équilibre, pour une valeur de  $x^*$ , la relation suivante doit être réalisé :

$$F(x^*) = V(x^*) - I \quad (14)$$

Cette condition est une condition aux bornes que nous utiliserons plus bas. Quel est le statut de  $I$  ? Dans la littérature sur la théorie des options réelles, il correspond à un coût irrécouvrable (Pyndyck, Dixit (1994)). En fait,  $I$  correspond, sans s'y assimiler, au prix d'exercice (strike price) de la théorie financière. Mais alors, que pour une période  $T$ , il peut exister plusieurs prix d'exercice auxquels correspondent une valeur d'option associée<sup>19</sup>, qui fluctue de la période de formation de l'option jusqu'à  $T$ . Dans le cas de la théorie de l'investissement analysée sous l'angle de la théorie des options réelles ce coût est unique et considéré, de ce fait comme irrécouvrable. Ainsi, s'il s'avère que le coût d'opportunité d'investir, représenté par la valeur d'option  $F(\cdot)$ , se révèle positif, alors cela signifie que la valeur de l'actif  $V(\cdot)$  est supérieure à  $I$  et vérifie :

$$F(x) = V(x) - I > 0 \quad (15)$$

Dans notre contexte le statut de  $I$  dépend de la destination du patrimoine considéré. Considérons, à ce titre, deux cas polaires. Ainsi, pour le premier, si l'administration envisage de "geler" la zone sur laquelle la commune avait décidé d'instaurer une zone d'activité alors, la valeur patrimoniale de l'activité est représentée par  $V(x)$ . Pour conserver  $V(x)$ , la commune décide de "défendre" la zone par des investissements de prévention,  $I$  représentera la totalité des moyens affectés à cette défense. C'est par conséquent le montant maximum que la commune est prête à investir, et elle ne le fera que si la relation ci-dessus est vérifiée. A l'équilibre les relations entre  $I$  et  $V$  sont définies par la formule ci-dessus. Pour le deuxième cas, si l'administration considère que la zone est indéfendable, la commune risque de perdre  $V(x)$ , le montant  $I$  représentera la compensation requise par la commune dans un processus de négociation avec l'administration. Ce montant correspond à

<sup>19</sup> Pour vérifier cela il suffit de consulter les cours des titres dérivés et constater que pour une période donnée, il peut exister plusieurs prix d'exercice, parfois contradictoires, auxquels correspondent une valeur d'option associée.

une compensation destinée à recouvrir au moins  $V(x)$ . Bien évidemment, dans ce cas  $V(x) - I$  constitue une base de négociation. En général, la situation se situe entre les deux cas polaires évoqués. Une situation telle que  $V(x) - I < 0$  signifie que la zone est indéfendable et le plan de prévention peut être établi sans compensation: la zone est gelée.

On détermine cette valeur par une procédure proche de celle utilisée pour fixer la valeur de l'actif patrimonial.

Les trois conditions aux bornes permettent alors de déterminer la valeur de  $B_1$ . et de  $x^*$ . soit, respectivement<sup>20</sup> :

$$x^* = \delta \left( \frac{C}{r} - I \right) \left( \frac{\gamma}{\gamma - 1} \right) \quad (16)$$

et

$$B_1 = \left[ \delta \left( \frac{C}{r} + I \right) \left( \frac{\gamma}{\gamma - 1} \right) \right]^{-\gamma + 1} \frac{1}{\delta \gamma} \quad (17)$$

Nous pouvons alors exprimer  $F(x^*)$  :

$$F(x^*) = \delta \left( \frac{C}{r} + I \right) \left( \frac{1}{\gamma - 1} \right) \quad (18)$$

Compte tenu des valeurs respectives de  $\delta$  et de  $\gamma$ , toutes deux dépendantes de  $\lambda$  l'un des paramètres de la probabilité d'accident ( $\lambda dt$ ), nous pouvons tenter de représenter les variations de  $F$  sur un intervalle donné.

#### 4.1. SIMULATION ET PROPOSITION POUR UNE METHODOLOGIE APPLIQUEE

Dans cette sous-section nous allons présenter les résultats de quelques simulations paramétrées suivant des valeurs qui peuvent apparaître comme "réalistes" en ce sens, par exemple, que la probabilité d'occurrence d'un accident naturel tel qu'un incendie de forêt peut être calculé à partir des statistiques fournies par la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne et le système Prométhée.

Il s'agit de montrer quel pourrait être le montant théorique de moyens à mettre financièrement en œuvre pour accompagner une politique de plan de prévention des risques. On rappelle, à partir des résultats précédents que:

$$\gamma_{1,2} = \frac{-\left(r - \delta - \frac{\psi^2}{2}\right) \pm \sqrt{\left(r - \delta - \frac{\psi^2}{2}\right)^2 + 2\psi^2 r}}{\psi^2}$$

Posons  $\delta = \mu - A + \lambda W = v + \lambda W$

Ainsi,

$$\gamma_{1,2} = \frac{-\left(r - (v + \lambda \phi) - \frac{\psi^2}{2}\right) \pm \sqrt{\left(r - (v + \lambda \phi) - \frac{\psi^2}{2}\right)^2 + 2\psi^2 r}}{\psi^2} =$$

<sup>20</sup> Voir en annexe 2 le calcul de la valeur d'option qui est très classique dans ce contexte.

$$\gamma_{1,2} = \frac{-r + v + \frac{\psi^2}{2} + \lambda W + \sqrt{2\psi^2 + \left(-r + v + \frac{\psi^2}{2} + \lambda W\right)^2}}{\psi^2} \quad (19)$$

Nous allons étudier un exemple avec le paramétrage suivant:

$$r = .05$$

$$l = 20$$

$$W = 100$$

$$v = .02$$

$$\psi^2 = .2$$

#### 4.2. LA QUESTION DU CHANGEMENT D'ECHELLE DES DOMMAGES

Nous allons, dans un premier temps, considérer l'impact d'une variation de la probabilité d'accident sur la valeur de l'actif et sur celle de l'option. Il apparaît que plus la probabilité d'accident est élevée, moins grande sera la valeur de l'actif, on notera toutefois, qu'à mesure que grandit cette probabilité, la valeur de l'actif tend asymptotiquement vers 0, alors que pour une probabilité d'accident quasi nulle, la valeur asymptotique du patrimoine vaut 20.004. Cela est représenté dans la figure 1.

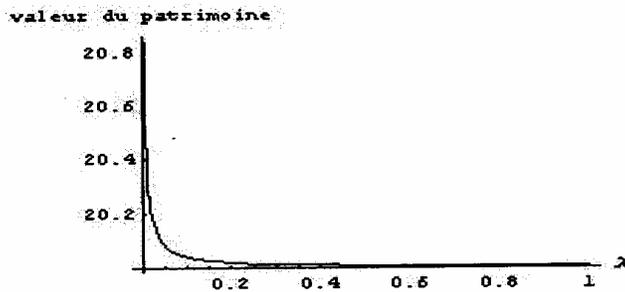


Figure 1

Il en est de même pour la valeur de l'option, qui représente le coût de la prévention. Celle-ci est représentée par la figure 2. On peut constater que cette dernière suit la même forme de l'actif, elle tend, elle aussi asymptotiquement vers une limite donnée, soit ici 0.400199

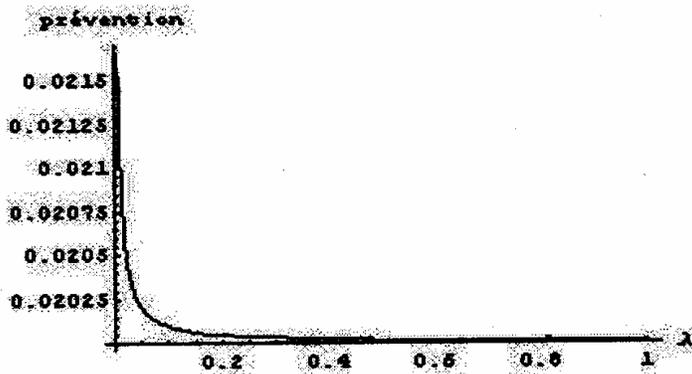


Figure 2

Il apparaît que la valeur de l'option est inférieure ou égale à la valeur de l'actif considéré sur la totalité de l'intervalle de variation de la probabilité d'accident soit ici, [.05, 1].

On peut évaluer l'impact d'un accroissement de la valeur du dommage. Supposons que celui-ci, toute chose égale par ailleurs, passe de 100 à 10 000, c'est à dire que  $W = 10000$ . La simulation et l'étude aux limites montre que ce changement d'échelle n'affecte pas le montant des sommes à allouer à la prévention et à la valeur de l'actif. La figure 3 tend à montrer ce résultat, confirmé par l'étude aux limites au voisinage de 1, (respectivement 0,40 pour la valeur d'option et 20 pour la valeur de l'actif). Cette insensibilité, cependant, ne se retrouve pas lorsque la volatilité des écarts est modifiée.

#### 4.3. LA QUESTION DU CHANGEMENT DES ECARTS QUADRATIQUES

Considérons le cas où à présent  $\psi^2 = 2$  (le reste demeure inchangé:  $r = .05$ ,  $I = 20$ ,  $W = 100$ ,  $v = .02$ ) Il apparaît que l'accroissement de l'instabilité qui résulte de ce changement conduit à un résultat apparemment paradoxal, tel que le montre la figure 3. La valeur de l'actif comme précédemment est toujours décroissante, tandis que la valeur de la prévention part d'une valeur proche de 1 et tend asymptotiquement vers 40 à mesure que le risque augmente ce qui est supérieur à la valeur de l'actif. Ce résultat s'explique par le fait qu'à mesure que le risque grandit le montant de la couverture nécessaire devient de plus en plus important. Dans le cas d'espèce, la probabilité d'équilibre à partir de laquelle les valeurs s'inversent est  $\lambda^* = 0.0235165$

valeur de l'actif et de la prévention.

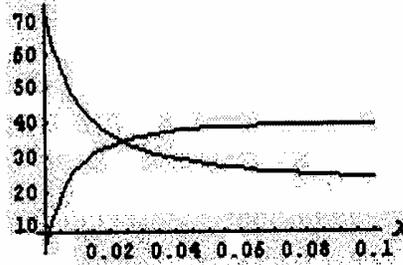


Figure 3

Cette question peut recevoir une réponse analytique. Pour cela il suffit de considérer les conditions pour que  $F(\lambda) = V(\lambda)$  où  $\lambda$  est la probabilité d'occurrence d'un accident. Pour ce faire, partant de  $F(x^*) = \delta\left(\frac{C}{r} + I\right)\left(\frac{1}{\gamma - 1}\right)$  et en posant  $\delta\left(\frac{C}{r} + I\right) = A$

$$F(\lambda) = A\left(\frac{1}{\gamma(\lambda) - 1}\right) \quad (20)$$

Considérant en outre que :

$$V(\lambda) = I\left(\frac{\gamma(\lambda)}{\gamma(\lambda) - 1}\right) \quad (21)$$

Il apparaît que la solution  $\lambda^*$

$$\lambda^* = \frac{-A(2r - 2v - \psi^2) + \sqrt{A^2(2r - 2v - \psi^2)^2 + 8A(A\psi^2 - 2W)}}{2A(A\psi^2 - 2W)} \quad (22)$$

Comme par définition  $1 \geq \lambda^*$  alors

$$1 \geq \frac{-A(2r - 2v - \psi^2) + \sqrt{A^2(2r - 2v - \psi^2)^2 + 8A(A\psi^2 - 2W)}}{2A(A\psi^2 - 2W)} \quad (23)$$

et cette relation se vérifie pour:

$$\psi^2 \geq \frac{2\left(\frac{1}{A} - r + v + W\right)}{-1 + A} = \tilde{\psi} \quad (24)$$

Nous pouvons alors établir la proposition suivante:

Proposition 1 Considérant la probabilité d'accident comme une variable ( $\lambda \in [0,1]$ ), si

$$\psi^2 \geq \frac{2\left(\frac{1}{A} - r + v + W\right)}{-1 + A} \quad \text{alors, il existe } \lambda^* \text{ tel que } F(\lambda^*) = V(\lambda^*), \text{ et pour tout } \lambda > \lambda^*,$$

$$F(\lambda) > V(\lambda)$$

Cette proposition s'applique aux cas où le risque matérialisé par  $\psi^2$  est considéré comme élevé, c'est à dire, selon les critères qui sont définis ici,  $\psi^2 \geq \tilde{\psi}$ . Rappelons que  $\psi = \sqrt{w^2 + \sigma + 2w\sigma\rho}$ , il est composé des divers éléments correspondant au risque de D(.,)

et de  $P(\cdot)$ . En examinant les composants de  $\tilde{\psi}$ , il apparaît que certaines simplifications sont possibles. On peut considérer en effet que:

$$i) \delta \left( \frac{C}{r} + I \right) = A \approx A - 1$$

ii) Pour  $2 \left( \frac{1}{A} - r + v + w \right)$ , on peut considérer que  $\frac{1}{A} - r + v$  sont faibles comparés aux dommages  $W$ , de telle sorte que  $\tilde{\psi}$ , peut se réécrire comme;

$$\frac{2W}{A} = \tilde{\psi}' \quad (25)$$

$\psi^2 \geq \tilde{\psi}' = \frac{2W}{A}$  soit encore,  $\psi^2 \geq \frac{2W}{A}$  et ainsi:

$$\frac{1}{2} A \psi^2 \geq W \quad (26)$$

Ainsi, s'il s'avère que la relation entre les dommages et les risques obéissent à cette relation alors pour tout  $\lambda > \lambda^*$ ,  $F(\lambda) > V(\lambda)$  sur  $[\lambda^*, 1]$ .

Nous pouvons résumer les résultats obtenus. Ainsi, en prenant pour critère  $\frac{1}{2} A \psi^2 \geq W$ , pouvons-nous définir une règle d'évaluation

$$\frac{1}{2} A \psi^2 \geq W \Rightarrow \begin{cases} F(\lambda) > V(\lambda) \text{ si } \exists \lambda^* > 0 \text{ tel que } F(\lambda^*) = V(\lambda^*) \text{ et } \lambda \geq \lambda^* \\ \text{sinon } F(\lambda) < V(\lambda) \text{ sur } [0, \lambda^* [ \end{cases} \quad (27)$$

$$W > \frac{1}{2} A \psi^2 \Rightarrow F(\lambda) < V(\lambda) \text{ pour } \lambda \in [0, 1[ \quad (28)$$

Comment interpréter ces résultats? C'est ce à quoi nous allons consacrer la prochaine sous-section.

#### 4.4. INTERPRETATION DES RESULTATS

Dans ce qui précède le montant global des mesures de prévention est défini, à l'équilibre par la relation  $I = V(x^*) - F(x^*)$ . Lorsque les risques sont relativement limités, suivant les critères définis, alors, la valeur d'option présente une valeur toujours inférieure à la valeur économique estimée du patrimoine, ce qui est normal.

On considère deux cas  $I = V(x^*) - F(x^*) \geq 0$  et  $I = V(x^*) - F(x^*) < 0$ .

a)  $I = V(x^*) - F(x^*) \geq 0$

Cette valeur représente en fait la valeur de la prime d'une assurance virtuelle. On peut assimiler cette dernière à la valeur de l'ensemble des mesures conservatoires destinées à prévenir l'impact d'un PPRN sur l'activité économique. Celles-ci sont de deux ordres.

a) Soit, on décide, pour faire accepter la mise en place du PPRN de dédommager les agents (particuliers et communes) touchés économiquement par la mise en place de ces plans. Ce dédommagement ne peut en aucun cas excéder  $I$ .

b) Soit, on considère que  $I$  doit être consacré essentiellement à la prévention et au dédommagement des agents touchés par un sinistre. Ainsi, face à des risques considérés comme faibles, il apparaît relativement aisé de prévenir les conséquences de l'instauration d'un PPRN. Le montant total des moyens de prévention ne peut excéder  $I = V(x^*) - F(x^*)$ . Cette valeur peut être constituée de différents éléments comprenant:

- les moyens destinés à prévenir le dommage (amélioration des infrastructures, accroissement des moyens de prévention et de lutte contre l'incendie par exemple)
- un fond destiné à dédommager partiellement les victimes d'un sinistre. Le fonds destiné au dédommagement est une partie rémanente des mesures de prévention. Si le montant total de ces dernières est  $G$  par exemple, alors le montant maximal destiné au dédommagement ne peut excéder  $I - G$ . Le choix entre  $G$  et le fond est une décision d'ordre politique, c'est un arbitrage qui, par exemple peut laisser la part congrue au dédommagement par rapport à la prévention. Actuellement, c'est plutôt cette tendance qui est privilégiée.

b)  $I = V(x^*) - F(x^*) < 0$

La question devient plus difficile face à des revenus extrêmement aléatoires. En effet, la prime requise devient particulièrement importante à mesure que croît le risque d'accident. Ce résultat est à la fois évident et paradoxal. L'évidence tient au fait qu'en période de forte incertitude, les agents ont tendance à vouloir bénéficier d'une protection plus forte. Ils demandent des moyens de prévention qui peuvent excéder la valeur du patrimoine à protéger. D'un point de vue économique, ce résultat est paradoxal. En effet, à mesure que diminue la valeur patrimoniale de l'actif, la demande d'affectation de moyens de prévention supplémentaire conduit à surévaluer le montant assurantiel.

En fait, dès lors que  $F(.) > V(.)$  la mise en œuvre de mesures assurantielles semblent inutiles. D'un point de vue strictement financier, il apparaît que la valeur des mesures de prévention est supérieure au patrimoine à protéger. Ce résultat doit toutefois être considéré avec prudence. Il indique simplement, qu'économiquement, la valeur du patrimoine décroît dès lors que la probabilité d'occurrence d'un sinistre est croissante. En fait toute la question est de savoir ce que recouvre  $V(.)$ . Se trouver confronté au cas 2) signifie que la forêt n'a pas de valeur... On retrouve la problématique bien connue de l'évaluation de biens patrimoniaux naturels. Cette situation signifie simplement qu'il est inutile de mettre en œuvre des mesures destinées à compenser les pertes de revenu liées à une activité humaine car la zone considérée ne présente pas d'intérêt économique avéré. En revanche, la question de la valeur patrimoniale du bien est une question à considérer avec les outils "traditionnels" de

l'évaluation contingente appliquée aux zones naturelles. On change alors de problématique, la question n'est plus alors de définir une problématique pour faire accepter les PPRN (ou ici les PPRIF) mais combien doit-on consacrer à la protection des zones vertes. Malgré sa difficulté, cette question est plus classique.

## ANNEXE 1 : VALEUR DU PROJET

La méthode que nous choisissons est la méthode d'évaluation contingente d'un actif patrimonial (contingent claim analysis). Cette méthode, issue de la théorie financière suppose que l'actif considéré est parfaitement corrélé à un actif constitué sur le marché financier. Dans un but didactique nous avons choisi de définir pas à pas le processus de constitution de ce portefeuille<sup>21</sup>.

Evaluer le portefeuille contingent revient à évaluer l'actif de patrimoine. La méthode consiste à comparer les gains obtenus par un placement de l'actif à un taux d'intérêt considéré comme un taux sans risque et le gain associé à son exploitation économique. Ainsi, placer l'actif sur un marché financier ne revêt de sens que si l'actif est rémunéré à concurrence d'un taux de revenu ajusté compte tenu de son risque propre. Concernant  $x(t)$  son taux de revenu d'équilibre ajusté de son risque peut être déterminé en appliquant la théorie du CAPM. Ainsi, le taux de revenu requis pour le placement de  $x(t)$  est équivalent à :

$$\mu = r + \zeta \rho_{xm} \quad (29)$$

où  $r$  est le taux de revenu de l'actif sans risque,

$\zeta$  est le prix de marché du risque,

$\rho_{xm}$  est le coefficient de corrélation du changement de pourcentage en  $x(t)$  avec le taux de revenu du marché avec  $\mu > A - \lambda W$  comme contrainte. L'excédent correspond à un dividende:

$$\delta = \mu - A + \lambda W \quad (30)$$

Considérons que le revenu net est égal à:

$$x - C \quad (31)$$

où  $C$  correspond au coût des infrastructures liées à la réalisation du revenu, on le supposera constant.

Pour déterminer la valeur du projet, on se réfère à la théorie de l'actif contingent (contingent claim analysis) qui propose la constitution d'un portefeuille spécifique en  $t$  constitué des deux éléments suivants: une unité du projet et une position à découvert (destinée à financer l'acquisition du projet) correspondant en l'engagement d'une proportion de  $n$  de revenu où  $n$  est fixé de telle sorte que le risque de portefeuille soit éliminé (Black et Scholes (1973)). L'emprunt destiné à financer le portefeuille dans l'intervalle  $[t + dt]$  équivaut à  $nx(t)dt$  unités de revenu. Le niveau de remboursement correspondant à cet emprunt est de  $\delta nx(t)dt$ .

Le revenu net engendré par la détention du revenu s'établit en :

$$[x - C - \delta nx(t)]dt \quad (32)$$

Ce portefeuille crée des gains en capital équivalents à :

$$dV - ndx \quad (33)$$

En décomposant en appliquant le lemme de Itô, on obtient:

$$dV - ndx = V' dx + \frac{1}{2} V'' [dx]^2 - ndx \quad (34)$$

On sait que le produit des accroissements est faible de telle sorte que  $dsdt \rightarrow 0$ , *in fine*, les gains en capital s'écrivent:

<sup>21</sup> Dixit et Pyndyck (1994)

$$S[V'-n]x(t)dt + \frac{1}{2}\psi x(t)^2 V''dt + \psi[V'-n]x(t)ds \quad (35)$$

En suivant Dixit et Pyndyck (1994) on pose  $V' = n$ , on obtient alors un montant de gains en capital équivalent à :

$$dV - ndx = \frac{1}{2}\psi^2 x(t)^2 V''dt \quad (36)$$

Ajoutant les gains en revenu et en capital, le portefeuille rapporte un gain équivalent à :

$$\left[ x - C - \delta V'x(t) + \frac{1}{2}\psi^2 x(t)^2 V''dt \right] dt \quad (37)$$

L'équilibre de ce portefeuille nécessite de rendre équivalent son revenu lié à son exploitation et le revenu issu de son placement sur le marché financier au taux de rémunération de l'actif sans risque  $r$ .

$$dV - V'dx = x - C - \delta V'x(t) + \frac{1}{2}\psi^2 x(t)^2 V'' \quad (38)$$

(en omettant  $dt$  des deux côtés de l'équation). On obtient alors l'équation différentielle suivante :

$$\frac{1}{2}\psi^2 x(t)^2 V'' + (r - \delta)V'x(t) - Vr + x(t) - C = 0 \quad (39)$$

La solution générale de ce système s'obtient par une argumentation standard et équivaut à :

$$V(x) = \frac{x}{\delta} - \frac{C}{r} + A_1 x^{\gamma_1} + A_2 x^{\gamma_2} \quad (40)$$

Les racines  $\gamma_1$  et  $\gamma_2$  résolvent l'équation du second degré issue de l'équation (24) :

$$\frac{1}{2}\psi^2 \gamma(\gamma-1) + (r - \delta)\gamma - r = 0 \quad (41)$$

La question qui se pose est de savoir quelle est la valeur des deux racines de cette expression dont les solutions s'écrivent :

$$\gamma_{1,2} = \frac{-\left(r - \delta - \frac{\psi^2}{2}\right) \pm \sqrt{\left(r - \delta - \frac{\psi^2}{2}\right)^2 + 2\psi^2 r}}{\psi^2} \quad (42)$$

On peut montrer que la racine  $\gamma_1$  est positive (la pente de  $\frac{1}{2}\psi^2 \gamma(\gamma-1) + (r - \delta)\gamma - r$  est

croissante car  $\frac{1}{2}\psi^2 > 0$ , en 0 cette expression vaut  $-r$  et en 1,  $-\delta < 0$  car par hypothèse  $\delta$

est positif, le graphe de cette fonction passe en 0 par une valeur négative). Ainsi, il possède une valeur négative  $\gamma_1$  et une valeur positive  $\gamma_2$  supérieure à 1.

Si nous considérons la solution générale la question de la détermination des constantes de  $A_1 x^{\gamma_1} + A_2 x^{\gamma_2}$  se pose. Pour ce faire nous pouvons constater que si le revenu  $x$  tend vers 0, alors la valeur de  $V$  tendrait vers l'infini par  $\gamma_2 < 0$ . Ce résultat est incompatible avec le fait que le revenu de l'actif détermine sa valeur. Par conséquent,  $V(0) = 0$  et  $A_2 = 0$ . Habituellement, on émet l'hypothèse d'absence de bulle spéculative ce qui peut aisément se comprendre pour un bien environnemental, aussi on considère  $A_1 x^{\gamma_1}$ . Pour des valeurs

positives de  $x$ , la valeur de l'actif dépendrait de sa valeur actualisée  $\frac{x}{\delta} - \frac{C}{r}$  et d'un autre facteur  $A_1 x^{\gamma_1}$  par conséquent  $A_1 = 0$ . Ceci peut être vu en considérant aussi que  $V'(\infty) < \infty$ . Ainsi, la valeur de l'actif est alors :

$$V(x) = \frac{x}{\delta} - \frac{C}{r} \quad (43)$$

Nous pouvons décomposer  $\bar{\delta}$  pour réécrire la valeur de l'actif :

$$\bar{\delta} = \mu - A + \lambda W$$

$$V(x) = \frac{x}{\delta} - \frac{C}{r} = \frac{x}{\mu - A + \lambda W} - \frac{C}{r} \quad (44)$$

Cette dernière équation indique que la valeur du projet est égale à la valeur actualisée présente des flux de revenu où  $x$  est escompté au taux de revenu ajusté moins le coût  $C$  actualisé au taux d'intérêt sans risque  $r$ . On notera que la part de risque associée à un éventuel accident pèse sur le taux d'actualisation et diminue d'autant la valeur du projet.

## ANNEXE 2: CALCUL DE LA VALEUR DE L'OPTION

Pour ce faire on considère que l'option fait partie d'un portefeuille dont le complément est constitué par un endettement correspondant à un certain pourcentage du revenu de l'actif lui-même, (autrement dit on acquiert l'option en s'endettant à concurrence de  $nx(t)$  où  $n$  est cette proportion). La valeur nette du portefeuille est alors:

$$F(x) - nx(t) = F(x) - F'(x)t \quad (45)$$

Le coût de constitution du portefeuille s'établit par conséquent à  $\delta F'(x)dt$ . Le revenu de la détention de celui-ci correspond alors à:

$$dF - F'(x)dx - \delta F'(x)dt \quad (46)$$

Par les accroissements de Taylor et par l'application du lemme de Itô, on peut décomposer cette expression:

$$dF = F'(x)dx + \frac{1}{2} F''(dx)^2 \quad (47)$$

en remplaçant cette expression dans la formule du revenu net, celui-ci devient:

$$\frac{1}{2} F''(dx)^2 - \delta F'(x)dt \quad (48)$$

$$\frac{1}{2} \psi^2 x^2 F'' dt - \delta F'(x)dt \quad (49)$$

Ainsi, pour éviter des possibilités d'arbitrage, ce revenu doit être égal au placement du portefeuille au taux d'intérêt sans risque, on compare alors les deux revenus (en simplifiant par  $dt$ ).

$$\frac{1}{2} \psi^2 x^2 F'' - \delta F'(x) = r[F(x) - F'(x)t] \quad (50)$$

Obtient alors l'équation:

$$\frac{1}{2} \psi^2 x^2 F'' + (r - \delta)xF'(x) - rF(x) = 0 \quad (51)$$

Ici, l'équation différentielle est homogène de degré 2, on peut constater qu'elle possède les mêmes coefficients que l'équation différentielle précédente. Par voie de conséquence la solution générale s'écrit :

$$F(x) = B_1 x^{\gamma_1} \quad (52)$$

La racine  $\gamma_2 < 0$  est éliminée. Il reste à déterminer la constante  $B_1$ . Pour ce faire, on se réfère aux conditions aux bornes déjà évoquées,  $F(0) = 0$  et  $F(x^*) = V(x^*) - I$ . On ajoute une condition supplémentaire qui est qu'on suppose nécessaire la continuité de  $F(x^*)$  en  $x^*$ , pour cela, on pose que  $F'(x^*) = V'(x^*)$ .

### **CHAPITRE 3**

## **APPLICATION DE L'APPROCHE ASSURANTIELLE LES LOGIQUES DES MUNICIPALITES ET DE L'ADMINISTRATION**

### **SOMMAIRE**

1. LA QUESTION DE LA PROBABILITE D'UN ACCIDENT D'AMPLEUR MAXIMALE (LA VALEUR ).....	115
2. LES CHOIX DES MUNICIPALITES : L'OPTION DE DEFENDRE UNE ZONE.....	119
2.1 Les données du problème.....	119
2.2. Cas idéal d'un aménagement complet du site avec une probabilité de propagation quasi nulle.....	120
2.3. Aménagement partiel du site.....	121
3. LA LOGIQUE ECONOMIQUE DE L'ADMINISTRATION.....	125
3.1 Les choix de politique publique.....	127
3.2 Une logique réglementaire plus qu'une logique économique.....	129
a) La protection des sites forestiers.....	133
b) L'aménagement de l'espace forestier.....	133
c) Les défenses matérielles.....	133
d) Les incitations d'ordre privé : La question du débroussaillage.....	134
CONCLUSION.....	137

Ce chapitre est consacré à étudier les conditions d'application du modèle du chapitre précédent d'un double point de vue : celui de municipalités et celui de l'administration. Il fournit une base analytique aux diverses catégories d'agents lors de la mise en place d'un PPRIF. Il est montré que les contraintes propres à chaque entité rend difficile une convergence de vue correspondant à un véritable consensus. Les municipalités tendent à favoriser le développement économique de leur commune même, si par ailleurs, elles sont conscientes de devoir protéger l'environnement de leurs administrés ; en revanche, l'administration est soumise à des contraintes plus vastes et doit intégrer, dans ses calculs l'interdépendance des objectifs assignés par l'Etat : préservation de la flore et de la faune, nécessité d'écarter les populations des zones à risque, etc. On met en évidence, dans ce chapitre la spécificité du PPRIF par rapport aux autres types de PPR. Ainsi, la délimitation d'une surface inconstructible conduit l'administration à définir les moyens destinés à la protéger. Cela est réalisé d'un double point de vue. Il s'agit, bien évidemment tout d'abord de préserver les surfaces boisées et limiter l'impact d'un incendie, mais aussi d'éviter qu'un incendie maîtrisable ne se transforme en incendie majeur et ne détruise des hectares partiellement urbanisées.

Aussi, dans une première partie la question de la définition de la probabilité d'un accident majeur est-elle abordée. Cette question est d'importance car, comme nous le montrerons, il est à peu près certain que dans toutes les villes de la bande littorale, par exemple, un incendie naîtra au cours d'une année donnée. Comment éviter que cet incendie quasi-certain ne débouche sur une catastrophe majeure ? En fait il s'agit de comprendre la formation de l'amplitude d'un événement dans le cadre du processus de poisson du modèle théorique. Ce facteur est fondamental pour déterminer, d'une part la valeur du patrimoine à protéger et, d'autre part, le montant des moyens de protection et de prévention à mettre en œuvre. De cette dernière valeur dépend le choix final entre la décision de rendre la zone défendable, dans le cadre d'un PPRIF, ou de renoncer et, ainsi, d'accepter les propositions préfectorales.

## 1. LA QUESTION DE LA PROBABILITE D'UN ACCIDENT D'AMPLEUR MAXIMALE (LA VALEUR )

Compte tenu de l'analyse précédente, il apparaît fondamental pour les maires des communes concernées par la mise en œuvre d'un PPRIF de connaître, aussi précisément que possible, la zone géographique à laquelle appartient sa commune. Paradoxalement, pour les Alpes Maritimes, les zones à incendies de forêt récurrents ne sont pas uniformément réparties sur le territoire du département, à l'exception de l'arrière pays connu pour être faiblement peuplé. Les études précédentes montrent que la connaissance de la classe de référence (de 1 à 6 pour la recherche concernée) permet de définir la nature des sinistres, cela, bien évidemment, à partir des statistiques passées. La forte croissance de la population littorale est susceptible de remettre en cause ces schémas, il n'en demeure pas moins que dans maintes communes la question de la mise en place d'un PPRIF peut apparaître comme un frein au développement prévu. La mise en place de zones défendables, en concertation avec la préfecture peut constituer une alternative. Celle-ci doit reposer sur une connaissance précise du relief, de la végétation, de l'étendue possible des feux et, par voie de conséquence, des moyens à mettre en place pour rendre cette zone défendable.

Classes	Commune représentative	Code commune	S1	S2	S3	S4
1	Peymeinade 095	3,51 0,025 0,075 20	3428			

2	Aspremont	006	0,42	0,088	0,089	78	396
3	Bonson	021	1,48	0,033	0,046	19	996
4	St Martin Var	126	0,12	0,045	0,045	19	64
5	Bar-sur-Loup	010	0,21	0,041	0,162	55	307
6	Valderoure	154	0,07	0,009	0,012	20	164

Surface feux de forêts / Surface commune : S1

Nombre feux de forêts / Surface commune : S2

Nombre feux périurbains / ha : S3

Répartition des éclosions par commune : S4

Surfaces par commune (en ha) : S5

Nous allons procéder à l'estimation du calcul que devraient opérer les communes à partir des données sur les incendies, étant entendu que le calcul proposé ici ne constitue qu'une méthodologie qui doit être approfondie.

A partir des classes constituées précédemment, nous identifions les communes les plus représentatives de leur classe et calculons, dans un premier temps la probabilité d'occurrence d'un sinistre. Il est évident que pour le décideur, les questions centrales portent sur l'étendue des sinistres en terme de surfaces brûlées.

Il apparaît que fondamentalement les six zones définies réagissent différemment face à un incendie. Cela tient à leur situation géographique, à leur développement économique, etc. Il s'ensuit que l'évaluation du patrimoine et de ce fait, des investissements prévus, à montant identique, ne sont pas valorisés de façon identique. Ainsi, par exemple, il est évident que les zones 1 et 5 ou 6 par exemple, sont frappées de façon très différente par les incendies. Cela a encore été démontré en l'été 2003, où les villes de la zone 1 ont subi de grands incendies particulièrement dévastateurs, alors que pendant une quinzaine d'années elles ont été épargnées relativement. Il est alors évident, que la probabilité de subir un incendie dévastateur dans cette zone est plus élevée que pour les autres zones.

Il est évident, par exemple, que la probabilité d'occurrence d'un incendie dévastateur dans la zone 4, caractérisée par un nombre faible d'éclosion de feu annuellement (moins d'un feu par an pour les communes de cette zone), avec une faible étendue d'incendie, est plus faible que pour la zone 1 qui a déjà connu, en trente ans, des incendies fortement destructeurs.

Pour chaque zone, l'impact d'un incendie, en terme de surface est différent. Ainsi, il est évident que les zones de montagne à faible densité de population peuvent voir un incendie brûler une vaste étendue de forêt avec des conséquences économiques moindres que pour les zones littorales touchées par le mitage urbanistique. Aussi, doit-on établir des équivalences en termes de coût d'un incendie qui ne repose pas simplement sur la notion de surface de forêt brûlée.

Autrement dit, la probabilité liée au processus de poisson et qui est associée au maximum de destruction dépend d'un certain nombre de facteurs. Ainsi, il est certain que le département des Alpes maritimes connaîtra, en été par exemple, un certain nombre de départs de feu. De même qu'il est hautement probable qu'une commune subira un certain nombre de départs de feux durant cette période. La question est de savoir si ces derniers atteindront un niveau considéré comme catastrophique. En fait, ce niveau est déterminé par deux éléments. Le premier est constitué de la série des incendies constatés sur la période et, plus généralement de l'historique de ces derniers. Le second doit prendre en compte les conditions climatiques spécifiques à chaque période considérée. Les deux événements ne sont pas indépendants.

Probabilité d'un incendie

Classes	Commune représentative	Code commune	S5	S6 = S5/30	S7 = S4/30
1	Peymeinade 095	3428	114,26	0,66	
2	Aspremont 006	396	13,2	2,6	
3	Bonson 021	996	33,2	0,63	

4	St Martin Var	126	64	2,13	0,63
5	Bar-sur-Loup	010	307	10,23	1,83
6	Valderoure	154	164	5,46	0,66

L'examen de ce tableau montre que l'occurrence annuelle d'un incendie significatif, c'est-à-dire à fort pouvoir destructeur, est importante. Ainsi, Les valeurs S6 et S7 désignent-elles respectivement la surface annuelle détruite en moyenne sur 30 ans et le nombre de départs de feux ayant débouché sur des incendies significatifs. Les autorités doivent s'attendre chaque année à l'éclosion d'un incendie aux conséquences importantes ; en moyenne, sans trop exagérer, on peut dire que chaque classe peut s'attendre à un incendie qui peut détruire plus de deux hectares avec une probabilité égale à 1.

Ce constat est important, il justifie à lui seul la politique de mise en place des PPRIF. En effet, la question n'est pas de connaître la probabilité d'un incendie significatif, c'est-à-dire correspondant à la moyenne des incendies présentés dans le tableau précédent pour chaque classe, mais quelle est la probabilité d'un incendie aux conséquences qui dépassent largement les moyennes attendues ? Une autre catégorie de questions, assez distinctes de la première concerne l'impact économique de ces feux. En fait, si on observe la classe 1, il apparaît que la commune de Peymeinade n'est pas ravagée chaque année par un incendie, mais qu'elle subit, de façon cyclique un grand incendie. Paradoxalement, hormis les classes 4 et 6 où les feux ont peu de conséquences, toutes les autres classes sont dans le même cas, avec des intensités différentes que la classe 1. Cela concerne en fait l'intégralité des communes comprise dans ces zones.

Il pourrait être intellectuellement satisfaisant de construire, une valeur pour chaque classe et/ou les villes représentatives de ces classes. En fait, cette tâche se révèle assez artificielle. Cette valeur dépend de la zone de la ville considérée d'une part et de la valeur économique que les particuliers et la municipalité lui attribuent. On peut toutefois tenter une simulation à titre d'exemple. La question qui se pose est alors de savoir s'il est économiquement acceptable d'instaurer un PPRIF dans une zone donnée. On confronte alors deux points de vue, celui de la commune et celui de l'administration.

## 2. LES CHOIX DES MUNICIPALITES : L'OPTION DE DEFENDRE UNE ZONE

Ce choix qui a été déjà développé d'un point de vue théorique sera traité à l'aide d'un exemple. On examine deux situations. La première est typique

### 2.1 Les données du problème

Supposons que pour la ville de Peymeinade, un sixième des surfaces brûlées soient concernées par l'instauration d'un PPRIF. Supposons en outre que la ville escomptait, avant l'instauration du PPRIF, de développer divers programmes immobiliers correspondant à 350 appartements dont les taxes d'habitation et foncières rapportaient, à raison de 700 euros pour chacun, un montant  $x_0 = 245\,000$  euros /ans

La liste des incendies en trente ans, s'établit en ainsi :

date	heure	surface	date	heure	surface
26 Juin 1976	14h	6 ha	12 Août 1994	14h	0,01 ha
29 Juillet 1976	16h	0,1 ha	25 Août 1994	14h	2 ha
21 Mars 1978	16h	0,3 ha	20 Mars 1995	15h	1 ha
1er Octobre 1978	05h	0,5 ha	8 Mai 1997	22h	2,3 ha
7 Décembre 1980	14h	1 ha	21 Juillet 1998	19h	0,1 ha
4 Janvier 1981	18h	6 ha	24 Juillet 1999	10h	0,005 ha
31 Janvier 1983	03h	0,3 ha	25 Juillet 1999	22h	0,0015 ha
23 Août 1986	14h	3402 ha	26 Mars 2000	15h	0,15 ha
21 Février 1993	13h	6 ha	6 Juillet 2001	15h	0,001 ha

26 Mai 1993	15h	0,5 ha	9 Septembre 2001	16h	0,025 ha
6 Juillet 1993	18h	0,015 ha	20 Avril 2002	15h	0,06 ha
18 Juin 1994	13h	0,05 ha	28 Avril 2002	11h	0,03 ha

Ainsi, hormis le 23 Août 1986, où le feu a ravagé plus de 3000 hectares (en fait, le feu est parti de la commune et s'est étendu sur les communes avoisinantes), cette commune connaît des incendies de faible amplitude. On peut considérer alors que la valeur maximale de perte est associée à ces 3000 hectares qui, à l'époque avaient entraîné d'importants dommages matériels. En revanche, on peut constater qu'en trente années, seul l'incendie de 1986 a fait d'aussi importants dégâts. Ainsi, la probabilité d'un incendie significatif, mais faible en surface dévastée est, pour Peymeinade, assez forte ; en revanche, la probabilité d'un grand incendie est quant à elle faible. Toutefois, il est difficile de quantifier la probabilité d'occurrence d'un incendie de cette taille. Plusieurs facteurs doivent être réunis. Celles-ci sont bien connues et tiennent au degré de sécheresse, aux conditions météorologiques. Ces deux facteurs sont essentiels pour expliquer le montant de moyens de défense appliqués à la zone menacée. A conditions climatiques identiques, la multiplicité de départs de feux sur le territoire accroît considérablement le développement d'un incendie majeur. Ces considérations ont été avancées pour montrer la difficulté de probabiliser a priori l'occurrence d'un incendie de grande amplitude même en disposant d'une base statistique qui comprend trente années.

## 2.2. Cas idéal d'un aménagement complet du site avec une probabilité de propagation quasi nulle

Si nous reprenons l'exemple traité, il apparaît que le programme immobilier doit rapporter à la commune une somme équivalente à  $x_0 = 245\,000$  euros/ans, rapporté à une actualisation perpétuelle à un taux de 3 %, correspondant à la moyenne des taux d'intérêt bonifiés, le capital estimé de ce programme serait de 6125000€ pour un calcul libéré de tout risque lié aux incendies. Soit :

$$VAN(x) = x_0 / 0.03 = 6125000$$

Cette valeur correspond à la VAN du projet pour un taux d'actualisation perpétuel.

La mise en place d'un PPRIF sur la zone à lotir gèle les revenus escomptés. Cependant, la mise en place du programme peut avoir plusieurs conséquences suivant la nature des travaux :

Aménagement complet du site : Il s'ensuit une réduction à un niveau proche de zéro d'un risque d'incendie de forêt. En effet, il implique une déforestation partielle, ou tout au moins un aménagement des espaces verts et, un accroissement des moyens de défense. En effet, en général, les PLU exigent la mise en place de moyens de défense contre l'incendie par la mise en place de bornes à incendie et autres aménagements. La question qui se pose est de savoir quels sont les moyens dont dispose la commune pour « négocier » l'aménagement des permis de lotir ou de construire des lotissements considérés. Cela signifie que la VAN peut constituer une base acceptable d'évaluation. La négociation avec les services de la préfecture porte alors sur les conditions de l'aménagement de la zone. La défense du site fait partie intégrante des conditions d'aménagement des zones à lotir. Ces aménagements peuvent être supportés par la commune, mais peuvent aussi être le fait des lotisseurs. C'est par exemple le cas de la ville de Mandelieu, où un quartier résidentiel, le quartier du Grand Duc, initialement inclus dans un PPRIF, après négociation, est devenu constructible. Les aménagements ont été réalisés sur fonds privés. Cela signifie que les acheteurs ont supporté le poids des aménagements. Paradoxalement, les moyens de défense dépendent de la configuration des terrains, des possibilités d'aménagement etc.. Tout dépend alors, de la volonté et des capacités des communes pour supporter ceux-ci. La négociation dépend alors des relations de la commune avec les lotisseurs. Par exemple, en ce qui concerne l'exemple de Mandelieu, la détermination des lotisseurs s'explique par le fait que le quartier du Grand Duc avait été désigné comme ZAC dans un POS. La décision préfectorale

d'inclure ce quartier dans un PPRIF avait gelé les projets des promoteurs. Ceux-ci ont accepté de supporter les aménagements nécessaires pour rendre la zone défendable.

### 2.3. Aménagement partiel du site

Dans ce cas, le risque d'incendie existe toujours avec pour contrepartie les risques de pertes en vies humaines et en biens immobiliers et matériels. Comment calculer concrètement la probabilité d'occurrence d'un incendie significatif, c'est-à-dire, dans le cas de la ville mentionnée, qui est susceptible d'affecter la valeur estimée du capital investi en valeurs immobilières ? En fait, malgré l'aspect spectaculaire des incendies, ceux-ci ont peu affecté les patrimoines immobiliers dès lors, bien évidemment, qu'il ne s'agissait pas de forêt, comparativement à d'autres risques naturels (inondations d'Auribeau sur Siagne en 1994, ou crues du Var à la fin des années quatre-vingt dix). De ces vingt trois données correspondant aux éclosions dans cette ville, il apparaît que si la probabilité d'un feu annuel est forte, la probabilité pour qu'il soit significatif au sens où on l'entend (dommages matériels importants) est relativement faible. La probabilité d'occurrence d'un tel évènement dépend à la fois de la probabilité d'occurrence d'un incendie de grande ampleur, de la probabilité que les biens immobiliers soient affectés. Soient A, l'évènement correspondant à la surface maximale détruite dans la commune, et B le second. On peut raisonnablement penser que A et B sont indépendants. En effet, même si a priori on peut penser qu'il existe un lien de causalité entre la taille d'un incendie et l'atteinte des biens immobiliers, les modalités de calcul des deux probabilités sont radicalement différentes. La première peut reposer sur l'étude de la série temporelle des éclosions d'incendie sur la commune par exemple. La seconde, en revanche, peut se fonder sur la probabilité de la destruction de bâtiments industriels et à usage d'habitation dans le département pour des incendies de même ampleur par exemple.

Soient  $P(A)$  et  $P(B)$  les deux probabilités associées aux deux évènements. Concernant l'évènement A, supposons que l'on se tienne à la seule donnée des éclosions pour les trente dernières années. Si A est l'évènement tel que , alors, . Concernant l'évènement B, soit la destruction de biens immobiliers, l'évaluation de la probabilité est plus délicate à opérer. On peut, par exemple, recenser les incendies de taille similaires dans des zones géographiques similaires et estimer le pourcentage de valeur détruite. Si cette valeur représente par exemple 2% des habitations détruites alors, .

De plus, toutes les villes, avec des conditions météo similaires ne sont pas affectées de la même façon par les incendies. Ainsi, il existe environ une cinquantaine de communes similaires à la ville de Peymeinade (en étendue, location, importance, etc.). Soit D cet évènement et  $P(D)=1/50$ . Cette probabilité signifie que la probabilité que cette ville soit particulièrement touchée par un incendie majeur est de 1/50 parmi les communes susceptibles d'être affectées par ce type d'incendie. Ici encore, la probabilité est indépendante des autres.

Soit C, l'estimation de la probabilité de la valeur maximale détruite, alors :

La question qui se pose alors est l'estimation de W, qui correspond dans le modèle au total des destructions envisagées. On ne peut s'en tenir à des quantités d'hectare brûlés, mais à une estimation économique de la part maximale brûlée. A partir de l'exemple traité, concernant, par exemple, la zone à lotir sur un terrain qui a déjà brûlé dans le passé, la question est de savoir si on retient  $W=x_0=245\ 000$  euros/ans, soit la totalité du programme, ou seulement une fraction. A ce niveau, tout dépend de la configuration de la zone et des moyens de défense naturels d'une part, mais aussi induits par l'aménagement de la zone. Supposons que la municipalité peut estimer un spectre de perte financière maximale lié à l'éclosion de l'incendie. Dans l'hypothèse où elle estime à 10% la perte du patrimoine immobilier concernant ce programme, alors la valeur de la probabilité maximale de perte est :

La valeur de la perte maximale escomptée par unité d'euro investie peut être estimée à :

En supposant que le revenu de l'actif soit par l'équation (29)

$$\mu = r + \sigma^2 x m = 0.04,$$

(soit une estimation du risque équivalente à 1%).

En supposant en outre, pour simplifier que :  $C = A = 0$ , alors

$$\delta = \mu - A + \lambda W = v + \lambda W = .04 + .00735 = .04735$$

Ainsi,

On notera que par rapport à la valeur VAN, la perte due au risque incendie peut être estimée à

Cette valeur correspond à la perte en capital due à l'existence d'un risque incendie.

On peut alors estimer la valeur des investissements de prévention à partir de la valeur d'option. Pour ce faire, on doit s'arrêter à la valeur  $I$ , qui en théorie financière correspond à la valeur d'exercice, c'est-à-dire la valeur du titre à la date d'exercice de l'option. Dans le contexte des options réelles, cette valeur correspond à la valeur actualisée de l'intégralité des moyens de prévention à mettre en œuvre pour rendre la zone « défendable ». Il s'agit alors de déterminer le montant annuel des ressources destinées à prévenir les incendies dans la zone. La valeur de ces moyens s'établit en

$$F(x) = \text{Max}[V(x) - I, 0] \text{ avec, à l'équilibre: } F(x^*) = V(x^*) - I$$

La question qui se pose est de savoir ce que de façon concrète  $I$  représente. Ainsi, on sait que la zone ne sera pas lotie dès lors que :

$$V(x^*) - I = 0.$$

Cela permet de déterminer  $I$ . En effet, soit  $k$ , le montant investi annuellement en prévention, il s'ensuit que:

,  
soit, annuellement ;

Ainsi, si le montant annuel de la prévention s'élève à 155227,032€ , alors, la municipalité doit abandonner son projet de lotissement car à long terme, ce projet lui coûte autant qu'il lui rapporte.

Ainsi, cette procédure permet de mesurer le montant maximal de prévention que peut affecter la municipalité, où les décideurs concernés, à la prévention d'une zone. Dans cet exemple, le point de départ est constitué de la « rentabilité », en termes financiers, du déclassement d'une zone, prévue en zone rouge, en zone « défendable » ou encore zone à urbaniser. Dans le cas d'espèce, il s'avère que la municipalité doit affecter moins de 155227,3 euros par an pour que le projet soit défendu et rentable.

En conclusion, le choix pour une commune de défendre et aménager une zone doit reposer sur une solide argumentation financière. Des revenus (fiscaux ou autres) trop incertains tendent à peser sur la décision d'aménager l'espace forestier. En fait, deux logiques vont alors se combattre, celle de l'administration qui délimite une zone et celle de la commune qui conteste cette délimitation.

### 3. LA LOGIQUE ECONOMIQUE DE L'ADMINISTRATION

Il apparaît alors clairement que la mise en place d'un PPRIF, caractérisé par des zones d'exclusion de toute construction et bâti, a pour objectif principal la protection et la préservation de l'activité humaine, les biens immobiliers etc. Cependant, la création de

zones vertes correspond aussi, dans les zones géographiques qui s'y prêtent, à l'extension d'un domaine forestier qu'il s'agit de protéger. Ainsi, contrairement à une zone inondable, où il suffit de soustraire la population aux risques de crues décennales ou centenales, la création de zones libres de construction, dans le domaine forestier, contribue à accroître la sensibilité et la vulnérabilité de ces sites. Ils peuvent aussi menacer les habitations et constructions de zones parfaitement autorisées, dans l'hypothèse où l'incendie échappe à tout contrôle. De ce point de vue, il est intéressant de s'arrêter au bilan des incendies des trois premiers semestres de 2003 qui marquent une rupture par rapport aux croyances antérieures. Cette analyse nous permettra de mettre en exergue le calcul de l'administration qui peut échapper à une logique économique standard.

L'année 2003 est caractérisée par une recrudescence des incendies dans les départements du Sud de la France, Cette situation est liée à une période de sécheresse et de déficit hydrologique exceptionnel. Le tableau suivant est le bilan de l'année en cours (non encore à son terme (septembre 2003)).

Département	Année 2003		Année 2002		Moyenne entre 1996 et 2001	
	Nbre feux	Surf.Totale	Nbre feux	Surf.Totale	Nbre feux	Surf.Totale
04	55	877	28	993	89	464
05	15	475	9	34	13	14
06	340	2723	208	1564	263	958
07	330	2626	168	369	155	670
11	90	454	82	251	89	546
13	227	2274	187	303	227	2378
26	96	369	25	99	24	50
2A	379	6350	205	693	416	1077
2B	288	10270	154	789	654	5656
30	94	340	62	97	76	395
34	214	1289	127	689	188	655
48	42	56	100	146	27	156
66	47	387	37	83	87	350
83	338	18770	246	173	345	1126
84	107	222	39	16	63	123
TOTAL	2662	47482	1677	6299	2716	14618

Le nombre de départs de feux et les surfaces brûlées sont plus importants en 2003 qu'en 2002 ; canicule et faible pluviométrie, alliés dans certains départements à un déficit en eau, ont conduit à de nouvelles considérations relatives à la question de la maîtrise des incendies et à l'estimation de la place des PPRIF. Comparée à une quinzaine d'année en arrière, cette année n'est pas remarquable par les surfaces détruites, mais par un lourd bilan humain et matériel. En Corse comme sur le continent les dégâts sont lourds en terme de vies humaines et d'habitations détruites.

Ainsi, dans certaines zones le nombre de feux a pu rester sensiblement identique à la moyenne des éclosions sur 5 à six ans, cependant, les surfaces brûlées ont été multipliées par près de 11 fois la moyenne sur cette période (cas du Var (83), des Hautes Alpes ou de la Drôme (26)) .

L'ambiguïté fondamentale du PPRIF tient à sa nature. Tous les autres PPR ont pour objet de soustraire la présence humaine aux caprices de la nature et de préserver essentiellement les vies et les biens. Bien évidemment le PPRIF a, par nature, cette vocation. Son objet, aussi, en délimitant un périmètre non-constructible est aussi de concourir à la perpétuation d'une forêt. Les causes des destructions des forêts, nous l'avons vu, sont essentiellement anthropique. Contribuant à maintenir une forêt, il oblige les Pouvoirs Publics à se porter garant de la perpétuation de la forêt.

Il s'ensuit que délimiter des périmètres non-constructibles revient aussi à délimiter des périmètres à préserver contre le feu. Pour les Alpes-Maritimes, ce choix peut aboutir à des situations paradoxales dans certaines zones. Ainsi, pour les zones littorales, la mise en place de PPRIF peut contribuer à accroître potentiellement les risques d'incendie. En effet, dès lors qu'une zone n'est plus constructible, les pouvoirs publics prennent implicitement en charge les conditions de sa défense, même si, par ailleurs, la responsabilité du débroussaillage incombe aux particuliers pour les zones privées.

La tâche des pouvoirs publics est alors d'estimer le coût de l'éclosion et de l'expansion d'un incendie d'une part, mais aussi, d'autre part, lorsque cet incendie se propage les coûts des différentes options offertes pour le combattre. Le dilemme est alors le suivant. Dans les zones à forte densité forestière mais touchées par un mitage résidentiel important quelles sont les priorités à préserver ? Si, bien évidemment le sauvetage des populations est une priorité indiscutable, il en va autrement des biens immobiliers privés. En effet, vouloir défendre un habitat isolé revient à disperser les moyens de lutte, et, partant peut conduire à une grande inefficacité des secours.

La question qui se pose à l'administration, face à cette situation est de savoir comment estimer le coût des moyens de lutte dès lors qu'un espace forestier est protégé par un PPRIF par exemple. On notera que cette question se pose avec la même acuité sans la création d'un tel plan. Cependant, le fait de créer un PPRIF et, par voie de conséquence, de délimiter un périmètre forestier pérenne, conduit à se demander ce qu'il adviendra de cette zone.

Les points à prendre en considération sont alors les suivants :

- Quels sont les risques de transmission d'un incendie d'une zone forestière soumise à PPRIF à un habitat péri-urbain, voire urbain ?
- Peut-on valablement isoler les zones protégées des autres zones ?
- Quel est le montant des moyens à mettre en œuvre pour protéger les zones urbanisées ?

Ces trois questions dépassent le cadre strict du PPRIF. Cependant, comme nous l'avons vu elles y sont strictement associées. En effet, sans l'instauration de PPRIF, la question des zones à protéger reste vague, soumise aux changements des Plans Locaux d'Urbanisme par exemple. L'instauration du PPRIF, de ce fait, implique la responsabilité de l'Etat dans la défense des zones qu'il a contribué à créer. De ce fait, bien qu'administrativement rattachées à la commune et sous la responsabilité juridique des maires, ces zones doivent être intégrées dans le cadre des plans de défense incendie. Il s'ensuit que les moyens financiers pour réaliser un tel objectif doivent être définis.

En reprenant l'exemple ci-dessus, il est évident que l'administration est confrontée à un problème d'évaluation complexe. Face à une situation comme celle de 2003, les choix des moyens de défense et leur financement restent ouverts.

### 3.1 Les choix de politique publique

L'expérience de l'été 2003 a montré que l'éparpillement de l'habitat forestier, autorisé ou non, l'instauration d'un « mitage » résidentiel avait eu pour conséquence d'atténuer la puissance d'intervention des secours et de faire éclore d'inutiles polémiques sur les priorités de défense. On a pu ainsi mesurer la nécessité de regrouper l'habitat, (et sans doute les activités économiques) afin d'assurer une meilleure défense contre le risque d'incendie. Par exemple, il semble évident qu'en Corse, l'incendie du mois d'Août à Santa Maria di Lotta, caractérisé par des dégâts matériels importants, a eu pour origine les difficultés d'extinction d'un incendie rémanant depuis plusieurs jours. La dispersion des moyens de lutte dans l'île et sur le continent, allié à des difficultés d'accès dues à la géographie du lieu ont contribué à la réactivation de l'incendie et à ses conséquences dramatiques. Les exemples dans ce sens sont nombreux. C'est cependant au Portugal que les exemples les plus dramatiques d'imbrication de villages et de forêts dévastés est le plus marquant. Ainsi, l'éloignement des

zones habitées des lieux d'éclosion et de propagation des incendies ne constitue pas une garantie contre l'extension d'un sinistre à cinétique rapide.

Le calcul de l'administration, de ce point de vue, est plus complexe que celui des collectivités locales. La question qui se pose n'est pas de savoir ce que vaut la zone à protéger, ce que le périmètre zone rouge fait perdre à la commune, par exemple, mais ce que, en terme de dégâts et dommages évités, l'instauration combinée de PPRIF et de mesures de prévention permet de sauvegarder.

De ce point de vue, la probabilité de la dévastation complète d'un village, voire de plusieurs villages, est faible, mais pas nulle. Cette probabilité se renforce d'autant plus que les moyens destinés à la prévention et à la lutte tendent à diminuer. La mesure de la perte économique maximale liée à un incendie majeur impliquant, par exemple la radiation d'un village est très difficile à quantifier. Elle dépend de l'activité économique du village, de la nature de l'habitat (habitat rural, ou résidentiel de cadres proches de zones d'activités proches), de la nature du patrimoine (architectural, écologique, historique...), bien évidemment, aussi de la nature de l'activité de la zone, (production, emplois tertiaires, agricoles, touristique), de la nature et la qualité des infrastructures... Dans la bande littorale du Sud de la France, un tel sinistre ne peut avoir que des répercussions économiques, sociologiques, politiques d'une extrême gravité.

Dans le calcul de l'administration les éléments à prendre en compte pour évaluer le coût d'un tel type de sinistre sont alors les suivants :

- L'impact économique de la disparition des activités économiques, (agriculture, industrie, artisanat commerce, tourisme, etc..),
- Les coûts de reconstruction des infrastructures,
- L'impact économique induit pour l'activité des zones voisines,
- Les coûts politiques et sociologiques en terme d'image, de degré de confiance dans l'administration,
- Les coûts induits dans le renforcement des mesures pour les zones voisines ou de caractéristiques similaires, etc.

Cette énumération montre qu'il est particulièrement difficile d'évaluer a priori l'impact d'un dommage majeur qui impliquerait, par exemple la destruction totale ou partielle d'un village moyen dans la bande littorale ou en zone montagneuse. L'exemple du Portugal montre, que même si, en France, cette hypothèse a une probabilité faible, cet événement ne peut être exclu. Cela d'autant plus que, si les périodes de sécheresse se succèdent sur le territoire national, avec une dispersion des moyens, alors cette probabilité tendra à s'accroître.

Il s'ensuit que le calcul économique de l'administration ne peut se fonder sur une estimation de type coût/avantage dès lors que doivent être considérés des événements à très faible probabilité mais à conséquences élevées (low probabilities and high consequences). Pour faire bref, il apparaît que les domaines à protéger sont vastes, et parfois contradictoires. Il s'agit de préserver d'une part : les vies humaines, l'activité économique, la faune et la flore, les sites historiques et archéologiques, etc.. Il semble alors difficile, non seulement d'affecter une valeur à ces types de patrimoine mais encore de faire correspondre des moyens financiers de protection proportionnés. L'Etat, de ce point de vue, ne peut assurer le risque décrit. Cette action n'aurait pas de sens. En revanche, il est de son devoir de prévenir l'occurrence de ce type de sinistre. Ainsi, ce n'est pas parce qu'il est difficile d'établir une distribution de probabilité sur les risques d'incendie majeur tel qu'on l'a envisagé, que ce type d'évènement n'est pas susceptible de se produire dès lors que les conditions favorables à son éclosion sont réunies. La conjonction d'une grande quantité de combustible, d'un climat sec, d'une chaleur favorable à la libération d'essences, de terpènes naturels, une certaine pression démographique constituent autant de facteurs propices à des départs de feux. Nous avons vu, que dans certaines circonstances, la probabilité d'un feu est proche de un. Ce qui doit être estimé est alors la probabilité de propagation pour faire de ce feu un incendie majeur.

### 3.2 Une logique réglementaire plus qu'une logique économique

Le risque d'incendie majeur est par essence un risque collectif. Dans nos sociétés, sa prévention et les moyens de lutte sont relativement dissociés des individus ; ils sont aux mains de l'Etat, des collectivités territoriales et locales. De plus, la question de l'assurance ne revêt pas de sens. Tout au plus, l'Etat peut déclarer le sinistre comme zone de catastrophe naturelle pour ouvrir voie au dédommagement des compagnies d'assurance, pour tout contrat privé. Il peut et doit engager les moyens de reconstruction des infrastructures, de reboisement, de prévention. La préoccupation centrale est de proportionner les moyens de telle sorte que la cinétique d'un feu déclaré ne le transforme pas en incendie incontrôlable.

Si le PPRIF vise en priorité la protection des biens et des personnes, le rôle de l'Etat est aussi de contribuer à préserver l'environnement au sens large : paysage, faune et flore, biodiversité notamment. De ce point de vue, si les personnes et les biens sont protégés par l'ensemble des mesures de prévention, dont les PPRIF sont un élément fondamental, les objectifs assignés à l'Etat dépassent cette simple dimension. Ces éléments expliquent la difficulté de réduire les choix de l'Etat à de simples analyses coût/avantage. Paradoxalement, si la discussion ou la « négociation » autour de l'instauration d'un PPRIF, pour une commune donnée, passe par des évaluations économiques des zones concernées, la protection des surfaces concernées par un PPRIF échappe à cette logique. En effet, l'objet d'attention principal des pouvoirs publics est de préserver à la fois la zone définie par le PPRIF et les zones hors-PPRIF étant entendu qu'un incendie qui naît dans une zone soumise à PPRIF peut déborder hors de ce périmètre.

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR), instaurés par la loi du 2 février 1995 (n° 95-101), imposent la prise en compte obligatoire du risque d'incendie dans les plans locaux d'urbanisme et dans les documents d'urbanisme. En théorie, ces plans sont définis en partenariat avec les services déconcentrés des ministères chargés de l'environnement et de l'équipement, ainsi qu'avec les municipalités concernées, très fortement exposées au risque. La concertation entre les différents partenaires est inscrite dans l'élaboration de ces plans qui est ainsi l'occasion de réunir les acteurs de la prévention (forestiers, sapeurs-pompiers, agriculteurs, usagers divers) pour une réflexion commune, avant la phase de validation par les élus locaux. Cette concertation par la définition du PPRIF est aussi l'occasion de sensibiliser les élus à la question de la prévention. On consacre ainsi l'ambiguïté fondamentale du PPRIF par rapport aux autres PPR. Prenons un exemple. Considérons par exemple un plan de prévention concernant les avalanches dans les massifs montagneux. Ce risque est permanent dans les vallées qui, parfois, découvrent qu'une partie de leur parc immobilier appartient à un couloir d'avalanche, bien que, pendant des décennies aucun problème apparent ne soit survenu. La mise en place d'un PPR avalanche implique l'inconstructibilité dans les zones à risque. L'action de l'homme se trouve limitée à certains types d'aménagements préventifs et au gel de constructions. Il n'est jamais question de « gérer » le massif montagneux hormis des campagnes curative relatives à des pans de neige menaçants. Dans le cas des PPRIF, l'inconstructibilité d'une aire géographique donnée implique, ipso facto, la création d'un espace de végétaux vivants dont la pérennité passe par une gestion anthropique.

La loi d'orientation sur la forêt, n° 2001-602 du 9 juillet 2001, comporte un volet relatif à la protection de la forêt contre l'incendie. Les modifications apportées au code forestier dans le domaine relatif à la défense et à la lutte contre les incendies tendent à améliorer l'application des mesures de prévention, notamment du débroussaillage obligatoire autour des habitations, des infrastructures et des installations de toute nature qui n'est pas actuellement appliqué de façon satisfaisante.

Le texte prévoit donc :

- Une meilleure désignation des espaces auxquels les mesures s'appliquent et une différenciation des moyens et mesures mis en œuvre en fonction de la situation de ces espaces au regard des risques encourus ;
- Une clarification des rôles respectifs du préfet et du maire, selon les zones, en termes de pouvoir de réglementation comme en terme de contrôle des mesures et d'engagement de travaux d'office ;
- Une articulation plus complète entre les dispositions du code forestier et celles des plans de prévention des risques naturels prévisibles ;

La facilitation des interventions des communes et de leurs groupements tant dans les équipements de protection des massifs que dans la réalisation du débroussaillage de protection des habitations et des installations : respectivement par l'éligibilité au fonds de compensation de la TVA et l'habilitation à effectuer ou faire effectuer les travaux. En effet, beaucoup d'équipements de DFCI sont anciens, ou ne sont plus adaptés à l'évolution de l'utilisation du territoire, ce qui nécessite la construction de nouveaux équipements ou leur modernisation en s'appuyant sur une charte de normalisation établie en 1997 par la préfecture de la zone sud.

La loi forêt no 2001-602, 9 juill. 2001, art. 33c, dans ses aménagements récents prend en compte ce point de vue. Ainsi pour les zones mixtes la loi prévoit dans l'Art. L. 322-4-1 du code forestier que :

« II - Dans les zones délimitées par un plan de prévention des risques d'incendie de forêt visées aux 1o et 2o du II de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles peuvent être autorisées, toute opération nouvelle d'aménagement visée au titre Ier du livre III du code de l'urbanisme comporte obligatoirement dans son périmètre une bande de terrain inconstructible à maintenir en état débroussaillé isolant les constructions des terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements.

En outre, le plan de prévention des risques d'incendies de forêt peut imposer le débroussaillage et le maintien en l'état débroussaillé des terrains compris dans les zones qu'il détermine en vue de la protection des constructions. Les travaux sont à la charge des propriétaires des constructions pour la protection desquelles la servitude est établie ou de leurs ayants droit. »

La question se pose pour les massifs forestiers exclusifs de toute construction. Ne pas aménager les massifs revient à courir au moins trois types de risques.

- Le premier est celui d'une extension possible aux zones habitées d'un incendie qui se serait nourri d'une forêt laissée à l'abandon ;
- Le deuxième est celui de la perte d'un espace boisé en tant que tel ;
- Le troisième, est lié au déclenchement d'autres types de risques « naturels » liés à la disparition d'une forêt (éboulements, mouvements de terrains, désertification sur les sols pauvres, etc.).

Paradoxalement, ces points ne relèvent qu'indirectement de la responsabilité des PPRIF car l'estimation des risques et des conséquences d'un incendie appartiennent au domaine de la protection et de la prévention des espaces naturels. Néanmoins, les réflexions précédentes montrent qu'elles ne peuvent être écartées pour au moins deux types de risques : l'extension d'un incendie et les conséquences en terme de risques naturels de la dévastation d'une forêt.

#### a) La protection des sites forestiers

De la rapidité des moyens d'intervention dépend une plus grande maîtrise des incendies et un extinction rapide. Plus la lutte contre un feu de forêt est précoce, plus grandes sont les chances de l'éteindre rapidement. La stratégie de l'intervention rapide est au centre des moyens de lutte. Par exemple, actuellement, chaque département dispose, sous l'autorité du préfet, d'un plan de surveillance qui combine l'observation à poste fixe (tours de guet) ou

mobiles (patrouilles terrestres) et l'observation aérienne (avion léger de reconnaissance). Les services de l'Etat concernés par une telle politiques sont la directions départementales de l'agriculture et de la forêt, la gendarmerie, la police nationale, les agents de l'Office national des forêts et de l'Office national de la chasse et de la faune, les forestiers-sapeurs, les services départementaux de lutte contre l'incendie (sapeurs-pompiers), les services communaux et assimilés (comités communaux feux de forêts, gardes-champêtres et police municipale). Les incendies de 2003 ont montré que, malgré l'efficacité de ces moyens considérables reconnus, ils demeurent insuffisant face à la multiplication des alertes.

b) L'aménagement de l'espace forestier

Il fut un temps où la prévention était l'affaire individuelle de chaque propriétaire, chacun se protégeant de son mieux. Ce temps est loin d'être révolu, il a montré cependant que les particuliers étaient démunis. Leur action doit s'inscrire dans une politique plus globale de prévention. Les différents plans de protection de la forêt contre les incendies définis par les collectivités territoriales tentent d'harmoniser mes moyens de lutte destinés à l'ensemble des propriétaires d'un massif sensible. Gestionnaires de forêt publique ou propriétaires privés, agriculteurs et résidents participent tous aux actions de prévention et aux mesures collectives de défense.

c) Les défenses matérielles

Des astreintes individuelles en matière de protection tels que citerne, piste, tour de guet, etc. implanté sur une parcelle contribuent à accroître l'efficacité des secours. Ils doivent, théoriquement s'opposer à une propagation rapide des incendies. Pour les propriétaires, malgré leur aspect contraignant, ces servitudes constituent, sinon une garantie complète contre l'incendie, mais tout au moins un instrument de prévention appréciable

Ces servitudes pourraient être accrues réglementairement en :

- i) Accroissant le réseau d'équipement et de desserte de "défense des forêts contre l'incendie" (DFCI), citernes, pistes, etc.,
- ii) En cloisonnant les massifs par le recours à l'agriculture,
- iii) En encourageant les pratiques efficaces comme la transhumance et le brûlage dirigé pour l'entretien de telles coupures, qualifiées de vertes ou agricoles,
- iv) La mise en place de traitements sylvicoles adaptés ;

Ce qui caractérise ces moyens, contrairement aux précédents, c'est leur difficulté d'application sur le terrain. En effet, il semble difficile d'inciter des agriculteurs à s'installer dans les zones privilégiées pour circonscrire des zones tampons, etc. Les moyens financiers à dégager, de ce point de vue sont considérables.

d) Les incitations d'ordre privé : La question du débroussaillage

Le débroussaillage ne concerne en fait que des espaces limités qui correspondent aux zones de contact entre, d'une part la forêt et, d'autre part, les habitations, les équipements et les voies de circulation (autoroutes, routes, voies ferrées). On sait que dans les régions particulièrement exposées aux incendies de forêts, le code forestier prescrit une obligation de débroussaillage dans les zones situées à moins de 200 mètres des bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements :

Autour de toutes les habitations, constructions et campings, dans un rayon de 50 mètres (qui peut être porté à 100 m par le maire, voire à 200 m par le préfet en zone d'urbanisation diffuse),

- Sur terrains classés en zone urbaine d'un PLU, d'une ZAC, d'un plan de sauvegarde et dans les lotissements,
- Le long des pistes de défense des forêts contre l'incendie,
- Aux abords des voies ouvertes à la circulation publique,
- Aux abords des voies ferrées,

Sur l'emprise des lignes électriques à haute et très haute tension. Par exemple, la loi prévoit dans son article L. 322-5.- ( L. no 2001-602, 9 juill. 2001, art. 33) « Dans les communes où se trouvent des bois classés en application de l'article L. 321-1 ou inclus dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, le préfet peut prescrire au transporteur ou au distributeur d'énergie électrique exploitant des lignes aériennes de prendre à ses frais les mesures spéciales de sécurité nécessaires et notamment la construction de lignes en conducteurs isolés ou toutes autres dispositions techniques appropriées ainsi que le débroussaillage d'une bande de terrain dont la largeur de part et d'autre de l'axe de la ligne est fixée en fonction de la largeur et de la hauteur de la ligne et de ses caractéristiques.

»

Ainsi, l'Etat, les collectivités territoriales, les sociétés concessionnaires d'autoroutes, RFF, etc., ont l'obligation d'entretenir les abords des voies de communication. S'agissant des alentours des habitations et autres bâtiments, le débroussaillage incombe aux propriétaires des biens construits et de leurs accès ou à leurs ayants droit. Cette obligation doit même être mise en œuvre sur les propriétés d'autrui, si elles se trouvent dans le périmètre concerné (à condition toutefois de respecter le droit en vigueur). Les collectivités territoriales sont habilitées à effectuer ou à faire effectuer les travaux de débroussaillage à la demande des propriétaires frappés par l'obligation.

Ces dispositions législatives font partie des mesures qui ont été renforcées par la loi d'orientation sur la forêt).

La loi sur la forêt étend les prérogatives des collectivités territoriales en matière de gestion des espaces boisés :

t. L. 322-4-2 (L. no 2001-602, 9 juill. 2001, art. 33).- « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes ont la faculté d'effectuer ou de faire effectuer, à la demande des propriétaires, les travaux de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé prescrits en application des articles L. 322-3 et L. 322-4-1.

Dans ce cas, ils se font rembourser les frais engagés par les propriétaires des terrains, constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature concernés par les travaux. »

Cependant, ces mesures ne sont véritablement appliquées ni par les collectivités territoriales ni par les particuliers. Malgré l'engagement de leur responsabilité juridique et leurs pouvoirs de police, les maires ne parviennent pas à faire respecter l'obligation de débroussaillage des particuliers. On rappelle que Il peut aussi, dans certains cas :

- i) porter de 50 à 100 mètres l'obligation de débroussailler autour des constructions, chantiers et installations de toute nature (art. L. 322.3 du code forestier) ;
- ii) décider qu'après une exploitation forestière, le propriétaire (ou ses ayants droit) doit nettoyer les coupes des rémanents et branchages ;
- iii) ordonner des travaux de débroussaillage, après mise en demeure, chez les particuliers qui n'exécuteraient pas les prescriptions de débroussaillage (art. L. 322.4 du code forestier). Ces travaux restent à la charge soit du propriétaire, soit de l'occupant du fonds voisin.

De même, en vertu du code général des collectivités territoriales (article L. 2212-2), le maire peut prendre, entre autres, un arrêté interdisant la circulation des véhicules à moteur sur tous les chemins ruraux et voies DFCI de la commune, tant au titre de la prévention des incendies que de la lutte.

Cela tient à plusieurs facteurs qu'il est nécessaire de comprendre.

Un premier facteur tient à la question des incitations. Celles-ci portent sur la volonté effective des maires d'une part et sur celle de leurs administrés. Les raisons de la mauvaise volonté des uns et des autres peut tenir à de multiples facteurs. Les questions électorales peuvent occuper une bonne part de la relative mollesse des élus à faire exercer leurs droits. La question des moyens financiers et de la disponibilité des particuliers en constitue une autre.

Un deuxième facteur tient à l'indivision des parcelles. Lors des successions, la faible valeur des biens forestiers peut être un facteur de relatif délaissement (phénomène particulièrement

aigu en Corse), mais aussi dans les communes du Sud de la France. Cette indivision conduit à une dilution des responsabilités et à un report dans le temps des mesures de prévention. Le coût important du débroussaillage, facteur lié aux deux précédents, constitue aussi un frein à la mise en œuvre de mesures de nettoyage important.

En conclusion, il apparaît que la mise en place de PPRIF, plus que pour tout autre PPR, a pour conséquence d'accroître les responsabilités de l'ensemble des gestionnaires qui, de près ou de loin, touchent au domaine forestier. Ainsi, les propriétaires de parcelles boisées sont-ils soumis à des servitudes qui tendent à devenir de plus en plus lourdes. Les Pouvoirs Publics se trouvent investis de la nécessité, outre leurs obligations de prévention et de lutte, de prévoir les conséquences de l'extension du domaine forestier, de son maintien en l'état, de sa destruction éventuelle, etc..

## CONCLUSION

La mise en œuvre de plan de prévention des risques naturels pèse sur le développement des communes. Cela d'autant plus que bien souvent ils se combinent (incendie, inondations etc.); le territoire "utile" de la commune se restreint alors d'autant. Toutefois ces plans sont indispensables pour préserver la biodiversité et plus généralement, l'intégralité de la commune. Dans les zones à risque, il s'agit alors de trouver un juste équilibre entre la protection des populations et des biens et les exigences d'un développement économique. La théorie des options réelles contribue à définir le montant des moyens financiers nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de tels plans.

## CONCLUSION GENERALE

Les PPRIF occupent une place particulière dans l'ensemble des Plans de Prévention des Risques Naturels. Ainsi, contrairement aux autres types de risque, l'origine anthropique du risque est évidente dans la plupart des cas, alors que pour les autres, celle-ci dépend des caprices de la nature. Comme pour les autres plans, leur objet vise à écarter la présence et les activités humaines des zones à risque, cependant, cette soustraction n'est pas neutre vis-à-vis de la zone à risque. En effet, elle suppose un accroissement des responsabilités des propriétaires et des gestionnaires divers des espaces boisés. C'est cet aspect qui fonde la particularité du PPRIF. Son instauration ne peut, par conséquent, se limiter à la définition de périmètres inconstructibles. Les surfaces libres de construction deviennent d'autant plus fragiles à l'éclosion et l'extension de feux que ces dernières ne sont pas entretenues.

L'étude économique a visé à donner aux différentes catégories d'intervenants, les moyens d'évaluer les gains économiques des activités soumises, soit au risque de l'incendie de forêt, soit à leur disparition en cas de mise en place de zones rouges. Dans les zones particulièrement exposées, le PPRIF a pour vocation d'éviter la dispersion de l'habitat et de ce fait, la multiplication des risques de pertes en vie humaines et matérielles en cas de sinistre. Cette évaluation constitue l'un des socles de la négociation entre les différents partenaires lors de la mise en place de PPRIF. Cette évaluation ne peut-être réalisée sur la base d'une valeur nette actualisée standard dans un univers caractérisé par une forte incertitude. Celle-ci ne réside pas dans le fait de savoir si, oui ou non, un incendie va éclore. Dans les zones littorales de la Méditerranée, la probabilité d'un sinistre, pour une ville côtière, est à peu près égale à un. Elle est d'autant plus forte que la poussée démographique est importante. Ainsi, l'objet des municipalités de ces zones n'est pas tant de limiter la probabilité d'un incendie que d'en limiter les conséquences. Le PPRIF tend à cet objectif en tentant d'isoler la population des zones à risques. Cependant, par nature, l'incendie vise à la

propagation ; son intensité s'accroît dès lors que les moyens pour le combattre sont limités et, qu'en période de sécheresse, les temps mis à le résorber sont particulièrement longs. Il s'ensuit qu'il existe une relation bi-univoque entre l'instauration d'un PPRIF et la défense des zones qu'il délimite. Cette dimension est d'autant plus importante que le PPRIF est établi dans une zone particulièrement sensible. D'une façon plus générale, cette approche permet aussi de quantifier les éléments d'une négociation entre l'administration, les collectivités locales et les administrés. Bien que, en général, la primauté de l'administration conduit à imposer les plans sans véritable contrepartie. Toutefois, des mesures d'accompagnement permettraient de faire accepter plus facilement l'instauration de tels plans et permettraient de faciliter le dialogue avec les communes et les particuliers. En effet, un plusieurs PPRN peuvent grever l'expansion économique d'une région, l'estimation du montant assurantiel nécessaire pour compenser économiquement ces pertes est le premier pas en vue de définir des politiques de développement locales. C'est aussi le premier pas pour mettre en place une politique de développement intercommunal. Les communes les plus touchées par les PPRN doivent pouvoir voir leurs pertes compensées par les autres communes. Pour réaliser de tels transferts, il faut être en mesure d'évaluer le coût de l'instauration des PPRN.

## REFERENCES

- Alexandrian D., Esnault F. et Calabri G. : « Feux de forêt dans la région méditerranéenne » Unasyva n°197 vol.50– Numéro spécial : La forêt Méditerranéenne – Revue Internationale des forêts et des industries forestières – FAO
- Armines, Cemagref, Dedale, CMTID, (2001) : Plans de prévention des risques naturels (PPR) risques d'incendies de forêt, Guide Méthodologique, Ministère De L'aménagement du Territoire et de L'environnement, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Ministère de L'équipement, des Transports et du Logement.
- Bateman, I. (1993) : "Valuation of the environment, Methods and techniques: Revealed preferences methods", in Turner R.K. ed. Sustainable Environmental Economics and Management Principles and Practice, Behaven Press.
- Bateman I., et Willis K (eds) 1995) : "Valuing Environmental Preferences: Theory and Practice of the Contingent Valuation Method in the US", EC and Developing Countries, Oxford University Press.
- Benson, J.F. (1992): "Public values for environmental features in commercial forests", *Quartely Journal of Forestry*, 86(1), pp.9-17.
- Black, F. Scholes, M., (1973) : "The pricing of Options and Corporate Liabilities", *Journal of Political Economy*, 81, 637-659.
- Catchpole, E.A., Hatton, T.J., and Catchpole, W.R., (1989): "Fire spread through nonhomogeneous fuel modelled as a Markov process", *Ecology Modelling*, 48, pp.101-112.
- Clark, E., Mondello G., (2000a) : "Resource management and the mayor's guarantee in French water allocation" in *Environmental and Resource Economics*, February.
- Clark, E., Mondello G., (2000b) : "Water management in France: delegation and irreversibility" in *Journal of Applied Economics*, 2,

Code Forestier(2002) Dalloz

Commission Européenne – DG AGRI F1 (2001) : Système communautaire d'informations sur les incendies de forêts – Rapport 2001- Données 1985-1999 – 84 pages, document PDF (<http://europa.eu.int>)

Despres, A., Normandin, D., (1996) : « Les services d'environnement fournis par la forêt; évaluation et régulation », Cahiers d'Economie et Sociologie Rurale, 41, pp:61-91.

Direction de l'espace rural et de la forêt (2002) : Dossier de presse, document PDF [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

Fons, W, (1946) : "Analysis of fire spread in light forest fuels", Journal of Agricultural Resources, 72, 93, pp.93-121.

Hanemann, W.M., (1984): "Welfare evaluations in contingent valuation experiments with discrete response data reply", American Journal of Agricultural Economics, 69,1, pp185-86.

Hanemann, W.M., (1987): Welfare evaluations in contingent valuation experiments with discrete response data reply, American Journal of Agricultural Economics, 69,1, pp185-86.

M'Hirit, O. (1999) : "La forêt méditerranéenne : espace écologique, richesse économique et bien social », Unasylva n°197 vol.50– Numéro spécial : La forêt Méditerranéenne - Revue Internationale des forêts et des industries forestières – FAO

Pindyck, R.S., Dixit, A.K.,(1994): "Investment under Uncertainty", Princeton University Press, New Jersey.

## **Etude juridique**



## **SOMMAIRE**

<b>SOMMAIRE</b> .....	147
<b>INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE</b> .....	151
<b>CLARIFICATION ET HIERARCHISATION DES TEXTES</b> .....	157
<i>Sommaire</i> : .....	157
Rappel de la problématique.....	159
Rappel des tâches à effectuer .....	159
I. La prévention du risque d'incendie de forêt depuis la loi Barnier : la procédure des PPR.....	160
II. Les dispositions du Code forestier.....	161
III. Le droit de l'urbanisme et la variation des enjeux dans les zones de risque d'incendie de forêts.....	167
<i>Section I : Les normes nationales d'urbanisme et le risque d'incendie de forêt</i> .....	170
<i>Section II : Les règles d'urbanisme à l'échelon local et le risque d'incendie de forêt</i> .....	173
<i>Section III : Les documents d'autorisation d'utiliser ou d'occuper le sol</i> .....	180
IV. Les pouvoirs de police .....	182
<b>L'INTERCOMMUNALITE EN MATIERE DE PREVENTION DU RISQUE D'INCENDIE DE FORET</b> .....	187
Rappel des orientations de recherche, problématique et définitions. ....	189
<i>quid de l'intercommunalité ?</i> .....	189
<i>Pourquoi recourir à l'intercommunalité ?</i> .....	189
Enfin, une telle évolution permettrait incontestablement de dynamiser la prévention, d'aller plus vite et d'entraîner les communes « à la traîne » en matière de prévention.....	191
<i>Quid de l'organisation d'une structure intercommunale en matière de prévention des incendies de forêt ?</i> .....	192
L'intercommunalité de gestion de la sécurité.....	193
L'intercommunalité du point de vue de l'urbanisme .....	194
Les limites .....	194
<i>Les limites liées à la cartographie du risque</i> .....	194
<i>Les limites liées au choix du périmètre de la coopération intercommunale</i> .....	195
Les possibilités .....	196
<i>Quels transferts de compétences ? Quelles actions intercommunales possibles ?</i> .....	196
<i>Quelles structures ?</i> .....	199
L'intercommunalité du point de vue de la répartition des dépenses de prévention : fiscalité et modalités d'intervention des EPCI .....	202
La répartition des dépenses suivant les zones .....	202
La répartition des dépenses entre les communes.....	202
<i>Les mécanismes envisageables: la fiscalité immobilière pourrait-elle offrir des solutions ?</i> .....	202
<i>Les deux formes de coopération intercommunale</i> .....	203
<i>Mise en place des reversements de fiscalité</i> .....	204
<i>La réalisation d'équipements nouveaux</i> .....	206
<i>Le versement de fonds de concours d'intérêt commun</i> .....	207
Autres modalités d'intervention des EPCI .....	210
<i>Participation financière à l'utilisation d'équipements collectifs</i> .....	210
<i>Les prestations de service réalisées par un EPCI</i> .....	210
Ce qu'il faut retenir .....	215
<b>LES PROCEDURES DE NEGOCIATION ET DE CONCERTATION EN MATIERE DE RISQUE INCENDIE DE FORET</b> .....	217
Rappel des orientations de recherches.....	219
Information et concertation .....	220
La pertinence du recours à la concertation en matière de prévention des risques incendies de forêt.....	222
La pertinence par rapport à la prévention des risques naturels.....	222
La pertinence par rapport aux enjeux spécifiques des incendies de forêts .....	224
La mise en œuvre d'instrument de concertation et de négociation .....	226
Les objectifs à poursuivre .....	227
Les caractères généraux d'une concertation efficace .....	228
Les impératifs techniques en matières d'incendie de forêt.....	230
Les solutions envisageables .....	232

Les limites.....	236
Ce qu'il faut retenir.....	237
<b>LES ZONES DEFENDABLES DES PPRIF.....</b>	<b>239</b>
Rappel des orientations de recherches.....	241
Problématique.....	242
Critères d'instauration de la zone défendable et prise en compte de l'évolution temporelle.....	244
Le problème du contrôle des prescriptions du PPRIF.....	247
Zone défendable et mise en jeu de la responsabilité.....	249
La responsabilité administrative.....	249
<i>La mise en jeu de la responsabilité en raison du développement de l'urbanisation dans une zone défendable.....</i>	<i>249</i>
<i>La mise en jeu de la responsabilité en raison des carences des équipements de défense.....</i>	<i>250</i>
<i>La faute de la victime peut-elle être retenue ?.....</i>	<i>251</i>
Des actions potentielles sur le plan pénal.....	253
<i>Les différents aspects de la faute pénale.....</i>	<i>253</i>
<i>Le délai de prescription.....</i>	<i>255</i>
<i>L'appréciation du lien de causalité entre la faute le dommage.....</i>	<i>255</i>
<i>L'appréciation de la faute de l'agent public.....</i>	<i>256</i>
Ce qu'il faut retenir.....	257
<b>RISQUES NATURELS ET DEPOSSESSION.....</b>	<b>259</b>
Problématique.....	259
Présentation de la réflexion.....	261
<b>POUVOIRS DE POLICE ET PPRIF.....</b>	<b>263</b>
Rappel des orientations de recherches.....	265
Définition et problématique.....	266
Pouvoir de police spéciale et application au règlement du PPRIF.....	268
Les rubriques contenues dans le règlement du PPRIF.....	269
Architecture d'un règlement de PPRIF.....	273
Exemples de mesures contenues dans un règlement de PPRIF.....	275
L'intervention du préfet en marge des PPRIF.....	286
PPRIF et pouvoirs de police du maire.....	287
Intervention du maire dans le cadre du PPRIF.....	287
Intervention du maire en marge du PPRIF.....	287
Le contrôle du respect des obligations imposées par le PPRIF.....	290
Les effets des mesures de police (générale et spéciale) et l'atteinte à la propriété privée.....	291
PPRIF et délivrance des permis de construire.....	293
Ce qu'il faut retenir.....	295
<b>LES MESURES INCITATIVES QU'IL EST POSSIBLE DE METTRE EN PLACE POUR LA MISE EN CONFORMITE AUX PPRIF.....</b>	<b>297</b>
Rappel des orientations de recherche.....	299
Les OPAH.....	300
les opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.....	300
Qu'est ce qu'une OPAH ?.....	300
Une procédure incitative.....	302
Les OPAH en chiffre.....	302
Comment est mis en œuvre une OPAH ?.....	303
Quelles subventions ?.....	304
<i>Principes généraux d'attribution des subventions.....</i>	<i>304</i>
<i>Qui peut bénéficier d'une subvention ?.....</i>	<i>304</i>
<i>Pour quels logements ?.....</i>	<i>305</i>
Quels travaux ?.....	306
Les conditions pour bénéficier de subventions dans le cadre d'une OPAH.....	308
Les PST : Les programmes Sociaux Thématiques.....	309
Les RHI : Les opérations de résorption de l'habitat insalubre.....	310
Ce qu'il faut retenir.....	311
<b>PPRIF ET ROLE INCITATIF DES ASSUREURS.....</b>	<b>313</b>
Rappel des orientations de recherches.....	315
Problématique.....	316

Tentative d'explications sur l'absence d'application de la garantie cat nat en matière d'incendie de forêt.....	319
Les arguments juridiques .....	319
<i>Le caractère discutabile de l'intensité anormale d'un agent naturel</i> .....	319
<i>Le caractère assurable de l'incendie de forêt</i> .....	320
<i>L'absence de distinction de l'origine de l'incendie</i> .....	320
Les arguments économiques .....	322
Les axes de réflexion relatifs au rôle incitatif des assureurs .....	323
Une application de la garantie catastrophe naturelle en matière d'incendie de forêt est-elle envisageable ?...	324
L'incitation à travers la garantie multirisques habitation .....	326
Ce qu'il faut retenir .....	330
Bibliographie.....	333
Liste des abréviations.....	335
Liste des personnes ou organismes consultés.....	337

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF).  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
Pôle Cindyniques – ENSMP – Aspects juridiques

## INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE

Les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR) ont été instaurés par la loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, relative au renforcement de la protection de l'environnement. La loi et son décret d'application du 5 octobre 1995 indiquent les grandes orientations de la politique de gestion des risques par l'intermédiaire des PPR :

- ◆ délimiter les zones exposées aux risques en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou pour le cas où ces aménagements pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés ;
- ◆ délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques , mais où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions ;
- ◆ définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;
- ◆ définir les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existant à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs.

Les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales sont ainsi contraints de mettre en place une politique de maîtrise des risques naturels dans les zones à risques. Or, les dispositions légales en vigueur indiquent seulement les grandes orientations de la politique et laissent au pouvoir réglementaire le soin d'élaborer les mesures concrètes qui s'appliqueront.

Cette étude juridique poursuit deux finalités : d'une part, clarifier et hiérarchiser les textes applicables en matière d'incendie de forêt, d'autre part étudier la mise en œuvre des PPRIF et notamment en ce qui concerne les zones rouges.

### Clarification et hiérarchisation des textes

Même si la loi Barnier a procédé à une certaine harmonisation, dans la mesure où les PPR remplacent les PER, PSS, PZSIF, périmètre de risque de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme, l'enchevêtrement de textes dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, accentué par les chevauchements de compétences entre Etat et les collectivités locales rend les dispositions en matière de risques naturels touffues et complexes. C'est pourquoi notre première tâche consistera à opérer une clarification du droit positif. L'étude nous conduira également à procéder à une analyse de la hiérarchie des normes et d'expliquer les interrelations entre les différentes obligations issues du Code de l'urbanisme (DTA, PPR, PIG, SCT, PLU...), du Code forestier et du Code général des collectivités territoriales. Par voie de conséquence, nous serons amenés à rappeler les compétences et les responsabilités respectives de l'Etat et de ces collectivités territoriales dans le domaine du risque d'incendie de forêts.

## Mise en œuvre des PPRIF

L'élaboration des Plans de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt, en vertu de la loi du 2 février 1995, fait apparaître des zones réputées à risque dans lesquelles l'urbanisation s'est déjà développée. De ce fait, compte tenu du danger potentiel, l'accent doit être mis sur la prévention et la protection des personnes et dans une moindre mesure, des biens implantés dans ces lieux.

Or, la loi du 2 février 1995 comme le décret du 5 octobre 1995 n'ont pas défini, ni dressé une liste des dispositions applicables en matière de prévention des incendies de forêt. Tous deux se contentent d'énoncer que ces mesures interviennent en matière de prévention, de protection, comme celles de faciliter l'évacuation ou l'intervention des secours ; d'imposer des prescriptions aux particuliers (travaux spécifiques, gestion du dispositif de prévention) ; de subordonner des travaux à la constitution d'associations syndicales... Il est également rappelé que le PPR peut imposer certaines mesures sur le bâti existant, sans que le coût des travaux imposés excède 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme.

L'étude nous amènera ainsi à préciser :

- ◆ l'opportunité de recourir à l'intercommunalité dans le domaine de la prévention des incendies de forêt ;
- ◆ Une des critiques formulées à l'encontre des PER soulignait l'absence de concertation entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens. Le PPR prévoit, en revanche, un ensemble de consultations (enquête publique) et de négociations (cf. art 21 de la loi du 2 février 1995). Des procédures de négociation et de concertation peuvent-elles être envisagées pour la mise en œuvre des PPRIF ?
- ◆ Une interrogation porte sur les critères qui conduisent à classer une zone rouge par nature inconstructible et une zone "*défendable*", c'est-à-dire disposant de moyens de protection (équipement DFCI). Dans cette optique, il sera intéressant d'étudier les obligations et les contrôles qui pourront être imposées aux collectivités locales comme aux propriétaires de biens immobiliers, afin de maintenir ce classement en zone défendable ;
- ◆ La classification d'un territoire en zone rouge entraîne logiquement une transcription dans le POS en zone inconstructible. Mais, les servitudes d'utilité publique imposées par le PPR posent le problème de l'atteinte au droit de propriété. Ce type de servitude est-il vraiment adéquat compte tenu des objectifs de prévention des risques ? Est-il possible de prévoir une indemnisation à l'égard des propriétaires dont les biens sont devenus inconstructibles ? L'expropriation peut-elle être envisagée comme modalité d'indemnisation indirecte ?
- ◆ Quelles sont les mesures appropriées qui peuvent être raisonnablement imposées par les collectivités locales, pour mettre en conformité les biens existants dans les zones à risque, compte tenu des dispositions en matière de prévention des risques naturels et notamment des incendies de forêt ;
- ◆ Par ailleurs, la mise en œuvre des PPR implique une mise en conformité des bâtiments et installations situés en zones rouges dans les 5 ans de l'approbation des PPR et dans la limite des 10% de la valeur vénale des biens construits. Quelles sont alors les mesures incitatives qu'il est possible de mettre en place pour la mise en conformité aux PPRIF (OPAH, RHI etc.) ? Peut-on envisager des remboursements ou des aménagements dans cet objectif et de quel ordre sont-ils ?

♦ Il conviendra également de comprendre la (les) raison(s) pour laquelle (lesquels) le risque incendie de forêt est un risque naturel non couvert par la garantie « catastrophe naturelle ». Cette absence de contrainte de la solidarité assurancielle ne va-t-elle pas handicaper la dynamique du mécanisme solidarité/prévention tel que prévu par le législateur par les lois du 13 juillet 1982, 22 juillet 1987 et 2 février 1995 ? Quel pourrait être alors le rôle normatif et incitatif de l'assurance dans le domaine de la prévention du risque incendie de forêt, même si le législateur n'a pas prévu de rôle spécifique des assureurs ?

### **Nota**

**Dans ce document, le mot « bien » sera entendu au sens de bien meuble (chose pouvant se déplacer ou être déplacée) ou de bien immeuble (chose ayant une situation fixe). Cependant, le mot « bien » ne désignera pas la forêt, qu'elle appartienne à des propriétaires privés ou à des personnes publiques, alors même que les arbres non coupés constituent des biens immeubles. Cette position se justifie par rapport à l'absence de prise en compte de la forêt en tant que bien à valeur économique du dispositif de prévention, le PPR IF, et des mécanismes d'assurance évoqués dans ce document.**



# PHASE 1

## **CLARIFICATION ET HIERARCHISATION DES TEXTES**



## CLARIFICATION ET HIERARCHISATION DES TEXTES

### Sommaire :

Rappel de la problématique .....	159
Rappel des tâches à effectuer .....	159
I. La prévention du risque d'incendie de forêt depuis la loi Barnier : la procédure des PPR.....	160
II. Les dispositions du Code forestier.....	161
III. Le droit de l'urbanisme et la variation des enjeux dans les zones de risque d'incendie de forêts .....	167
<i>Section I : Les normes nationales d'urbanisme et le risque d'incendie de forêt.....</i>	<i>170</i>
<i>Section II : Les règles d'urbanisme à l'échelon local et le risque d'incendie de forêt.....</i>	<i>173</i>
<i>Section III : Les documents d'autorisation d'utiliser ou d'occuper le sol.....</i>	<i>180</i>
IV. Les pouvoirs de police .....	182

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## **Rappel de la problématique**

Même si la loi Barnier a procédé à une certaine harmonisation, dans la mesure où les PPR remplacent les PER, PSS, PZSIF, périmètre de risque de l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme, l'enchevêtrement de textes dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, accentué par les chevauchements de compétences entre Etat et les collectivités locales rend les dispositions en matière de risques naturels touffues et complexes. C'est pourquoi notre première tâche consistera à opérer une clarification du droit positif. L'étude nous conduira également à procéder à une analyse de la hiérarchie des normes et d'expliquer les interrelations entre les différentes obligations issues du Code de l'urbanisme (DTA, PIG, SCT, PLU...), du code de l'environnement, du code des assurances, du Code forestier et du Code général des collectivités territoriales. Par voie de conséquence, nous serons amenés à rappeler les compétences et les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales dans le domaine du risque d'incendie de forêts.

## **Rappel des tâches à effectuer**

L'étude impose en premier lieu de recenser toutes les dispositions du Code de l'urbanisme en matière d'aménagement du territoire, de planification urbaine, de prise en compte des risques naturels et de construction. Le même travail sera effectué pour le Code forestier issu de la nouvelle loi forestière, afin de connaître les mesures prévues en matière de prévention des incendies de forêt. L'étude approfondie du Code général des collectivités territoriales permettra également d'analyser les pouvoirs de police de la puissance publique en général

*Nota* : Juridiquement, le risque d'incendie de forêt ne présente pas de particularité par rapport aux autres risques naturels. Les dispositions en matière de prévention des risques naturels s'appliquent le plus souvent indifféremment à tous les risques naturels. C'est la raison pour laquelle la rédaction de ce document fait référence d'une manière générale à ces risques, sans toujours apporter des précisions sur le risque d'incendie de forêt.

## ***1. La prévention du risque d'incendie de forêt depuis la loi Barnier : la procédure des PPR***

Les PPR ont été institués par la loi du 2 février 1995, modifiant la loi du 22 juillet 1987. Ils sont maintenant codifiés à l'article L 562-1 du Code de l'environnement. Ils ont pour objet de diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens exposés à des risques naturels, en délimitant les zones soumises à ces risques et en prévoyant les mesures de prévention à mettre en œuvre par les propriétaires et les collectivités locales ou les établissements publics. Les PPR visent trois objectifs essentiels : limiter le nombre de constructions et d'aménagements nouveaux installés en zone vulnérable, réduire la vulnérabilité de ceux qui sont déjà réalisés en zone exposée, ne pas aggraver les risques ni en provoquer de nouveau.

La loi du 2 février 1995 concerne tous les risques naturels prévisibles, sans toutefois en donner une liste exhaustive. Désormais, la procédure des PPR s'applique pour les risques naturels tels que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones y compris les incendies de forêt, exclus auparavant de la procédure des PER.

Le dossier de PPR comprend trois documents :

1. Une note de présentation indique le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles compte tenu de l'état des connaissances.
2. Les documents graphiques délimitent les zones en fonction du niveau de risque : les " zones rouges " dans lesquelles les constructions nouvelles sont interdites, les " zones bleues " dans lesquelles les constructions restent autorisées sous réserve de prescriptions particulières. Ils distinguent ainsi les zones directement exposées aux risques de celles où des aménagements pourraient aggraver les risques ou en provoquer de nouveaux.
3. Le règlement détermine les règles d'interdiction et de prévention applicables dans les zones considérées. Les P.P.R. peuvent ainsi interdire ou subordonner à des conditions spéciales, dans des zones délimitées, les constructions, ouvrages, biens et activités exposés à des risques ou qui pourraient les aggraver ou en provoquer de nouveaux<sup>1</sup>.

Les PPR élaborés par et sur initiative du préfet avec l'avis des communes concernées, une fois approuvés, deviennent des servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux documents d'urbanisme communaux et qui sont obligatoirement annexés au POS, dans les communes dotés d'un tel document. En cas de carence du maire, le préfet peut, après mise en demeure, les annexer d'office<sup>2</sup>. En l'absence de P.O.S., les prescriptions du P.P.R. prévalent sur les dispositions des règles générales d'urbanisme ayant un caractère supplétif.

S'imposant aux documents d'urbanisme, le PPR est de ce fait opposable à toute personne publique ou privée. D'une part, il peut fixer des prescriptions pour les futures constructions ou installations. D'autre part, il a un effet rétroactif et oblige les propriétaires ou exploitants des biens ou activités implantés antérieurement au PPR à se conformer aux prescriptions. Mais, le coût des travaux imposés ne peut dépasser 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme<sup>3</sup>. A défaut de mise

<sup>1</sup> Article 40-1 de la loi du 2 février 1995.

<sup>2</sup> Cependant, l'annexion du PPR au POS n'est pas suffisante. Le PPR développe pleinement ses effets si le POS intègre l'ensemble de ses mesures notamment si le zonage tient compte de la cartographie du risque du PPR.

<sup>3</sup> Article 5 du décret du 5 octobre 1995.

en conformité, le préfet pourra ordonner dans une certaine limite, la réalisation des mesures au frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur<sup>1</sup>. En fait, quelle que soit la situation, les dispositions du P.P.R. doivent être respectées pour la délivrance des autorisations d'utilisation du sol notamment en matière de permis de construire, de lotissement, de ZAC, de plantations, de camping...

Les PPR peuvent également définir ou imposer d'autres mesures de prévention, de protection à la charge des collectivités locales et des particuliers, tels que faciliter l'évacuation ou l'intervention des secours, imposer des prescriptions en matière de travaux spécifiques, de gestion du dispositif de prévention, subordonner des travaux à la constitution d'association syndicales...

Le PPR est un dispositif ayant été conçu pour instituer des mesures de prévention des risques naturels, quel qu'il soit, sans prévoir de dispositions particulières en fonction de la spécificité de chaque type de risque. Cependant, en matière d'incendie de forêt, le législateur a prévu que les modalités de mise en œuvre du PPR devaient respecter les dispositions du Code forestier, qui instaure des mesures de prévention spécifiques à ce type de risque. L'article L 562-9 du Code de l'environnement est d'ailleurs spécifiquement consacré au PPR incendie de forêt.

## ***II. Les dispositions du Code forestier***

La prévention des incendies de forêt repose d'une part sur des mesures concernant l'ensemble des forêts qu'elles soient privées ou soumises au régime forestier et d'autre part, sur des mesures complémentaires spécifiques visant les massifs forestiers particulièrement sensibles à ce type de risque.

### **A. Mesures d'aménagement et d'équipement.**

#### *1) Les dispositions générales applicables aux massifs forestiers.*

Afin de renforcer la prévention en matière de risque d'incendies de forêts, les autorités compétentes ont la faculté de mettre en œuvre une procédure de classification visant à protéger les bois situés dans les régions particulièrement exposées à ce type de risques, en raison d'éléments naturels propices à la propagation des incendies (sécheresse du climat, violence des vents, prédominance des essences résineuses, état broussailleux des forêts)<sup>2</sup>.

La procédure de classement est exposée aux articles R 321-1 à R 321-5 du code forestier. L'initiative revient au directeur départemental de l'agriculture qui établit des propositions de classement par massifs forestiers avec indication des communes dans lesquelles ils se trouvent, en fonction des facteurs précédemment évoqués. Le directeur départemental de l'agriculture adresse ensuite les propositions élaborées au préfet. Celui-ci consulte pour avis d'une part, le conseil municipal de chaque commune concernée<sup>3</sup> et d'autre part, le conseil général ou la commission départementale. A l'issue de ces

<sup>1</sup> Articles 40-1, 4° et 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée. De plus, les constructions ou aménagements enfreignant les dispositions du P.P.R. sont soumises à des sanctions pénales énoncées à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme. Les infractions sont constatées par les fonctionnaires commissionnés à cet effet et qui devront remettre leurs observations au tribunal (article 40-5, loi de 1987 modifiée).

<sup>2</sup> Article L 321-1 du code forestier.

<sup>3</sup> Il dispose de quinze jours pour formuler son avis, délai au delà duquel l'absence de réponse est considéré comme une réponse positive.

consultations, si le projet de classement ne rencontre aucune opposition, le préfet prend un arrêté prononçant le classement en application de l'article L. 321-1. En revanche, si des réserves ou des objections sont formulées, le préfet transmet le projet avec son avis et celui des assemblées locales au ministre de l'agriculture, en vue du classement prononcé par décret après avis du Conseil d'Etat. La décision finale de classement, quelle que soit ses modalités, est publiée et affichée au soin du préfet, dans les communes concernées.

Le classement des massifs forestiers particulièrement exposés aux incendies de forêt entraîne l'application d'un ensemble de mesures destinées à renforcer la prévention face à ce type de risques. Ainsi, en vertu de l'article L 321-2 du code forestier, ce classement implique la création d'association syndicale libre regroupant les propriétaires des forêts situées dans la zone classée, afin de procéder à l'exécution des travaux de défense contre les incendies. Si dans l'année suivant la date de la décision de classement, la constitution d'une telle association n'est toujours pas intervenue, l'autorité administrative peut provoquer la réunion des propriétaires en association syndicale autorisée, sur un programme sommaire des travaux à entreprendre, établi par la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité. Le projet d'association et ce programme sont soumis par le préfet à une enquête administrative, accompagnée d'une notice indiquant le périmètre sur lequel doit s'étendre l'activité de l'association, le tracé général des travaux, les dispositions des ouvrages les plus importants et l'appréciation des dépenses. A l'issue de l'enquête, l'ensemble des propriétaires des forêts comprises dans le périmètre de l'association est convoqué en assemblée générale. La tenue de ces assemblées et la constitution des associations syndicales s'effectuent conformément à la loi du 21 juin 1865 modifiée relatives aux associations syndicales.

Si l'association n'a pu se former ou si, dans les six mois de sa constitution, ses projets de travaux apparaissent insuffisants, l'autorité administrative peut statuer, conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales et des articles 117 et 118 du code rural.

Afin que les associations syndicales intervenant dans les massifs forestiers classés puissent mener à bien leur mission, l'Etat peut leur accorder une aide technique et financière, destinée à entreprendre des travaux pour protéger ou reconstituer des massifs particulièrement exposés aux incendies notamment des pare-feu, des voies d'accès et des points d'eau.

## *2) Les dispositions particulières à certains massifs forestiers.*

L'article L321-6 du code forestier prévoit un régime juridique particulier pour les massifs forestiers situés dans le sud de la France, plus précisément en Corse, Languedoc-Roussillon, Provence, Alpes, Côte d'Azur et dans les départements limitrophes, régions ou départements dans lesquels peuvent être établis des périmètres de protection et de reconstitution forestière (PPRF) (voir infra).

Dans ces massifs, lorsque les incendies, par leur ampleur, leur fréquence ou leurs conséquences risquent de compromettre la sécurité publique ou de dégrader les sols et les peuplements forestiers, les travaux d'équipement et d'aménagement - y compris ceux contribuant au cloisonnement par une utilisation agricole - en vue de prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt sont déclarés d'utilité publique à la demande du ministre chargé des forêts, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales.

Avant l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, selon les modalités prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le dossier est communiqué par le préfet au président du conseil général, aux maires des communes

concernées, à la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité et au centre régional de la propriété forestière compétent<sup>1</sup>, lesquels disposent d'un délai de trois mois pour faire part de leurs observations.

Le dossier soumis comprend d'une part, une notice explicative exposant notamment la configuration des lieux, leurs caractéristiques écologiques, les risques particuliers d'incendie, ainsi que les risques de dégradation des sols et des peuplements forestiers, les dommages susceptibles d'être entraînés par les feux de forêts et la gravité de leurs conséquences pour la sécurité publique, les conditions dans lesquelles les travaux de défense de la forêt contre l'incendie prévus dans le périmètre satisfont aux préoccupations d'environnement. Il contient d'autre part, le plan de situation qui fixe les limites du périmètre et indique les sections cadastrales ou parties de sections comprises à l'intérieur de celui-ci. Il délimite également les zones éventuellement concernées par une mise en valeur agricole et pastorale, afin de constituer les coupures nécessaires au cloisonnement des massifs ; la notice doit alors préciser les raisons qui justifient ce choix<sup>2</sup>.

En cas d'avis défavorable soit des collectivités locales, soit du commissaire enquêteur, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

La déclaration d'utilité publique prononcée délimite le périmètre de protection et de reconstitution forestière (PPRF)<sup>3</sup> à l'intérieur duquel les travaux de DFCI sont exécutés. A ce titre, elle vaut autorisation de défrichements nécessaires à l'exécution des travaux auxquels elle se rapporte. Ces travaux sont réalisés aux frais de la personne publique, à la demande laquelle la déclaration d'utilité publique a été prononcée. Elle peut éventuellement solliciter une participation aux dépenses, notamment sur les terrains constituant des coupures, aux personnes qui ont rendu ces travaux et aménagements nécessaires ou qui y trouvent un intérêt. Toutefois, les propriétaires ont la possibilité d'exécuter eux-mêmes les travaux en question et les entretiens nécessaires, dès lors qu'ils ont signé une convention avec la collectivité publique bénéficiant de la déclaration d'utilité publique. Ils peuvent, à cet effet, constituer des associations syndicales.

Dans les périmètres de mise en valeur agricole et pastorale, en dehors des périodes d'interdiction, les travaux de prévention des incendies de forêt effectués par les collectivités territoriales peuvent comprendre le brûlage dirigé des pâturages et des périmètres débroussaillés, sous réserve du respect d'un cahier des charges arrêté par le préfet. L'acte déclarant l'utilité publique détermine, le cas échéant, les zones dans lesquelles il est interdit d'utiliser cette technique. Les propriétaires ou occupants des fonds concernés sont informés de ces opérations par affichage en mairie au moins un mois avant qu'elles n'aient lieu.

## **B. Dispositions préventives communes à tous les massifs forestiers**

Afin de renforcer le dispositif de prévention en matière de risque d'incendie de forêt, le préfet a la faculté d'édicter toutes mesures de nature à assurer cette mission, à faciliter la lutte contre ces incendies et à en limiter les conséquences.

---

1 En outre, lorsque le projet de périmètre comprend des terrains soumis au régime forestier, l'office national des forêts est consulté dans les mêmes conditions et délais .

2 Dans ce cas, l'autorité administrative peut mettre en demeure les propriétaires et, le cas échéant, les titulaires du droit d'exploitation de fonds boisés ou couverts d'une végétation arbustive d'y réaliser une mise en valeur agricole ou pastorale dans les zones où la déclaration d'utilité publique l'a jugée possible et opportune. Elle peut également, après avis des départements intéressés, déterminer les cultures susceptibles d'être entreprises sur les terrains situés dans ces périmètres, assorties d'encouragements spéciaux notamment financiers.

3 La déclaration d'utilité publique entraîne éventuellement le déclassement des espaces boisés classés urbains prévus à l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme.

Il peut notamment prévoir des mesures imposant une obligation de débroussaillage. L'article L 321-5-3 définit cette opération comme la destruction par tous moyens des broussailles et morts-bois et, si leur maintien en l'état est de nature à favoriser la propagation des incendies, la suppression des végétaux et sujets d'essences forestières ou autres lorsqu'ils présentent un caractère dominé, dépérissant ou une densité excessive de peuplement, ainsi que l'élagage des sujets conservés.

Les propriétaires peuvent ainsi être soumis à l'obligation de débroussailler leur terrain, situé dans une zone particulièrement exposée au risque d'incendie, faute de quoi l'administration fera effectuer d'office cette opération aux frais des propriétaires. De plus, si la nature de l'occupation d'un bâtiment d'habitation justifie des précautions particulières pour la protection des vies humaines, le préfet peut étendre l'obligation de débroussaillage sur les fonds voisins jusqu'à une distance maximale de 200 mètres des habitations<sup>1</sup>.

Dans les massifs forestiers situés dans le sud de la France, le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé sont obligatoires notamment aux abords des constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature, sur une profondeur de cinquante mètres, ainsi que des voies privées y donnant accès, sur une profondeur de dix mètres de part et d'autre de la voie. Les travaux sont à la charge des propriétaires et de leurs ayants droit. Le maire peut étendre l'obligation de débroussaillage de cinquante à cent mètres<sup>2</sup> et imposer aux propriétaires, le déblayage des coupes, des rémanents et des branchages après une exploitation forestière. En cas de non exécution de ces obligations de débroussaillage, la commune peut y pourvoir d'office aux frais des propriétaires, après mise en demeure.

Une obligation de débroussailler peut également être imposée à l'encontre des terrains relevant de la législation de l'urbanisme : terrains situés à l'intérieur des zones urbaines délimitées par un POS rendu public ou approuvé ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, des zones d'aménagement concerté, des secteurs de lotissement, des secteurs gérés par une association foncière urbaine conformément à son objet. Sont aussi soumis à cette obligation les terrains de camping et de caravaning. La loi du 6 juillet 1992<sup>3</sup>a également étendu l'obligation de débroussailler à des terrains soumis à des règles d'urbanisme sans que celles-ci figurent formellement dans un POS, au titre par exemple d'un plan d'aménagement de zone dans les zones d'aménagement concerté (ZAC) ou d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur dans les secteurs sauvegardés. De plus, les PPRIF peuvent imposer, dans les zones urbaines, le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé de terrains compris dans les zones qu'ils déterminent.

Toutefois, cette obligation de débroussailler les terrains relevant de la législation de l'urbanisme est plus large que dans le cas évoqué précédemment, dans la mesure où elle s'applique à l'ensemble du terrain et n'est pas cantonnée à une limite à partir d'une installation sur les terrains concernés.

En outre, le plus souvent, la mise en place de mesures par les communes dans le domaine des risques incendie de forêt s'effectue mais en dehors des dispositions légales de gestion des risques naturels et d'urbanisme par l'intermédiaire de les Plans Intercommunaux de Débroussaillage et d'Aménagement de Forêt (PIDAF), de Schémas Départementaux de Défense et d'Aménagement des Forêts contre l'Incendie (SDAFI) ou encore de la

---

<sup>1</sup> Cette obligation de débroussaillage a été étendue par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001. Cf. *infra*.

<sup>2</sup> Lorsque les travaux de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé doivent s'étendre au-delà des limites de la propriété concernée, le propriétaire ou l'occupant du ou des fonds voisins compris dans le périmètre soumis à une obligation de débroussaillage qui n'exécuteraient pas eux-mêmes ces travaux ne peuvent s'opposer à leur réalisation par celui qui en a la charge.

<sup>3</sup> JO 7 juillet 1992.

participation à un comité communal feu de forêt (CCFF). Ces dispositifs ont pour objet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens situés dans des zones sensibles, en mettant en œuvre un ensemble de mesures structurelles et non structurelles.

Les PIDAF sont élaborés par les communes ou par des associations syndicales, à l'échelle du massif forestier, au sein des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) notamment dans le cadre de programmes communautaires financés par le fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Ces plans sont approuvés par chaque conseil municipal, le conseil du syndicat intercommunal approuvant l'ensemble. Ils sont ensuite présentés pour examen et avis à la Commission consultative départementale de la Protection civile, de la Sécurité civile et de l'Accessibilité et un arrêté préfectoral entérine la conformité des plans avec les directives ministérielles, en accordant au maître d'ouvrage une priorité quant à l'octroi des subventions de l'Etat. Axés principalement sur des actions planifiées concernant l'équipement et le débroussaillage, ces plans comportent également des aménagements spécialisés nécessaires à la protection des massifs forestiers concernés. Ils sont mis en œuvre avec pour objectif de favoriser autant que possible des coûts d'entretien faibles et dégressifs et de permettre une intervention optimale des moyens de lutte. Les PIDAF permettent indirectement de rappeler aux municipalités les obligations légales en matière de débroussaillage lié à l'urbanisation et de rechercher avec elle les moyens d'actions.

Il n'existe pas vraiment de texte juridique fixant le régime et les modalités des SDAFI. Ceux-ci peuvent être considérés comme des procédures *sui generis*. Le premier a été élaboré dans les Alpes-Maritimes par la DDAF avec le concours d'un expert privé en 1988-1989, grâce aux moyens financiers dégagés par le Conseil général des Alpes-Maritimes et le Conservatoire de la Forêt méditerranéenne. Après l'été 1989 et les nombreux incendies du Sud-Est, le Ministre de l'Agriculture et de la Forêt reprend l'idée d'un schéma départemental en matière de prévention des feux de forêts pour en faire une directive gouvernementale, visant à établir pour chaque département une politique de prévention qui s'appuie sur l'expérience passée et définit une stratégie d'action. L'objectif est de délimiter les zones à risque, de prévoir les équipements de terrains, d'organiser la surveillance et l'alerte, d'informer et de sensibiliser le public pour infléchir les comportements. Ces documents consignent les mesures de protection des forêts contre l'incendie déjà mises en œuvre et l'évaluation de l'efficacité relative des différents types de mesures dans le cadre du règlement communautaire du 23 juillet 1992<sup>1</sup> relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre l'incendie. Les SDAFI ont été en grande majorité élaborés entre 1990 et 1993 avec des financements du Conservatoire de la forêt méditerranéenne par les services chargés des forêts et les services départementaux d'incendie et de secours. Certains de ces SDAFI existent encore et sont régulièrement révisés. Celui des Bouches-du-Rhône, par exemple, a récemment fait l'objet d'une révision.

Quant aux comités communaux feux de forêt, ils sont créés par arrêté municipal, encadrés par la préfecture du département et regroupent des bénévoles placés sous l'autorité du maire. Ils interviennent dans la prévention et la sensibilisation des populations aux risques d'incendie de forêt. Leurs actions en faveur de la réduction de la vulnérabilité des zones sensibles à ce risque sont multiples : débroussaillage, patrouilles de surveillance, intervention sur les feux naissants, aide aux sapeurs-pompiers dans la lutte contre le feu, rôle consultatif dans les décisions municipales en matière d'environnement.

Dans les zones de bois classées ou dans les départements du sud de la France, l'Etat et les collectivités territoriales propriétaires de voies ouvertes à la circulation publique procèdent à leurs frais au débroussaillage des abords de ces voies. Les propriétaires des fonds ne peuvent s'opposer à ce débroussaillage dans la limite d'une bande de terrain d'une largeur maximale de vingt mètres de part et d'autre de l'emprise des voies. De plus,

---

<sup>1</sup> CEE n° 2158/92.

dans la mesure où la protection contre les incendies le rend nécessaire, le préfet peut prendre un arrêté prescrivant aux propriétaires de respecter des règles spéciales de gestion forestière au voisinage des voies ouvertes à la circulation publique, dans la bande de cinquante mètres de largeur au maximum de part et d'autre de l'emprise de ces voies.

En vue d'assurer la continuité des voies de défense contre l'incendie de forêt, une servitude de passage et d'aménagement, d'une largeur maximale de six mètres<sup>1</sup>, est établie par arrêté préfectoral, au profit d'une collectivité publique, d'un groupement de collectivités locales ou d'une association syndicale. Le préfet prend l'avis des conseils municipaux des communes intéressées et celui de la commission consultative départementale de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité ; à défaut de réponse dans un délai de deux mois, l'avis est réputé favorable. Le projet de servitude, dûment motivé, est affiché en mairie pendant une durée de deux mois et publié par extraits dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département ou dans les départements intéressés. Cette publicité informe les propriétaires et ayants droit qu'ils peuvent faire connaître au préfet leurs observations pendant un délai de deux mois. L'arrêté préfectoral créant la servitude est affiché pendant deux mois dans les communes intéressées. Il est notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception au propriétaire de chacun des fonds concernés.

Il reviendra alors au bénéficiaire de la servitude de procéder à ses frais au débroussaillage des abords de la voie, non ouverte à la circulation générale, dans la limite d'une bande d'une largeur maximum de cinquante mètres de part et d'autre de l'axe de l'emprise.

### **Mesures spécifiques aux forêts soumises au régime forestier.**

Certaines dispositions du code forestier visent à protéger les forêts soumises au régime forestier contre les incendies qui pourraient trouver leur origine dans des installations voisines et imposent donc des servitudes aux propriétaires de fonds voisins de ces forêts. Ainsi, aucun four à chaux ou à plâtre, temporaire ou permanent, aucune briqueterie ou tuilerie, aucune maison sur perches, loge, baraque ou hangar ne peuvent être établis à l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts sans autorisation préfectorale, sous peine d'une amende contraventionnelle et de la démolition des établissements<sup>2</sup>. De même, aucun atelier à façonner le bois, aucun chantier ou magasin pour faire le commerce du bois ne peut être installé sans autorisation préfectorale dans les maisons ou les fermes actuellement existantes à la distance de 500 mètres des bois et des forêts soumis au régime forestier sous peine d'une amende et de la confiscation des bois<sup>3</sup>. La même interdiction s'applique pour les scieries établies à l'intérieur et à moins de deux kilomètres de distance des bois et forêts, sauf autorisation préfectorale, sous peine d'une amende et de la démolition de l'exploitation<sup>4</sup>. Toutefois, ne sont pas soumises aux dispositions des articles L 151-3 et L 151-4 du code forestier, les maisons et les usines qui font partie des villes, villages ou hameaux formant une population agglomérée, malgré la situation proche des bois et forêt.

---

1 Si les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure, celle-ci est établie après enquête publique. Dans tous les cas, la servitude ne peut grever les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs ou de clôtures équivalentes selon les usages du pays.

2 Articles L 151-1 et R 151-1, L 151-2 et R 151-2 du code forestier.

3 Articles L 151-3 et R 151-3 du code précité.

4 Articles L 151-4 et R 151-4 du code précité.

Lorsque les constructions nécessaires aux exploitations mentionnées aux articles L 151-1 à L 151-4 sont soumises au permis de construire, celui-ci ne peut être délivré qu'après la consultation du directeur régional de l'Office national des forêts et avec l'accord du préfet.

Les dispositions de la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001<sup>1</sup> ont accentué la prévention du risque d'incendie de forêt dans l'aménagement du territoire. La loi indique en effet que la politique forestière participe notamment à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable et à l'élaboration et à la mise en œuvre d'autres politiques en matière de prévention des risques naturels. La loi prévoit entre autres un traitement particulier des interfaces forêt/zones d'habitat ou d'activités, une différenciation des mesures selon l'exposition au risque et par voie de conséquence une meilleure désignation des espaces sur lesquels vont s'appliquer les mesures et une meilleure cohérence de celles-ci dans les zones à risque fort, une clarification du rôle des autorités et de l'étendue de leurs compétences. De plus, la loi d'orientation forestière renforce la cohésion entre les mesures du Code forestier et celles du Code de l'environnement en matière de risque d'incendie de forêt. L'article L 322-4-1 renvoie ainsi à l'article L 562-9 du Code de l'environnement (PPRIF)

Le chapitre III du Titre II (Inscrire la politique forestière dans la gestion des territoires) met l'accent sur les dispositions spécifiques relatives à la prévention des incendies de forêt. Par exemple, au sein des départements identifiés à risque, le représentant de l'Etat élabore un plan départemental ou régional de protection des forêts contre les incendies, définissant des priorités par massif forestier. Il est également clairement mis l'accent sur la nécessité d'élaborer des plans de prévention des risques d'incendie de forêt. Ces PPRIF vont permettre de limiter l'urbanisation à proximité des zones de combustibles, puisqu'il est prévu que toute opération nouvelle d'aménagement comportera obligatoirement dans son périmètre une bande de terrain inconstructible à maintenir en état débroussaillé isolant ainsi les constructions des espaces naturels. Les sanctions en cas de non respect de l'obligation de débroussaillage ont également été augmentées : l'amende peut s'élever jusqu'à 30 euros par mètre carré non débroussaillé. Par ailleurs, le Code rural est enrichi d'un article L 151-38-1 qui prévoit une obligation d'information sur le risque incendie de forêt de tout acquéreur d'un bien immobilier.

### **III. Le droit de l'urbanisme et la variation des enjeux dans les zones de risque d'incendie de forêts**

Cette analyse s'appuie d'une part sur les dispositions d'urbanisme en vigueur avant la promulgation de la loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 et des décrets d'application du 27 mars 2001, dispositions trop récentes pour avoir été appliquées et permettre une analyse et d'autre part sur ces dernières dispositions qui seront progressivement appliquées dans les années à venir.

La réglementation en matière d'urbanisme peut être locale, mais aussi nationale, voire régionale. En effet, la transmission du pouvoir aux communes dans le cadre de la décentralisation a conduit à renforcer en contrepoids la portée des directives d'aménagement qui risquaient d'être méconnues lors de l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols. L'article L 111-1 du code de l'urbanisme indique : « (...) *Les règles générales mentionnées (...) s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme*

---

<sup>1</sup> JO 11 juillet 2001.

*approuvé, ou du document en tenant lieu. Un décret en Conseil d'Etat fixe celles de ces règles qui sont ou peuvent néanmoins demeurer applicables sur les territoires couverts par ces documents ».*

En vertu de ce texte, les prescriptions nationales sont d'application générale et peuvent être complétées par des prescriptions particulières. Ces prescriptions nationales s'imposent aux autorités chargées de l'établissement des schémas directeurs, des POS et des documents en tenant lieu. Il en est de même pour les autorisations individuelles d'occupation du sol.

Les documents d'aménagement et d'urbanisme sont donc établis en respectant la hiérarchie suivante :

- Au niveau régional, l'Etat peut établir des directives territoriales d'aménagement (DTA)<sup>1</sup> et la région des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRDAT)<sup>2</sup>.
- Le projet d'intérêt général (PIG) est un projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et subordonné à certaines conditions de fond et de forme.
- Les dispositions applicables en matière de protection du littoral visent à protéger les zones naturelles littorales et donc à freiner l'urbanisation.
- Le schéma directeur devenu le Schéma de Cohérence Territoriale (SCT) doit établir un mode d'emploi du territoire local concerné qui permet de satisfaire aux besoins légitimes. La ou les politique (s) du risque constitue (nt) un des éléments de ce mode d'emploi.
- Le Plan d'Occupation du Sol (POS) devenu le Plan Local d'Urbanisme (PLU), élaboré par la commune prévoit l'aménagement territorial à l'échelon local.
- Les autorisations d'utilisation ou d'occupation du sol (AUS) sont accordées en fonction de ce qui a été défini dans les politiques d'urbanisme.

Quel que soit le niveau d'élaboration des documents d'urbanisme, ceux-ci doivent prendre en compte les risques naturels et notamment les risques d'incendie de forêt. Les documents d'urbanisme doivent en effet tenir compte de ce paramètre pour déterminer la constructibilité des terrains : ils doivent tenter de limiter le développement d'enjeux dans les zones de risque. Depuis la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, le Code de l'urbanisme dans sa partie législative, invite à prendre en compte les risques de toute nature lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ainsi, en vertu de l'article L 110 du Code de l'urbanisme « *les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, afin d'assurer (...) la **sécurité et la salubrité publiques*** ». Le terme général de "sécurité" implique l'obligation de prendre en considération les risques de toute nature.

Par ailleurs, l'article L 121-10 du Code de l'urbanisme modifié par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991<sup>3</sup>, prévoit que "*Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une*

---

<sup>1</sup> Article 4 de la loi 95-115 du 5 février 1995 dite loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiant l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Articles 6, 7, 8 de la loi du 5 février 1995 modifiant la loi du 7 janvier 1983, article 34, 34 bis et 34 ter.

<sup>3</sup> Article remplacé par l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme qui en substance énonce les mêmes principes : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

*1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

*2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination,*

*part, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacements, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat". Cet article a été modifié et remplacé par l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme en vertu de la loi Solidarité Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, mais il continue d'énoncer en substance les mêmes principes : « Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

*1° L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;*

*2° La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;*

*3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.*

*Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1 ». L'article L 121-1 pose donc un principe d'équilibre entre les intérêts en présence et les divers modes d'utilisation du sol. Il traduit la difficulté de mêler les différents intérêts privés et généraux en présence qui peuvent être parfois opposés. Il prescrit à la fois le développement des zones d'activités et d'habitat et la prévention des risques naturels<sup>1</sup>.*

Les articles L 110 et L 121-1 du Code de l'urbanisme ont en définitive pour finalité d'éviter le développement d'une urbanisation anarchique et d'une augmentation des enjeux dans des lieux dangereux.

Mais, le droit de l'urbanisme n'a pas pour préoccupation première et directe la prévention et le traitement des risques et notamment des risques naturels. Son intervention dans ce domaine n'est que périphérique, accessoire ou subsidiaire. Ainsi, très souvent, le droit de

---

*des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;*

*3° Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature*  
*Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1 ».*

<sup>1</sup> R. Christini, « Protection contre risques et nuisances », *op. cit.*, p. 18.

l'urbanisme ne prévient pas les risques, ni même ne se préoccupe de les réduire. Il veille simplement à ce qu'ils n'existent ou ne se produisent pas là où ils sont susceptibles de gêner l'urbanisation ou les habitants<sup>1</sup>. De ce fait, le droit de l'urbanisme permet indirectement de limiter les interfaces forêt/habitat<sup>2</sup>, de protéger ainsi la population des risques d'incendie, tout en respectant un principe d'équilibre entre le besoin de développement des zones d'activités et d'habitat et la prévention des risques naturels<sup>3</sup>.

Toutefois, avec la loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, la police de l'urbanisme peut devenir un outil privilégié pour limiter les enjeux dans les zones sensibles au risque incendie de forêt. En effet, cette loi pose un certain nombre de principes en matière d'environnement, de diversité des fonctions urbaines, de l'organisation des territoires dans toutes leurs fonctions et de maîtrise de l'étalement urbain. Principalement trois grands principes guident désormais la politique de l'urbanisme. La loi SRU rappelle le principe d'équilibre entre le développement de l'espace urbain, de l'espace rural et la préservation des espaces agricoles et forestiers et la protection des espaces naturels et des paysages. La loi énonce également un principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale. Elle fait également du respect de l'environnement un principe qu'il est nécessaire de respecter lors de tout projet d'urbanisme : ce respect de l'environnement implique une utilisation économe de l'espace, la sauvegarde du patrimoine, la maîtrise de l'expansion urbaine et aussi la prise en compte des risques naturels et technologiques.

La loi SRU articule notamment ses actions autour de la notion de projet d'aménagement durable, ce qui sous-tend une approche globale des spécificités environnementales et la recherche de solutions conjuguant prévention et développement. Ainsi, les documents d'urbanisme seront élaborés en vertu d'une démarche raisonnée et seront tenus d'intégrer impérativement les aspects relatifs aux risques naturels dans la définition du développement urbanistique. Le raisonnement en terme de projet d'aménagement durable implique également de mettre en adéquation les mesures envisagées avec les objectifs du projet. Par voie de conséquence, compte tenu de l'ampleur du risque incendie de forêt dans certains départements du Sud de la France, les prochains documents d'urbanisme ne pourront éluder ce risque et devront envisager les moyens de diminuer le développement d'enjeux dans les zones sensibles.

### *Section I : Les normes nationales d'urbanisme et le risque d'incendie de forêt*

La finalité première de ces normes nationales d'urbanisme consiste à garantir la cohérence et la cohésion supra-communales et d'éviter que les intérêts particuliers soient un frein à un développement harmonieux de l'aménagement du territoire. Ce développement harmonieux ne peut être envisagé sans prendre en compte les risques naturels et notamment le risque d'incendie de forêt, afin d'éviter le développement de l'urbanisation dans les zones sensibles.

---

<sup>1</sup> R. Christini, « Protection contre risques et nuisances », *op. cit.*, p. 4 et s.

<sup>2</sup> il s'agit de zones où les structures et tout autre développement humain se réunissent ou se mélangent avec les terres non cultivées peu développées ou des espaces forestiers combustibles.

<sup>3</sup> Cf. l'article L 121-10 du Code de l'urbanisme, devenu l'article L 121-1 depuis la loi du 13 décembre 2000.

## **A. Les documents d'aménagement du territoire et la prise en compte du risque**

En tant que normes d'urbanisme, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) et le Projet d'Intérêt Général (PIG), doivent respecter les articles L 110 et L 121-1 du Code de l'urbanisme et tenir compte des risques naturels dans les objectifs de développement urbanistique. Ils peuvent donc permettre de limiter l'accroissement des enjeux dans les zones de risque d'incendie de forêt.

### *1) La Directive Territoriale d'Aménagement*

Instaurées par la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995 et codifiées à l'article L 111-1-1 du Code de l'urbanisme, les Directives Territoriales d'Aménagement s'appliquent à certaines parties du territoire présentant des difficultés et des enjeux importants, pour fixer les orientations fondamentales de l'Etat en prenant en compte les dispositions du schéma national. Elles constituent des outils de régulation spatiale, de cohérence et de mise en perspective. Elles s'ordonnent autour de trois niveaux de précision croissante : orientations fondamentales, localisations des infrastructures et grands équipements, modalités d'application des lois "*littoral*" et "*montagne*".

Ces directives, facultatives sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat, puis sont approuvées par décret en Conseil d'Etat. Les régions, les départements comme les communes ne sont qu'associés à leur élaboration.

Pour le domaine qui nous intéresse, c'est-à-dire les risques naturels et notamment les incendies de forêt, la loi du 4 février 1995 n'y fait pas explicitement référence. Il en va de même de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à la protection du littoral dont l'article 40 a été complété par la loi du 5 février 1995 en vue de l'établissement de schémas inter-régionaux de littoral. En revanche, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative à l'aménagement en montagne indique que tout plan ou autorisation tient compte des risques naturels. Toutefois, il est logique de considérer que les DTA ne peuvent être établies sans la prise en compte de l'exposition aux risques. L'échelle à laquelle elles sont établies est d'ailleurs parfaitement adéquate pour l'étude et la caractérisation de certains aléas ou encore pour fixer un niveau de discussion de la politique du risque entre la traduction des objectifs généraux et les politiques locales. L'échelle des DTA est également particulièrement opportune pour élaborer une politique régionale ou départementale de prévention ou de protection.

Cependant, l'intérêt de ces documents en devenir sera précisé dans l'avenir. En effet, à ce jour, aucune DTA n'est encore achevée. Quelques unes sont en préparation dont une qui concerne les Alpes-Maritimes.

Par ailleurs, la loi du 7 janvier 1983 a décentralisé au profit de la commune de nombreuses compétences en matière d'urbanisme, mais le législateur a maintenu certaines compétences de l'Etat dans ce domaine, notamment par la procédure du Projet d'Intérêt Général, afin de garantir un minimum de cohérence à la planification.

### *2) Le Projet d'Intérêt Général (PIG)*

En vertu de l'article R. 121-3 du Code de l'urbanisme, le PIG ne peut intervenir que dans quelques cas : il doit être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou

d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à la protection du patrimoine naturel, à la prévention des risques technologiques ou naturels<sup>1</sup>...

Dans ce dernier domaine, le PIG a vocation à être utilisé de plein droit. Il peut concerner tous « ouvrages » ou « travaux d'utilité publique » destinés notamment à prévenir les risques d'inondations, d'avalanches, de glissements de terrains... d'une certaine importance. Il peut aussi prendre la forme d'un projet immatériel, comme par exemple un ensemble de recommandations destiné à prévenir, dans un périmètre donné les conséquences d'une catastrophe naturelle<sup>2</sup>. La circulaire du 20 juin 1988 relative aux risques naturels et droit des sols, souligne que « *les PIG... n'ont certainement pas vocation à se substituer aux instruments classiques d'intervention : périmètres R 111-3, PER...Le recours au PIG se justifie dès lors qu'il existe des projets qui font l'objet d'enjeux importants et nécessitent... des mesures conservatoires ou préparatoires en attendant leur mise en œuvre effective....* ».

Dans tous les cas, le projet d'intérêt général pour la prévention d'un risque majeur doit contenir une définition précise de son périmètre, l'indication des travaux et/ou les mesures visant à prévenir le risque (inconstructibilité, prescriptions spéciales...) et le cadre juridique ultérieur éventuel, par exemple un PPR. En effet, le PIG ne peut pas être utilisé seul directement.

Les PIG dans le domaine des risques naturels n'ont pas fait l'objet d'un franc succès. Un seul a été adopté dans le département du Vaucluse qui concerne d'ailleurs les feux de forêt, d'après les sources du Ministère de l'Environnement. Dans les autres départements particulièrement soumis au risque d'incendie de forêt, ce document n'a pas été utilisé en vue d'harmoniser la politique de prévention relative au risque incendie et de proposer des mesures afin de diminuer la vulnérabilité des personnes et des biens à ce risque.

Les dispositions en matière de protection du littoral peuvent aussi permettre indirectement de freiner l'urbanisation au sein des massifs forestiers et de protéger ainsi les biens du risque d'incendie de forêt, avec toutefois quelques effets pervers.

## **B. La protection du littoral**

Il peut paraître incongru dans une étude portant sur les incendies de forêt d'évoquer les dispositions en matière de protection du littoral. Toutefois, celles-ci prévoient des mesures concernant les forêts situées dans les zones littorales. C'est la raison pour laquelle il convient d'intégrer à l'analyse la protection des forêts littorales.

La loi du 3 janvier 1986, dite "loi littoral" a introduit la notion d'espaces fragiles protégés, qui regroupent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Le décret du 20 septembre 1989 en a donné la liste, dont font partie les forêts et les zones boisées proches du rivage. Dans ces espaces, ne peuvent être installés que des équipements légers nécessaires à leur mise en valeur ou à leur ouverture au public.

Ces dispositions s'appliquent aux documents d'urbanisme. Lors de leur élaboration, les autorités compétentes doivent donc en tenir compte.

Les espaces boisés peuvent donc être classés en zone non constructible. De prime

<sup>1</sup> Ayant vocation à retranscrire les intérêts et les objectifs supra-communaux, le PIG s'impose aux documents d'urbanisme exécutoire et même à ceux en cours d'élaboration.

<sup>2</sup> Cf. circulaire du 20 juin 1988.

abord, ce classement peut sembler adéquat afin de limiter les enjeux dans les zones boisées à risque. Cependant, le plus souvent, des secteurs urbanisés ou à urbaniser se situent en limite de ces forêts protégées, ce qui accroît les zones d'interface forêt/habitat sans pouvoir intervenir sur le défrichement des zones boisées. Ainsi, le caractère impératif de protection de ces espaces naturels sensibles empêche de constituer des coupures entre la zone habitée et la forêt et accroît le risque et la vulnérabilité.

Les communes peuvent elles aussi prévoir dans leurs documents d'urbanisme des mesures permettant de réduire les enjeux dans les secteurs à risque.

## *Section II : Les règles d'urbanisme à l'échelon local et le risque d'incendie de forêt*

Conformément à l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme, les communes ont le devoir de prendre en considération l'existence de ces risques sur leur territoire, notamment lors de l'élaboration de documents d'urbanisme, de la définition du zonage du POS<sup>1</sup>, et ce afin d'éviter le développement d'enjeux dans les zones de risque. Mais, auparavant, l'Etat doit informer les collectivités locales par une procédure particulière, afin que celles-ci connaissent toutes les contraintes (et notamment les risques naturels) auxquelles sont soumis les documents locaux d'urbanisme.

### **A. Transmission de l'information sur le risque, nécessaire à l'intégration dans les documents d'urbanisme**

Le Porter à connaissance est un acte de la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Par son intermédiaire, le préfet remplit plusieurs obligations : il informe la commune ou s'il s'agit d'un schéma directeur/schéma de cohérence territoriale, l'établissement public de coopération intercommunale compétent, des dispositions nécessaires à la mise en œuvre des projets d'intérêt général de l'Etat, de la région, du département et d'autres intervenants<sup>2</sup>. Il leur signale les directives territoriales, les servitudes d'utilité publique et les dispositions qui s'imposent aux décideurs locaux<sup>3</sup>. Enfin, il leur communique « *toutes les informations utiles* », selon l'article L122-1-1 du Code de l'urbanisme ou selon l'article 123-3, alinéa 4 du même Code (ancienne version), « *toute information qu'il juge utile à l'élaboration* » des documents d'urbanisme<sup>4</sup>.

Il est vrai que la destination première de la procédure du PAC ne concerne pas spécifiquement l'information sur les risques majeurs et notamment sur les risques naturels. Cependant, elle peut jouer un rôle important en matière de prévention des risques. Dans ce domaine, le "*Porter à connaissance*" vise à produire un double effet en matière de risques.

<sup>1</sup> Ancien article L 123-1, 1° du code précité. Cf. la circulaire du 20 juin 1988 qui rappelle cette obligation.

<sup>2</sup> Anciens articles L 123-3, alinéa 4 et L 122-1-1 dernier alinéa du code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Depuis la loi du 13 décembre 2000, l'article L 121-2 précise maintenant : « *Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme. Tout retard ou omission dans la transmission desdites informations est sans effet sur les procédures engagées par les communes ou leurs groupements. Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. Les porters à connaissance sont tenus à la disposition du public. En outre, tout ou partie de ces pièces peut être annexé au dossier d'enquête publique* ».

D'une part, il permet au préfet de signaler aux élus locaux l'existence de risques majeurs faisant l'objet de projet d'intérêt général et de toutes dispositions réglementaires ou servitudes en vigueur, visant à prévenir ces risques, c'est-à-dire les Plans de Prévention des Risques pour les risques naturels. Les élus locaux ont ensuite l'obligation de prendre en considération dans l'élaboration des documents d'urbanisme (schémas directeurs, Plan d'Occupation du Sol, Plan d'Aménagement de Zone...) ces types de risques<sup>1</sup>. D'autre part, il permet simultanément de mettre à la disposition des autorités locales toute information utile à la prévention des risques majeurs et notamment tout document technique approprié même non exécutoire<sup>2</sup>, comme les cartes ZERMOS, les Plans de Zones Exposées aux Avalanches (PZEA)... Ces cartes n'ont aucune base normative et ne sont pas opposables aux tiers, mais elles sont indispensables dans le cadre de l'instruction de projets soumis notamment à la législation de l'urbanisme ou lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Dans la pratique, la procédure du PAC a été jusqu'à présent relativement peu mise en œuvre en vue d'informer les maires des risques naturels. Toutefois, cette situation tend à se modifier. Les révisions de POS sont maintenant le plus souvent accompagnées d'un document informatif de la part de la DDE, élaboré en général par les services de la sécurité civile. Ceux-ci fournissent à ce sujet des cartes de zones sensibles que la DDE, associée à l'élaboration du POS demande d'intégrer dans le dossier de révision.

Le porter à connaissance peut contenir des recommandations de ce type :

- délimiter les zones urbaines et à urbaniser en prenant en considération la nature et l'intensité du risque
- limiter l'extension urbaine dans les interfaces forêt/habitat
- protéger intégralement les peuplements de valeur Espaces Boisés Classés<sup>3</sup>
- Ne pas favoriser le reboisement
- Préserver l'accessibilité des zones en frange des secteurs urbanisables pour permettre l'intervention des services de secours

La procédure du PAC permet ensuite de prendre en compte les risques naturels au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme à l'échelon local et d'éviter notamment le développement d'enjeux dans les zones de risque d'incendie de forêt.

## **B. La limitation des enjeux dans les zones de risque à travers la planification locale**

La planification locale est élaborée par le biais de schéma directeur devenu le schéma de cohérence territoriale, document intercommunal et le Plan d'Occupation du Sol (POS) devenu le Plan Local d'Urbanisme, document d'aménagement communal. C'est donc à travers ces documents locaux que le risque d'incendie de forêt doit être pris en compte afin de diminuer la vulnérabilité, du moins de limiter les enjeux dans les zones sensibles.

### *1) Le schéma directeur/ le schéma de cohérence territoriale.*

Le schéma directeur est un document à caractère prospectif à moyen et long terme, intégrant les différentes composantes d'un territoire. Selon l'article L 122-1 du Code de l'urbanisme, les schémas directeurs "*fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre*

---

<sup>1</sup> Anciens articles L 122-1, alinéa 1; L 123-1-1° et L 311-10-4 du code précité.

<sup>2</sup> Cf. l'article R 121-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>3</sup> Cf. *infra*.

*l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels ou urbains". Ils "déterminent la destination générale des sols et, en tant que de besoin, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructure, en particulier de transport, la localisation des services et des activités les plus importantes" ainsi que des zones préférentielles d'extension et de restructuration urbaine qui devront tenir compte "de l'équilibre entre emploi, habitat, ainsi que des moyens de transports et de la gestion des eaux". Depuis la décentralisation, les schémas directeurs ont un caractère intercommunal.*

De plus, leurs orientations doivent être compatibles avec l'article L 110 du Code de l'urbanisme et avec l'article L 122-1 du Code de l'urbanisme : les schémas directeurs doivent ainsi prendre en considération l'existence de risques naturels prévisibles. Il semblerait que dans la pratique, aucun schéma directeur n'ait été élaboré spécifiquement en vue de prévoir des mesures pour diminuer la vulnérabilité aux incendies de forêt.

Cependant, les schémas directeurs ne constituent pas un instrument d'urbanisme très usuel, d'autant plus que leur utilité est contestée et leur existence remise en cause par le Conseil d'Etat lui-même dans son rapport « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* ». C'est pourquoi la loi SRU a remplacé ce type de document par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCT)

L'élaboration de celui-ci s'inscrit dans la logique de projet d'aménagement durable, qui sous-tend une approche globale des spécificités environnementales et la recherche de solutions conjuguant prévention et développement. Après avoir établi un diagnostic au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement..., il présente le projet d'aménagement et de développement durable retenu qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme (en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de commerce, de transports en commun...). Pour mettre en œuvre ce projet, le SCT indique les orientations générales de l'organisation de l'espace et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers, en appréciant les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. En l'absence de SCT applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les Plans Locaux d'Urbanisme ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>1</sup>, ce qui contraindra les communes à penser leur urbanisme en terme d'aménagement global et durable.

## *2) Le Plan d'occupation des sols/ Plan Local d'Urbanisme*

Depuis 1983, la commune, dotée d'un POS rendu public ou approuvé réglemente et gère l'affectation de ses sols. L'Etat ne peut plus inscrire lui-même les règles d'utilisation du sol et ses limites dans les documents municipaux.

Le POS est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, en vertu de l'article L 123-3 du code de l'urbanisme. Mais, le conseil municipal, chargé de l'élaboration du POS, est notamment tenu de prendre en compte les zones à risques déterminées par le PPR. La commune, compétente en matière de planification urbaine a donc une compétence liée dans le domaine de la prévention des risques naturels.

L'article L 123-1 modifié par l'article 22 de la loi du 22 juillet 1987 précise, dans sa partie impérative que les POS doivent « *déterminer des zones urbaines ou à urbaniser en prenant*

<sup>1</sup> sauf pour les communes situées à plus de 15 km de la périphérie d'une agglomération de 15.000 habitants et à plus de 15 km du rivage de la mer.

*notamment en considération la valeur agronomique des sols, les structures agricoles, les terrains produisant des denrées de qualité supérieure, l'existence de risques naturels prévisibles et de risques technologiques, la présence d'équipements spéciaux importants et déterminer des zones d'affectation des sols selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées ».*

Toutefois, le POS n'opère qu'une prévention passive des risques naturels et notamment du risque incendie de forêt. Cette prévention se traduit uniquement par la délimitation de zones inconstructibles et de zones constructibles dans lesquelles les constructions doivent éventuellement obéir à des prescriptions spécifiques. Mais, il ne peut pas édicter de règles techniques de construction, ni intervenir sur les constructions existantes.

De plus, le caractère absolu du rôle de prévention mis à la charge des autorités locales d'urbanisme est relativisé par les termes mêmes utilisés par le législateur : s'il est impératif de délimiter les zones urbaines ou à urbaniser, cette délimitation doit « *prendre en considération* » les risques naturels prévisibles. La notion de « *prendre en considération* » ne fait pas référence à un lien de subordination très fort. Elle s'écarte des relations hiérarchiques traditionnellement utilisées dans le droit de l'urbanisme. Les concepteurs de POS disposent donc d'une certaine souplesse d'appréciation : la seule prise en compte des nécessités de protection contre les risques connus à la date d'élaboration du plan pour définir le zonage suffit. La limite à cette souplesse réside dans le contrôle de légalité avec l'erreur manifeste d'appréciation (erreur flagrante), ordonné par le préfet, qui a notamment pour mission de veiller à ce que les documents d'urbanisme intègre la composante "risques", assisté éventuellement par la DDE. Cette procédure s'applique lorsqu'il convient d'apprécier si les documents de planification du sol ont bien pris en compte les risques ou encore si un zonage ND créé en raison de ce type de risques est légal<sup>1</sup>.

Par ailleurs, même en l'absence de procédure de porter à connaissance, la commune n'est pas déliée de l'obligation qui pèse sur elle, conformément aux dispositions des articles L 111-1, L 121-10, R 123-18 et R 123-21 du Code de l'urbanisme qui imposent de prévoir dans un POS les mesures nécessaires à la prévention des risques naturels prévisibles<sup>2</sup>. La carence des autorités administratives compétentes en matière d'urbanisme et d'occupation du sol engage leur responsabilité, si leur action ou leur inaction a entraîné un dommage lié à la survenance d'un risque naturel.

Le POS se présente sous la forme d'un dossier comprenant un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement et des annexes<sup>3</sup>.

#### a) Le rapport de présentation et l'identification du risque incendie de forêt

Le rapport de présentation expose à partir de l'analyse de la situation existante les "*perspectives d'évolution démographique, économique et sociale... celles relatives à l'habitat, à l'emploi, aux équipements publics, aux services et aux moyens de transport*". C'est un document prospectif qui détermine les perspectives d'évolution des parties urbanisées et les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation. En vertu de l'article L 121-10 du Code de l'urbanisme, les risques naturels et technologiques doivent figurer dans le rapport de présentation. La circulaire du 20 juin 1988 précise d'ailleurs que "*le rapport de présentation du POS doit en particulier fournir des indications sur l'importance et la fréquence du risque existant, selon les dangers qu'il représente et justifier les types de mesures édictées dans le règlement du POS afin d'en réduire et d'en supprimer les conséquences*".

<sup>1</sup> CE, 24 juillet 1981, Jacquet, *JCP* 81, éd. N, II, p.282, zone ND créée en raison de risques d'inondation pour tenir compte de l'existence d'un PSS.

<sup>2</sup> TA Nice, 28 septembre 1993, préfet des Alpes-Maritimes, req. N° 93-1986.

<sup>3</sup> Ancien article R. 123-16 du code de l'urbanisme.

## b) Le règlement du POS et les mesures de protection contre le risque d'incendie de forêt

Le règlement fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le plan. C'est le seul document à pouvoir créer des prescriptions. La collectivité qui élabore le POS doit intégrer les descriptions contenues dans les PPR qui constituent des servitudes d'utilité publique s'imposant aux documents d'urbanisme. Le règlement appliqué aux zones à risque peut conditionner l'autorisation des constructions et des activités qu'elles abritent au respect de prescriptions techniques ou urbanistiques spécifiques. Il peut aussi interdire purement et simplement toute construction.

Les orientations de la commune en matière d'aménagement du territoire et les dispositions applicables sont retranscrites dans des documents cartographiques qui permettent de localiser géographiquement les zones de prescription.

## c) Les documents graphiques et la localisation des zones à prescriptions

Les documents graphiques sont des cartes et des tableaux, ayant pour fonction de localiser les divers secteurs et emplacements où s'appliquent les règles du POS. Selon les termes de l'article R 123-18, II du code de l'urbanisme (ancienne rédaction) : « *Les documents graphiques font apparaître, s'il y a lieu 1° Toute partie de zone où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels tels que : inondations, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements forages et exhaussements des sols* ». Les documents graphiques doivent donc faire apparaître les secteurs spécifiques où, selon la gravité des risques encourus, seront édictées des règles particulières, tout en conciliant les besoins de développement de la commune<sup>1</sup>.

Ces documents graphiques vont permettre d'élaborer un zonage, opération fondamentale du POS, qui consiste à opérer un découpage du territoire en un certain nombre de zones différenciées d'après l'affectation que les sols compris dans chacune d'elles peuvent recevoir, selon l'usage principal qui doit en être fait ou la nature des activités dominantes qui peuvent y être exercées. Le zonage définit la constructibilité des terrains ainsi que les règles concernant le droit d'implanter des constructions, leur destination, leur nature. Le POS peut établir les découpages suivants<sup>2</sup> :

**Zones urbaines (U)** : les terrains classés en zone U sont susceptibles de recevoir des constructions immédiatement, parce qu'ils sont pourvus des équipements nécessaires. Cette constructibilité peut être modulée en déterminant des « sous-zones », selon l'affectation ou la destination des constructions (résidentielles, industrielles...). Les zones urbaines ou à urbaniser doivent obligatoirement être délimitées en « prenant en compte » les risques naturels prévisibles et les risques technologiques<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cette délimitation des zones dans ce type de documents n'est pas obligatoirement précédée par une démarche préfectorale similaire (à propos de l'article R 111-3, CE, 19 juin 1992, Mme Koenig, Rec, Tables, p.1375). Mais, si un tel périmètre existe, la circulaire du 20 juin 1988 invite à ce qu'il soit intégré dans les documents graphiques du plan, en raison de l'information qu'il contient à l'égard des administrés qui consultent ce document et de l'administration qui instruit les demandes d'occupation ou d'utilisation du sol.

<sup>2</sup> Les dispositions relatives au PLU modifie les découpages opérés par le POS. Cf. dans la conclusion.

<sup>3</sup> Ancien article L 123-1,1° du Code de l'urbanisme.

**Zones naturelles (N) :** Dans ces zones en général peu équipées, la limitation du droit de construire est de rigueur.

**Zone NA :** cette règle est souple dans ces zones (urbanisation future) appelées à recevoir notamment l'implantation de Zones d'Aménagement Concertée (ZAC) ou de lotissements. Ces zones n'apportent en elles-mêmes aucune protection particulière contre les risques. Elles sont simplement neutralisées en attendant leur ouverture à l'urbanisation ou à la réalisation de projets d'ensemble. Une garantie apparaît lorsqu'une révision ou une modification du POS ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone NA. Dans cette hypothèse, l'ancien article L 300-2 du Code de l'urbanisme impose une concertation préalable. La garantie est indirecte et relative. Elle implique que les risques soient évoqués au cours de cette concertation, alors que les données les concernant sont détenues par l'administration et souvent par l'administration de l'Etat.

**Zone NB :** il s'agit de zones résiduelles destinées à une urbanisation individuelle diffuse car desservies partiellement par des équipements qu'il n'est pas prévu de renforcer.

**Zone NC :** ce sont des zones de richesses naturelles. L'objectif est de protéger les terres agricoles, le sol ou le sous-sol.

**Zone ND :** l'ancien article R. 123-18-I, 2°, d) du Code de l'urbanisme précise qu'il s'agit de zones à protéger en raison soit de l'existence de risques ou de nuisances, soit de la qualité des sites des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt... Le POS peut classer en zone ND pour risques naturels, même sans démarche similaire de la part de l'autorité préfectorale<sup>1</sup>.

**Les espaces soumis à un statut spécial :** les documents graphiques peuvent faire apparaître, s'il y a lieu, les espaces boisés classés, c'est-à-dire "*les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer qu'ils soient soumis ou non au régime forestier, enclos ou non à des habitations*"<sup>2</sup> (ou classement en forêt de protection<sup>3</sup>). Ce classement conduit à interdire tout changement d'affectation du sol et à exiger un certain nombre d'autorisations, sauf procédure de révision du POS.

Le dossier de POS contient également un volet concernant les annexes, c'est-à-dire toutes les contraintes qui s'imposent au POS.

#### d) Les annexes et les contraintes s'imposant au POS

Les annexes, prévues à l'ancien article R 123-24 du code de l'urbanisme comportent la liste des emplacements réservés, des opérations déclarés d'utilité publique, des lotissements, des éléments relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement, des prescriptions nationales... En tant que document informatif complet à l'égard des administrés, les POS doivent également "*comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui figurent sur une liste dressée par décret en Conseil d'Etat*"<sup>4</sup>. Ainsi, les

---

<sup>1</sup> Toutefois, ce type de classement empêche ultérieurement la commune de modifier son POS pour rendre la zone ND en question constructible. La création, par modification du POS, d'une zone constructible au sein d'une zone ND inconstructible en raison du risque élevé constitué, dans ce cas, une erreur manifeste d'appréciation du fait de la gravité du risque ainsi créé, ce qui entache d'illégalité ces nouvelles dispositions (Commune de Villefranche, à propos de chutes de pierres et d'éboulement). De même, une commune ne peut pas déclasser une zone ND lorsque les travaux de protection ne suppriment pas totalement les risques naturels. D'une manière générale, le juge administratif se montre particulièrement vigilant et sévère dans le domaine de la prévention des risques naturels. En ce qui concerne les POS plus spécifiquement, il semble n'autoriser l'urbanisation d'une zone que s'il peut être établi une disparition totale des risques.

<sup>2</sup> Ancien article L 130-1 du code de l'urbanisme. La nouvelle rédaction ne change pas la substance du texte.

<sup>3</sup> Article L 411-1 du Code forestier.

<sup>4</sup> Le défaut de report dans les conditions de l'article L 126-1 du code de l'urbanisme (al. 2 : mise à jour d'office par le préfet après mise en demeure restée sans effet dans un délai de trois mois ; al. 3) est sanctionné par

servitudes destinées à permettre ou à imposer la prise en compte des risques naturels, déterminées notamment par l'intermédiaire des PPR, y figurent obligatoirement. La liste de ces servitudes reportées en annexe<sup>1</sup> permet de les faire connaître au moment des projets d'acquisition de parcelles et de les rendre opposables aux tiers, lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme.

Les dispositions relatives au Plan Local d'Urbanisme (PLU), document remplaçant le POS, devraient permettre une meilleure prise en compte des risques naturels dans la politique d'urbanisme de la commune. La même notion de projet d'aménagement et de développement durables sous-tend cette procédure. Le PLU doit fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation de sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire et délimiter les zones urbaines, à urbaniser, les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger : la loi met en relation ces règles générales avec les objectifs généraux d'aménagement global. Plus précisément, certaines dispositions relatives au PLU vont avoir une incidence directe sur le traitement des zones sensibles aux incendies de forêt. Toute réduction d'une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques et des nuisances ... ne pourra s'effectuer que par révision même s'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PLU, ce qui implique des modifications dans ce document qu'après analyse approfondie. Par ailleurs, les différents zonages NA, NB, NC... sont supprimés : les zones seront classées en zone U (urbaines), AU (à urbaniser), en zone A (agricole) ou en zone N (zone naturelle ou forestière). Les anciennes zones NB seront ainsi soit reclassées en zones N et deviendront de ce fait inconstructibles, soit deviendront des zones U ou AU, ce qui impliquera des équipements urbains en conséquence et une possibilité de limiter le mitage du terrain. D'ailleurs, la loi SRU supprime l'exigence de surface minimale constructible (sauf en cas de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif) : cette mesure permettra de densifier les constructions dans les zones naturelles et de réduire ainsi la vulnérabilité aux incendies de forêt.

Cependant, les anciennes dispositions du POS continuent de s'appliquer pour les POS en cours d'élaboration et rendus public au 1<sup>er</sup> avril 2001 ou en cours de révision lorsque la révision a été arrêtée par le Conseil municipal avant cette date. Afin d'éviter dans un avenir proche d'être soumise aux nouvelles dispositions, un nombre important de communes ont donc arrêté la révision de leur POS avant le 1<sup>er</sup> avril. Elles ne seront soumises à la nouvelle loi que lorsqu'elles procéderont à une nouvelle révision de leur POS. Les effets bénéfiques de la loi SRU en matière de prise en compte du risque incendie de forêt ne développeront donc pas leurs effets immédiatement.

Par ailleurs, la loi SRU a conféré aux cartes communales la qualité de document d'urbanisme à part entière. Ces cartes, en vertu de l'article L 121-1 du Code de l'urbanisme, sont des instruments de prévision et de réglementation locales. Leur principal effet est de lever la règle de la constructibilité limitée, pour les communes qui ne sont pas dotées d'un PLU et de conférer le pouvoir de délivrer au nom de la commune les permis de construire et de lotir, sauf si la commune refuse cette nouvelle compétence. En tant que document d'urbanisme, les cartes communales doivent donc respecter les principes généraux formulés aux articles L 110 et L 121-1 du Code de l'urbanisme (développement durable, principe d'équilibre, prise en compte des risques naturels...).

Le POS/PLU qui régleme l'affectation des sols, c'est-à-dire l'aptitude à recevoir des constructions et qui constitue le dernier maillon dans la hiérarchie des normes

---

l'inopposabilité de ces servitudes lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Cette sanction peut s'avérer grave dans l'hypothèse des risques naturels prévisibles (PPR).

<sup>1</sup> Ancien article R 123-24-1° du code de l'urbanisme.

d'urbanisme intégrant les risques naturels ainsi que les cartes communales, déterminent la présence d'enjeux par l'octroi d'autorisation d'utiliser ou d'occuper le sol, en fonction de ceux-ci.

### *Section III : Les documents d'autorisation d'utiliser ou d'occuper le sol*

Nous étudierons essentiellement deux types d'autorisation d'occupation ou d'utilisation des sols : le permis de construire et la création de terrain de camping et de caravanning. Ces autorisations dépendent étroitement de la configuration des lieux d'implantation et donc des risques qu'ils présentent.

#### **A. Le permis de construire.**

Le permis de construire est un instrument de police de l'urbanisme. Depuis la loi du 31 décembre 1976, ce document est essentiellement un accord d'urbanisme et aussi un instrument de contrôle préalable des règles de construction lorsqu'elles sont instituées pour des motifs de sécurité.

Toute personne, publique ou privée, est tenue de demander un permis de construire, sauf le cas très exceptionnel où l'ordre de construire aurait été donné par autorité de justice. Les exemplaires de la demande et du dossier sont adressés au maire de la commune.

L'instruction de la demande est effectuée par le maire, si la commune est dotée d'un POS approuvé, avec transmission du dossier au préfet si la construction projetée est située sur une partie de la commune non couverte par le plan, ou pour certaines constructions réalisées pour le compte de l'Etat. L'instruction est réalisée par la direction départementale de l'équipement si la commune ne dispose pas d'un POS approuvé. Néanmoins, même dans les communes dotées d'un POS, "*le maire ... peut disposer gratuitement ... des services extérieurs de l'Etat pour effectuer l'étude technique des demandes de permis de construire... Les services agissent en concertation permanente avec le maire... qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie*", en vertu de l'article L 421-2-6 du Code de l'urbanisme. Les services de la DDE ont une mission d'assistance et de conseil.

L'autorité compétente pour accorder le permis de construire est le maire agissant au nom de la commune, si celle-ci est pourvue d'un POS approuvé. Dans le cas contraire, la décision est prise par le maire au nom de l'Etat.

En tant qu'autorisation d'urbanisme, le permis de construire ne fait que sanctionner les règles d'urbanisme nationales et locales. De ce fait, les autorisations d'utilisation du sol n'ont pas vocation à être des instruments de prévention des risques. Toutefois, dans la hiérarchie des instruments d'urbanisme dont dispose l'administration, le permis de construire constitue le dernier maillon mais non moins le plus efficace peut-être, pour veiller au respect des règles existantes en matière de prévention des risques. Il permet notamment de contrôler le développement d'enjeux dans les zones de risque.

L'article R 111-2, par exemple, prévoit que le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales en cas d'atteinte à la salubrité et à la sécurité publique. A l'origine, cette disposition était appliquée à l'encontre des projets comportant en eux-mêmes des risques pour la sécurité publique. Par une interprétation *a contrario*, l'administration a utilisé cet article pour la prévention des risques naturels et éviter les risques auxquels les constructions peuvent être soumises. La

jurisprudence a interprété le terme "*sécurité*" de l'article R 111-2 d'une manière large : il concerne tout type de risques naturels et permet de refuser un permis de construire dans une zone inondable<sup>1</sup> - notamment lorsque les constructions sont de nature à aggraver les inondations et constituent un obstacle à l'écoulement des eaux - ou dans une zone exposée à des avalanches<sup>2</sup>, ou soumise à des affaissements de terrain<sup>3</sup> ou à des risques d'incendie de forêts<sup>4</sup>.

De plus, l'article R 111-2 joue un rôle important en l'absence de POS tout en conservant son intérêt lorsqu'un tel document est élaboré. Cet article permet ainsi de refuser un permis de construire, lorsque le POS n'y fait pas obstacle, parce que le règlement du POS ne contient pas les dispositions nécessaires ou contient des dispositions insuffisantes ou trop peu contraignantes. En conséquence, la responsabilité administrative se trouve engagée si l'autorité compétente délivre un permis de construire dans une zone à risque sans appliquer les dispositions de l'article R. 111-2<sup>5</sup>. Cette responsabilité survient, "*même sans délimitation préalable d'une zone à risques, lorsque (l'autorisation) aurait dû être refusée ou assortie de prescriptions spéciales*"<sup>6</sup>.

Une autre autorisation d'occupation du sol doit tenir compte des risques naturels et notamment du risque d'incendie de forêt : elle concerne les terrains de camping et de stationnement de caravanes, qui doivent assurer la protection de leurs occupants.

## **B. Les terrains de camping et de stationnement de caravanes, les activités de loisirs**

La création des terrains de camping et de stationnement de caravanes est réglementée par les articles R 443-1 à R 443-16 du code de l'urbanisme. L'accueil de plus de vingt campeurs sous tente ou plus de dix tentes ou caravanes nécessite une autorisation d'aménagement.

L'autorisation est précédée d'une enquête publique lorsqu'elle concerne la création de plus de deux cents nouveaux emplacements dans une commune non dotée de POS. Au-delà de ce seuil, le dossier comporte en outre une étude d'impact.

Dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols, l'autorisation d'aménager ce type d'activité est délivrée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement intercommunal au nom de cet établissement. Dans les autres communes, la tâche revient au représentant de l'Etat.

La création de terrains de camping et de caravaning peut être limitée par les plans d'occupation des sols et les PPR. Le régime des parcs résidentiels de loisirs est aligné sur celui des terrains de camping.

Lorsque ce type de structure est implanté dans des zones urbaines, cela ne pose pas de problème de sécurité en matière de risque d'incendie de forêt. En revanche, la question de la

<sup>1</sup> CE, 12 février 1982, M. et Mme Lheureux, Req. N° 21834. Le préfet, après consultation du service chargé des mesures de défense contre les inondations et du service chargé de la police des eaux, peut également s'opposer à la délivrance d'un permis de construire ou ne donner son accord qu'à condition que le permis soit assorti des prescriptions nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ou la conservation des champs d'inondation (article R 421-38-16 du code de l'urbanisme). Le permis de construire peut ainsi être refusé lorsque la construction envisagée peut accroître la hauteur de submersion des terrains en amont (CE, 7 décembre 1984, Ministère de l'urbanisme c/ Lespagnol, *Revue économique et droit de l'immobilier*, 1984, n° 109, p.72).

<sup>2</sup> CE, 9 février 1983, Faugère, *Revue de droit immobilier* 1983, p.218, chron. Y. Gaudemet et D. Labetoulle.

<sup>3</sup> CE, 13 mars 1989, Bousquet et autres, Rec., p.88.

<sup>4</sup> CE, 16 octobre 1992, Commune de Beaumont-de-Lomagne contre SCI de la Lomagne et autres, Rec., p.1391.

<sup>5</sup> R. Christini, « Protection contre risques et nuisances », *op. cit.*, p. 9.

<sup>6</sup> CAA Nancy, 6 août 1993, Consorts Derlin et Lovato, Lexilaser CE CAA.

création ou du maintien de ces équipements de loisirs se pose lorsqu'elle se situe dans les zones de risque, notamment en lisière de forêt.

#### **IV. Les pouvoirs de police**

Les autorités sont chargées d'un devoir d'agir pour assurer la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique et disposent pour cela d'un pouvoir de police générale.

Dans le cadre de la lutte contre les risques naturels et notamment la prévention du risque incendie de forêt, le maire se trouve plus particulièrement chargé d'assurer la sécurité publique sur son territoire administratif, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne un risque naturel local, prévisible et sérieux (fortes probabilités de se réaliser). L'article L 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales indique que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment...5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches et les autres accidents naturels...* ».

Les termes généraux de la rédaction de cet article permettent de conférer au maire de larges pouvoirs de police générale en vue notamment d'assurer la sécurité de ses administrés, même si ce rôle n'a jamais été expressément consacré dans d'autres textes que ces circulaires ou des notes internes à l'administration de l'Etat<sup>1</sup>.

Les pouvoirs de police générale génèrent plusieurs obligations notamment ordonner la réalisation de travaux et d'ouvrages de protection. Si la réalisation d'un risque majeur excède le territoire d'une seule commune et implique l'intervention d'autres administrations, toute responsabilité de la commune ne saurait être exclue. Cependant, la délimitation d'une zone à risque dans un document d'urbanisme n'oblige nullement les collectivités publiques à effectuer des travaux de prévention, à l'exception des cas où elles sont astreintes par ces documents à effectuer de tels travaux sur leurs propres biens. Très souvent, les textes prévoient la création de zones de rétention des crues ou de réalisation d'ouvrages spécifiques (paravalanche, filet destiné à lutter contre les éboulements) qui permettent d'utiliser des procédés soit de mise en servitude soit plus généralement de déclarations d'utilité publique. En vertu de ce pouvoir de police générale, le maire est aussi tenu à une obligation d'information, de signalisation et d'alerte. Il est tenu de prendre les « *mesures nécessaires* » « *appropriées* » et suffisantes de signalisation des risques naturels<sup>2</sup>. Dans ce domaine, le pouvoir de police se traduit concrètement par la signalisation des dangers, par l'édiction d'arrêtés qui interdisent l'accès à certaines zones dangereuses, par la diffusion de toute information utile pour assurer la sécurité des populations. Néanmoins, tous les dangers ne peuvent être signalés. Aussi, le Conseil d'Etat a-t-il introduit une double précision : d'une part, il n'est pas nécessaire de signaler les dangers mineurs<sup>3</sup> ; d'autre part, le maire ne doit signaler que les dangers « *excédents ceux contre lesquels les intéressés doivent normalement par leur prudence de prémunir* »<sup>4</sup> ou encore les dangers particuliers lorsque ceux-ci excèdent notablement ceux auxquels les administrés doivent normalement

<sup>1</sup> Ex. circulaire du Ministère de l'Intérieur du 23 septembre 1994 (BO Ministère de l'Intérieur 1994, p.317).

<sup>2</sup> CE, 28 avril 1967, Sieur Lafont, Rec., p.182.

<sup>3</sup> CE, 6 mai 1970, Khalerras, Rec., p.304 ; CE, 6 février 1981, Barateau, Rec., p.905.

<sup>4</sup> CE, 26 février 1969, Veuve Gravier, Rec., p.760 ; CE, 30 janvier 1980, Consorts Quiniou, Rec., p.629..

s'attendre<sup>1</sup>. Cet effort d'information et de signalisation par des moyens appropriés se mesure à l'aune de la menace : plus le risque est connu, plus l'information doit être précise et efficace.

L'article L 2212-4 du Code général des collectivités territoriales<sup>2</sup> confère également au maire un pouvoir de police en situation d'urgence, en vertu duquel il peut prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il doit en cas de danger grave ou imminent informer le représentant de l'Etat dans le département et lui faire connaître les mesures qu'il a prescrites. Le maire peut aussi solliciter l'aide de l'administration supérieure.

Les mesures d'office prises par le maire au titre de cet article sont notamment la prescription de travaux d'urgence, même sur une propriété privée<sup>3</sup>. Ces travaux doivent être réalisés dans l'intérêt général. Ils sont toujours à la charge de la commune<sup>4</sup>.

En cas de danger imminent, il est également tenu de donner l'alerte sur sa commune et de procéder éventuellement à l'évacuation des populations menacées. Le maire peut aussi par exemple, prendre des arrêtés de péril, visant à interdire une zone menacée à l'habitation, le stationnement ou la circulation<sup>5</sup>. Ces arrêtés de péril peuvent être provisoires dans l'attente d'examiner les possibilités de remédier à la situation ou définitifs si le maire estime que l'interdiction de fréquenter la zone à risques s'impose. L'édiction de mesures de sûreté peut concerner tout risque d'origine naturelle et le juge interprète la notion de péril grave et imminent de manière extensive.

Dans tous les cas, le pouvoir de police générale du maire implique une attitude circonspecte, un comportement réfléchi, prévoyant d'un bon père de famille. Il sous-tend une obligation générale de prudence et de diligence.

Le Préfet doit par ailleurs surveiller les actions du maire. En cas de défaillance de celui-ci, il peut « *prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune, qu'après la mise en demeure au maire restée sans résultat* »<sup>6</sup>. Le Commissaire de la République dispose aussi d'un pouvoir de police générale dans le département dans les matières mêmes qui font l'objet de la police municipale. Ce pouvoir en vertu de l'article L 2215-1 ne s'exerce toutefois qu'à titre subsidiaire. Le préfet intervient également dès que les troubles qui menacent l'ordre public excèdent le territoire d'une seule commune, notamment lorsque le danger menaçant la sécurité publique découle d'un risque majeur d'origine naturelle ou technologique. L'article 34 de la loi du 2 mars 1982 a même pris soin de préciser que « *le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon champ d'application excède le territoire d'une commune* ».

<sup>1</sup> CE, 5 mars 1971, Sieur Le Fichant, Rec., p.185 ; CE, 13 mars 1989, Bernard et Commune de La Ciotat, JCP, éd. G., 1989, IV, p.219.

<sup>2</sup> « dans le cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».

<sup>3</sup> CE 10.12.1954, Demoiselles d'Aude, n° 21.391.

<sup>4</sup> CE 08.10.1984, Sieurs Veau et Vate, n° 22.291 et 22.750.

<sup>5</sup> CE, 17 janvier 1964, Société thermale de l'Aude, n° 59.018.

<sup>6</sup> Article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales.

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## PHASE 2

# Mise en œuvre des PPRIF

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

# L'INTERCOMMUNALITE EN MATIERE DE PREVENTION DU RISQUE D'INCENDIE DE FORET

## *pertinence et modalités*

### Sommaire :

Rappel des orientations de recherche, problématique et définitions.....	189
<i>quid de l'intercommunalité ?</i> .....	189
<i>Pourquoi recourir à l'intercommunalité ?</i> .....	189
<i>Quid de l'organisation d'une structure intercommunale en matière de prévention des incendies de forêt ?</i> .....	192
L'intercommunalité de gestion de la sécurité .....	193
L'intercommunalité du point de vue de l'urbanisme .....	194
Les limites .....	194
<i>Les limites liées à la cartographie du risque</i> .....	194
<i>Les limites liées au choix du périmètre de la coopération intercommunale</i> .....	195
Les possibilités .....	196
<i>Quels transferts de compétences ? Quelles actions intercommunales possibles ?</i> .....	196
<i>Quelles structures ?</i> .....	199
L'intercommunalité du point de vue de la répartition des dépenses de prévention : fiscalité et modalités d'intervention des EPCI .....	202
La répartition des dépenses suivant les zones .....	202
La répartition des dépenses entre les communes .....	202
<i>Les mécanismes envisageables: la fiscalité immobilière pourrait-elle offrir des solutions ?</i> .....	202
<i>Les deux formes de coopération intercommunale</i> .....	203
<i>Mise en place des reversements de fiscalité</i> .....	204
<i>La réalisation d'équipements nouveaux</i> .....	206
<i>Le versement de fonds de concours d'intérêt commun</i> .....	207
Autres modalités d'intervention des EPCI .....	210
<i>Participation financière à l'utilisation d'équipements collectifs</i> .....	210
<i>Les prestations de service réalisées par un EPCI</i> .....	210
Ce qu'il faut retenir .....	215

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## Rappel des orientations de recherche, problématique et définitions.

Cette étude sur la gestion de l'interface forêt / habitat nous conduit à réfléchir sur **l'opportunité d'un recours à l'intercommunalité en vertu de la loi du 12 juillet 1999.**

Le recours à une structure intercommunale est-elle pertinente dans le cadre de la prévention des risques incendie de forêt ?

**Quelle organisation** apparaît être la mieux adaptée à sa mise en place dans le domaine de la prévention des risques naturels ? **Quelles compétences** transférées et quelles structures utilisées ?

*quid de l'intercommunalité ?*

**L'intercommunalité est une technique de gestion mutuelle des problèmes locaux. C'est une coopération entre des communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de réaliser en commun un certain nombre de projets de développement ou d'aménagement, ou de gérer en commun un certain nombre de leurs compétences.**

A ce titre il apparaît opportun de s'intéresser à son applicabilité en matière de prévention des risques naturels, celle-ci étant la mise en œuvre au niveau local d'un ensemble de moyens pour atténuer ou faire disparaître les conséquences d'un phénomène naturel.

*Pourquoi recourir à l'intercommunalité ?*

En matière d'incendie de forêt, la rencontre d'acteurs de la prévention et une observation du « terrain » permettent d'identifier un certain nombre de **difficultés qui pourrait être supprimée, ou tout au moins atténuer, par le recours à une organisation intercommunale.**

La prévention du risque incendie de forêt est aujourd'hui organisée par les PPRIF à l'échelle d'une commune. Ces plans mettent en place des obligations de faire (débroussaillage...) ou de ne pas faire (interdiction de construire...) suivant la nature du risque auquel la zone est exposée.

Néanmoins, ce dispositif pose un **problème d'efficacité et de cohérence. En effet, le bassin de risque ne correspond pas forcément au territoire d'une commune. Il peut, ce qui est le plus fréquent, s'étaler sur plusieurs communes. Dans ce cas, le bassin de risque n'est envisagé que de façon parcellaire par chacune des communes concernées.**

Cette absence de politique globale face au risque pose un certain nombre de difficulté ou du moins ne permet pas d'en atténuer un certain nombre :

- **Un problème de cohérence de la prévention qui pourrait être surpassé par une coopération.** Celle-ci serait alors facteur de coordination et d'efficacité, grâce notamment à une **harmonisation des interprétations** réglementaires et législatives.

Dans ce sens, il apparaîtrait d'ailleurs intéressant de créer un **établissement public interdépartementale organisé au niveau de la région** afin de favoriser et orienter cette harmonisation.

- **Un problème de moyens financiers et structurels qui pourrait être atténué par une « mise en commun » des moyens tendant vers des objectifs communs.** Celle-ci serait alors un facteur d'une optimisation du coût relatif à la prévention, notamment en matière d'infrastructures, de travaux ou de surveillance.

Pour schématiser l'enjeu, un problème doit se poser par rapport à son champ d'application, de ce fait les structures ayant pour mission d'y répondre doivent de toute évidence disposer d'un champ d'action correspondant au champ d'application du problème à résoudre. **Les intérêts et les compétences strictement communales sont, d'un point de vue spatial tout au moins, souvent différents de l'espace concerné par le risque incendie de forêt (le bassin de risque ou le massif), alors qu'il est évident que les périmètres de compétences doivent correspondre dans un souci d'efficacité et de cohérence des territoires.**

**La mise en place de structures intercommunales permettrait un traitement global du massif et dépasserait les limites du traitement du risque commune par commune. L'idée serait alors de regrouper les projets et les moyens pour agir mieux. Pour une prévention et une lutte efficace, il faut tenir compte du massif à risque dans son ensemble.** En effet, l'intercommunalité semble être un facteur de cohérence et d'efficacité en matière de prévention du risque naturel incendie de forêt qui se doit d'intégrer dorénavant pleinement un **projet territorial qui ne peut pas être structuré à l'intérieur des frontières communales.** De plus, répondant au problème du manque de moyen, cette démarche permettrait de **tendre vers une mutualisation des moyens de prévention, des conséquences des risques naturels et une coordination de l'action privilégiée des divers acteurs, en offrant une structure appropriée.**

Une **recherche d'intégration** semble dès lors être nécessaire :

- Intégration de méthodes liées à la **mutualisation** du coût relatif à la prévention.
- Intégration de **nécessités techniques** liées à la lutte proprement dite par rapport au massif.

Il convient cependant de signaler **la particularité relative à la notion de bassin de risque en matière d'incendie de forêt.**

La démarche proposée dans le guide méthodologique général des PPR vise la simplification des procédures juridiques et techniques d'élaboration de ces instruments de prévention. L'objectif est d'obtenir une connaissance assez complète du phénomène en question, en se fondant sur la détermination d'un bassin de risque, de l'aléa de référence ainsi que les zones non directement exposées. L'application de ces principes et leur adaptation à l'étude du phénomène incendie de forêt met en évidence certaines difficultés relatives à l'analyse du risque.

Bien qu'indispensable, la détermination d'un bassin de risque est toutefois malaisée. **On appelle bassin de risque une zone continue à l'intérieur de laquelle le phénomène doit être étudié pour appréhender sa dimension physique.** En matière d'incendie de forêt, le bassin étudié est un bassin d'aléa, déterminé essentiellement en fonction de paramètres naturels. L'analyse de ce type de bassin repose sur le constat que la propagation des feux de forêt n'est régie que par les lois de la physique, si l'homme n'intervient pas. De ce fait, le phénomène naturel s'affranchissant des limites administratives, le bassin de risque ne sera pas délimité dans ce périmètre artificiel. Toutefois, il n'est pas réellement possible de

déterminer un bassin d'aléa précis. Ce type de phénomène présente en effet la particularité d'être spatialement diffus : la végétation, n'étant pas localisée dans un lieu précis, ne permet pas de délimiter précisément un bassin d'aléa, c'est-à-dire de définir des limites claires qui ne peuvent être franchies par le feu.

Ainsi, le fait que **le bassin de risque ne saurait délimiter les contours de feu susceptible d'une expansion à des zones combustibles limitrophes ou proches** (sauts de feux), conjugué au fait que les **feux de forêt soient majoritairement d'origines anthropiques ne permet pas au bassin de risque**, sauf à une très large échelle et contrairement à un bassin de risques inondation par exemple, **de déterminer la probabilité d'occurrence de l'aléa et l'intensité du risque incendie de forêt**.

En effet, la singularité de la notion de bassin de risque en matière d'incendie de forêt, autrement dit le fait qu'il ne soit pas possible de déterminer les limites claires ne pouvant être franchies par le feu, pose des problèmes quant à la détermination des « limites administratives du risque » et donc des structures intercommunales ayant pour finalité d'envisager la « zone à risque » dans sa globalité.

**Néanmoins, cette notion est très utile pour caractériser le phénomène, sa prévision, sa prévention et l'organisation de la lutte. De ce fait, le bassin de risque ou le massif à risque ne pourra être utilisé que comme un périmètre d'application des mesures de prévention.**

**Il semble dès lors intéressant de délimiter les massifs susceptibles d'être des départs de feux pour essayer de limiter l'expansion d'éventuels feux en isolant ces périmètres par des coupures de feux tels que des zones non combustibles. Pour cela, l'intercommunalité présente tout de même l'intérêt de pouvoir envisager le massif dans son ensemble.**

Il apparaît ainsi intéressant de tendre vers une interaction entre la récente loi sur le regroupement urbain et la prévention des risques. Dans la même idée il conviendrait de « relier » la loi SRU à la prévention car si elles vont dans le même sens, elle n'agissent pas encore ensemble dans la lutte contre le mitage de l'habitation.

D'autant plus qu'elle permettrait de diminuer certains **problèmes liés à aux infrastructures**. En effet, dans les zones rouges les mesures nécessaires à la mise en place de moyens efficaces à la lutte contre l'incendie ( chemins et eau) ne sont pas prévues. Ces insuffisances sont essentiellement de deux ordres :

- **L'eau** : dans le cadre du POS, des sites on étés rendus constructibles, au bénéfice de constructeurs, quand les arrivées et les canalisations d'eau étaient suffisantes pour y vivre mais pas suffisantes pour les pompiers et la lutte contre le feu.
- **Les voiries** : comme le problème des canalisations d'eau, des constructions ont été autorisées alors que les voiries d'accès, si elles étaient satisfaisantes pour l'habitat, n'étaient pas suffisantes pour l'évacuation des populations et le passage des engins de sécurité et de lutte contre le feu.

Enfin, une telle évolution permettrait incontestablement de dynamiser la prévention, d'aller plus vite et d'entraîner les communes « à la traîne » en matière de prévention.

*Quid de l'organisation d'une structure intercommunale en matière de prévention des incendies de forêt ?*

**Quels domaines de compétences** relatifs à la prévention des risques incendies de forêts pourraient être transférés à une structure intercommunale ?

Dans les domaines où ce transfert semble envisageable, **quelle structure intercommunale** pourrait alors être adaptée ?

Pour répondre à ces questions il convient de distinguer trois objectifs correspondant à des domaines de compétence différents.

- **Une intercommunalité de gestion de la sécurité**, en marge du PPRIF.
- **Une intercommunalité d'urbanisme** : la compensation des disparités de développement.
- **Une intercommunalité de moyens** : répartition des dépenses de prévention et répartition des recettes.

## L'intercommunalité de gestion de la sécurité

### Les compétences du maire qui agit en marge du PPRIF pour garantir la sécurité sont-elles transférables à une structure intercommunale ?

Les administrations d'Etat ont été investies de la compétence en matière de prévention et de gestion des risques ; les communes, elles, dans la mise en œuvre de leurs prérogatives en matière de planification des espaces, doivent inscrire les obligations nées de la logique de prévention des risques. Dans ce contexte, la gestion de la politique de l'environnement et des risques naturels se heurte à la délicate question de la répartition des compétences en matière de sécurité.

Les obligations imposées par la loi du 2 février 1995 conduisent à privilégier la compétence du maire. Deux prérogatives interviennent : les mesures d'autorisations de construire et les mesures de sécurité. **La démarche de sécurité générale relève exclusivement de la compétence du maire**, les compétences du préfet étant subsidiaires. Le code général des collectivités territoriales précise que « le maire est chargé sous le contrôle du Représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs ». La loi impose au maire « le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, (...) tels que les incendies (...)ou autres accidents naturels(...), de pourvoir d'urgence à toutes mesures d'assistance et de secours, et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieur ».

**Cette prérogative est une compétence qu'il ne peut déléguer. Par conséquent les structures intercommunales ne sont pas compétentes pour agir en matière de sécurité.**

De plus, seule la commune sera jugée responsable en cas de dommage résultant d'un manquement à l'obligation de sécurité, définie par le code général des collectivités territoriales. Ceci risque d'hypothéquer les pratiques intercommunales car quelles que soient les compétences transférées, le maire est le seul responsable lorsque la cause du dommage trouve son origine dans les pouvoirs de police.

**Il apparaît dès lors difficile de situer la prévention et la gestion des risques naturels sur le terrain de l'intercommunalité, au nom d'une plus grande solidarité des communes, en favorisant un réflexe de décision collective fondé sur la cohérence des territoires et sur leur développement, et, en même temps considérer que les conséquences liées à ces même risques relèvent exclusivement de l'autorité municipale.** De plus, cet élément d'opposition est renforcé par le développement de la mise en jeu de la responsabilité personnelle des élus devant le juge pénal pour des infractions non-intentionnelles.

## L'intercommunalité du point de vue de l'urbanisme

La mise en place d'une intercommunalité en matière d'urbanisme permettant notamment de compenser les disparités de développement et d'améliorer l'efficacité de l'action publique est-elle envisageable ?

**D'une part, l'insertion du risque dans la planification urbaine semble indispensable à une définition cartographique et réglementaire du risque, car elle permet une conception endogène du risque acceptable. D'autre part, la mise en place d'une intercommunalité de projet semble pouvoir permettre de compenser certaines disparités de développement entre les communes soumises au même risque.**

Cependant, une territorialité opératoire résultant de la capacité des acteurs à élaborer collectivement un projet d'aménagement sur la base d'une mutualisation des risques encourus est loin d'être évidente. En effet, comme le souligne l'observatoire sur l'intercommunalité de projet Rhône-Alpes dans son rapport sur *l'intercommunalité de projet, un modèle d'action publique innovant*<sup>1</sup> le passage d'une coopération de gestion à une coopération de projet, s'il tend incontestablement vers un progrès, présentent une **série de difficultés** devant être surpassées.

### **Les limites**

Comme le signale justement J. Domenach et E. Marc<sup>2</sup> la dynamique d'éventuelles coopérations entraîne un constat critique quant aux **difficultés relatives à la mise en place nécessaire d'une coopération institutionnelle d'une part et celles relatives aux relations contractuelles liées à l'intervention d'autres niveaux de collectivités tels que les départements et les régions**, d'autre part. De plus, d'autres **difficultés plus techniques au niveau des limites territoriales de la cartographie et des structures** nuancent la pertinence de la perspective intercommunale.

### *Les limites liées à la cartographie du risque*

Les liens entre la planification réglementaire du risque (plans de prévention des risques naturels prévisibles) et la coopération intercommunale (POS ou PLU), lorsque le risque s'étend sur plusieurs communes, apparaît des plus complexes. En effet, les PPR institués par la loi Barnier, contrairement aux procédures réformées (R. 111.3, PER, Plans des zones sensibles aux incendies de forêt...) fonctionnent suivant l'idée d'une **planification spécifique s'imposant à la planification urbaine. De ce fait, une confrontation est possible entre ces deux modes d'occupation du sol liées à deux volontés d'aménagement propres**, et l'intercommunalité ne semble pas forcément surmonté cet éventuel conflit. **La coopération intercommunale modifie les rapports de force mais en génère d'autres.**

<sup>1</sup> CERAT-IEP de Grenoble, Rapport de synthèses, janvier 1998.

<sup>2</sup> Intercommunalité et risques naturels. Aspects juridiques, Ingénieries –EAT- 1998. Risques naturels, p 27 à 35.

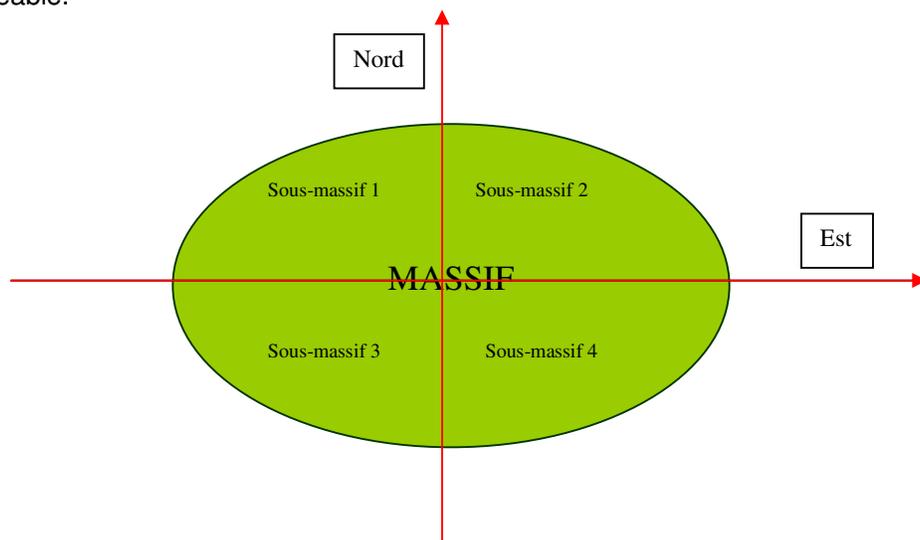
De plus le Conseil d'Etat semble confirmer cette approche communal de la prévention des risques liée au pouvoir de police du maire<sup>1</sup>, alors même que celui-ci s'étend sur un périmètre supracommunal. Dans cet arrêt le Conseil d'Etat considère que « les dispositions du décret du 15 mars 1993 ne font pas obligation d'établir un plan d'exposition aux risques pour l'ensemble des communes du bassin de Lez ; (...) dès lors le préfet pouvait légalement ordonner l'élaboration de plans commune par commune dans la mesure où comme ceci ressort du dossier, les études hydrauliques et d'impact ont effectivement pris en compte l'ensemble des facteurs intéressant la vallée de Lez ». **La logique communale ne paraît nullement occultée par les impératifs liés à la prévention du risque, alors même que celui-ci s'étend sur un périmètre supracommunal.**

### *Les limites liées au choix du périmètre de la coopération intercommunale*

Il apparaît dans un premier temps que **les structures de coopération intercommunale existantes, induisant leur propres limites territoriales, ne sont pas pour la plupart adaptées au problème spécifique des risques naturels.** En effet, les périmètres pertinents en matière de gestion et de prévention des risques naturels sont dans une majorité des cas, différents des périmètre pertinents aux autre intérêts susceptibles de justifier une structure intercommunale. A première vue, « l'ambition intercommunale » en matière de risque naturel devrait alors entraîner la **création de structures adaptées propres**, ce qui dans la pratique n'est pas sans poser certaines **difficultés**.

Dans un deuxième temps, une remarque s'impose par rapport à la **diversité des situations et des risques naturels concernés.** La prévention et la gestion de chaque bassin de risque ou « massif à risque » identifié fait appel à des institutions, des relations et des techniques différentes suivant le type de risque d'une part et, détermine un périmètre pertinent unique à chaque situation, d'autre part.

Enfin, il peut se poser une difficulté relative à la taille du massif à prendre en compte. Dans le cas par exemple d'un grand massif tel que celui des Landes (1 200 000 ha) une structure intercommunale quelle qu'elle soit n'est pas adapté. Dans ce cas, comme dans d'autres, l'idée de structures intercommunales par sous-massif semble être une alternative envisageable.



<sup>1</sup> CE 22/5/1996, Comité de sauvegarde du patrimoine du pays de Montpellier .

Il semble dès lors évident que la **souplesse, la capacité d'adaptation aux diversités et aux particularismes locaux est le premier des impératifs quant à la mise en place d'une structure intercommunale relative au risque naturel viable.**

### **Les possibilités**

L'article 16 de la loi du 2 février 1995 dispose que les PPR ont pour objet « de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises (...) par les collectivités publiques dans le cadre de leur compétences ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ». **Rien ne paraît donc s'opposer à ce que l'action des structures intercommunales fasse partie des mesures définies par les PPR.**

**Deux axes de réflexion** doivent alors être artificiellement distingués : d'une part, il faut s'intéresser aux **structures** proprement dites, c'est-à-dire répondre à la question de savoir quelles sont les structures intercommunales les plus adaptées ; et d'autre part, il faut s'intéresser aux **compétences** qui pourraient être concernées par un transfert vers cette coopération en matière d'urbanisme.

### *Quels transferts de compétences ? Quelles actions intercommunales possibles ?*

En ce qui concerne la coopération institutionnelle, une **difficulté quant à la répartition des domaines de responsabilité à transférer apparaît évidente tant les intérêts communaux peuvent s'opposer à ceux d'une structure intercommunale.**

Néanmoins, le rapport d'évaluation relatif à la prévention des risques naturels dit « *rapport Bourrelier* » dégage **quatre composantes de la prévention des risques naturels, applicables au risque incendie de forêt :**

- Le contrôle de l'occupation du sol :

Ce sont les « mesures fixant des conditions d'installations (autorisations, dispositions techniques...). Ces mesures incluent des dispositions relevant de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des normes de construction, des dispositions réglementant des activités... »

**La compétence « urbanisme » fait partie de celles qu'une commune peut juridiquement transférer à une structure intercommunale, avec des conditions particulières selon les structures. Le code de l'urbanisme disposant en effet que les POS et maintenant les PLU peuvent être élaborés pour un ensemble de communes.**

Ce transfert de compétences vers une structure intercommunale permettrait de **réduire certaines disparités de développement** entre des communes aux moyens élevés et d'autres aux moyens plus modestes. En effet, certaines disproportions s'expliquent par un manque de moyens (structurel, humain et financier) qui pourrait être surpassé par « une mise en commun » inhérente à l'intercommunalité et ainsi tendre vers une **harmonisation des mesures**. La politique de **prévention du risque incendie de forêt n'en serait alors que plus homogène, cohérente et efficace.**

Cette compétence apparaît plus adaptée à un transfert vers une structure telle que les **communautés de communes ou d'agglomérations à travers leurs compétences en matière d'aménagement de l'espace**. Cependant, pour que la « communauté » devienne compétente en matière d'urbanisme / élaboration du POS il faut une décision de l'établissement public et une décision individuelle de chaque commune.

Aucune prescription juridique n'empêche le syndicat d'assurer ces compétences mais ce genre de structure apparaît plus adaptée à la réalisation d'actions précises et techniques.

- La mitigation : travaux et d'infrastructures.

Ce sont les « mesures pour diminuer la vulnérabilité des constructions » et la protection, « opérations ou dispositifs part intervention sur les milieux ou constitutions d'ouvrages en vue de réduire l'extension ou l'enchaînement des aléas ». Elles constituent des types d'action s'inscrivant dans une logique urbanistique, sachant que seuls les PPR paraissent en mesure d'imposer des travaux sur les constructions existantes.

**Une compétence « travaux de prévention pour le risque incendie de forêt »** pourrait être confiée à toute structure intercommunale : un syndicat conviendrait pour conduire ce genre d'action mais certaines d'entre elles gagneraient à s'inscrire dans des **projets d'aménagements globaux, portés dès lors par une intercommunalité de conception telle qu'une communauté de communes ou d'agglomérations**.

En matière de protection proprement dite, les mesures pour diminuer la vulnérabilité des constructions et la protection par l'intervention sur les milieux ou par les constructions d'ouvrages en vue de réduire l'extension ou l'enchaînement des aléas, constituent des types d'action s'inscrivant dans une logique urbanistique. En d'autres termes **les travaux sur les constructions existantes, devant être imposés par les PPR, ont tout à gagner à s'insérer dans des projets d'aménagements globaux portés par une intercommunalité**.

On ne maîtrise jamais l'aléa totalement car dans les pires conditions les mesures de prévention ne serviraient à rien. Cependant il faut essayer de le réduire au maximum. Pour cela, il est nécessaire d'agir dans un premier temps sur les **voies de communication et les bordures de voies dans l'objectif de combattre le feu : entretenir les pistes qui ne sont pas entretenues, améliorer les infrastructures relatives aux canalisations et aux poteaux**.

Ces **problèmes d'infrastructures et d'entretien** apparaissent fondamentaux, mais **ne peuvent être traités que d'un point de vue global, par rapport au massif dans son ensemble de manière à faciliter la politique de prévention et la lutte contre l'incendie**. La nécessité de **cohérence** dans la mise en place d'éventuelles **infrastructures limiterait alors les moyens financiers nécessaires en permettant d'optimiser les coûts**, sans bien évidemment faire disparaître les problèmes d'insuffisance budgétaire. Le feu ne connaît pas de limite administrative ni foncière ; il convient donc de concevoir et de réaliser des équipements et des aménagements non plus au niveau d'une propriété, mais au niveau d'un massif.

Dans cet esprit, les notions de **PIDAF** (plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier) et de **SDAFI** (schémas départementaux d'aménagement des forêts contre l'incendie), développées dans le sud-est de la France pour les besoins de la DFCL, si elles ne sont pas législatives, font partie du paysage institutionnel depuis les années 1970. En effet, A côté de l'arsenal réglementaire des **mesures incitatives ont aussi été prises pour concevoir et réaliser des équipements et des aménagements au niveau du massif** :

- Une circulaire de 1980 préconisait l'élaboration de PIDAF préparés par les communes avec l'aide de la DDA. Ces plans doivent être approuvés par le préfet après consultation de la Commission consultative de la protection civile. Ils ont connu en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur un succès très vif.
- Quant aux SDAFI, ils reposent sur l'idée de la pertinence d'une rédaction des documents départementaux associant les services chargés des forêts et les services départementaux d'incendie et de secours. De tels documents ont été élaborés entre 1990 et 1993 avec des financements du Conservatoire de la forêt méditerranéenne.

#### **L'exemple du PIDAF de la chaîne des Côtes-Trévaresse (Bouches-du-Rhône) :**

- L'ensemble de collines de la chaîne des Côtes-Trévaresse voyant croître les risques d'incendie (développement de l'urbanisation diffuse, déprise agricole et enfrichement), la mise en œuvre d'un PIDAF s'est avéré incontournable.
- Comme le précise l'ONF cela a **nécessité la mise en place d'une structure intercommunale appropriée**. En effet, les structures existantes conçues au niveau de bassins (bassin d'emploi, gestion de l'eau, ramassage scolaire...) étaient mal adaptées au concept de massif forestier. Le Syndicat intercommunal d'étude et de réalisation du massif forestier de la chaîne des Côtes et de la Trévaresse a donc été créé. Regroupant six communes membres et quatre communes associées, dont la volonté est de préserver les 10 560 ha de leur patrimoine naturel dans un intérêt communautaire, cet outil permet de mettre entre parenthèses, dans l'intérêt général, les différences de tailles, voire les clivages politiques.

La loi d'orientation forestière substituera les PMPFCI (**plans de massifs**) aux PAFI et PIDAF antérieurs, en incluant la spécificité du traitement du risque périurbain finalisé par la logique PPRIF.

Ces montages juridiques intercommunaux qui ont précédé au développement de la DFCI pourraient dès lors se présenter comme **la base d'une intercommunalité en devenir** car l'intercommunalité est souvent née autour de projets en suivant un principe chronologique : syndicats d'études, syndicats de travaux, structures de gestion. De plus, ils apparaissent **pertinents pour étudier les modalités de financement d'opérations d'intérêt public ou général, par les communes d'un même bassin de risque** (au sens risque feux de forêts bien sûr).

Dans le même sens, il semble important de noter l'existence, dans les régions du sud ouest de la France, **d'associations syndicales autorisées (ASA)** regroupant les propriétaires forestiers qui payent tous une cotisation (autotaxe pour la prévention d'environ 2.5 euros par hectare et par an minimum) pour la **mise en place et l'entretien d'équipement DFCI**. Ce système, qui n'a pas d'équivalent, est indispensable étant donné la superficie boisée de **1 200 000 hectares à protéger et les 30 000 emplois qu'ils génèrent**. Ces ASA DFCI qui bénéficient tout de même d'aides financières, ont un véritable pouvoir de décision locale et un poids politique non négligeable du fait des emplois et des richesses liés à l'exploitation forestière. Ces associations syndicales sont donc des instruments de synergie qui fonctionnent plutôt bien mais dont l'équilibre est fragile. En effet, il faut veiller à conserver cette synergie en privilégiant un dialogue entre les pouvoirs publics et ces associations, véritables interlocuteurs locaux.

Néanmoins, ce mécanisme particulier n'est pas sans poser quelques problèmes. Il se présente parfois comme un handicap par rapport à l'octroi d'aides financières publiques et entraîne parfois une certaine déresponsabilisation des autres intervenants potentiels. De plus ce mécanisme se concentre uniquement sur les équipements de prévention, ce qui peut

entraîner des disproportions par rapports aux moyens de lutte contre l'incendie qui sont à la charge des SDISS.

Enfin, ces ASA doivent être favorisés en les utilisant dans un **rôle d'expert**, en incitant le volontariat et en valorisant son savoir ainsi que celui des forestiers car cet instrument est incontestablement facteur d'un travail efficace, d'un gain d'argent, d'une complémentarité et d'une culture du risque émergente.

- La surveillance :

Ce sont « les dispositifs pour connaître et prédire les aléas et déclencher les alertes ». La mise en place et l'amélioration des réseaux de surveillance et d'alerte ne doit pas faire l'objet d'actions isolées.

**Toute structure intercommunale a juridiquement la possibilité d'exercer ce type de compétence.** Un syndicat mixte apparaît particulièrement bien adapté pour coordonner l'action des diverses structures communales et intercommunales, gérant chacune la surveillance d'une partie d'un massif d'une grande ampleur géographique.

- La préparation :

Ce sont « les mesures pour renforcer les capacités de réaction de la Société ». Si cette disposition est essentielle pour accroître la prévention des risques, elle semble encore dans un contexte de faible culture du risque, éloignée des préoccupations intercommunales, plus axées sur des projets précis et mobilisateurs.

### *Quelles structures ?*

**Plusieurs solutions sont envisageables suivant que le territoire comportant le massif à risque soit couvert ou non par une ou des structures intercommunales.** En effet, il apparaît raisonnable de s'appuyer sur des structures existantes (structures intercommunales « classiques » ou structures intercommunales appropriées aux PIDAF offrant de meilleures conditions) si elles existent. Néanmoins, d'un point de vue général il convient de raisonner au cas par cas en fonction des situations et des capacités intercommunales. Des structures intercommunales existent-elles déjà ? Leurs adaptations aux domaines concernées par le (ou les) massif (s) ou le (ou les) « sous-massif(s) » est-elle envisageable ?

Dans le cas où il le serait, il semble opportun de chercher à « **mutualiser** » certains **travaux, mesures d'aménagement et diverses actions de prévention** ; en d'autres termes il conviendrait de mettre en place une répartition des bénéfices et des charges.

Toutes les structures intercommunales peuvent être concernées. Il suffit en théorie, de modifier la décision institutive, fixant les compétences et accompagnant ceci d'un transfert de finances. Néanmoins, la surface du risque peut ne concerner que le territoire de certaines communes appartenant à une structure intercommunale ; dès lors, il n'est juridiquement pas possible de mutualiser une compétence qui ne constitue pas un intérêt commun à l'ensemble des collectivités, sauf s'il s'agit d'un syndicat à la carte.

**Le syndicat** est le mode de coopération le plus répandu et le plus souple dans sa mise en œuvre. **Syndicat à vocation unique** (SIVU) ou à **vocation multiple** (SIVOM), il permet depuis la loi du 5 janvier 1988 **un syndicalisme à la carte permettant aux communes de n'adhérer que pour les compétences de leur choix**. Ces syndicats sont

des organes de gestion et de service auxquelles on peut transférer toutes les compétences dont disposent les communes à l'exception de celle réglementaire de police. Cette organe fonctionne grâce à des contributions dont les modalités sont approuvées par les communes. Il dispose d'un degré d'**indépendance vis à vis des communes assez faible**, ce qui peut entraîner certaines difficultés pour dépasser d'éventuels clivages.

**Cette modalité présente donc un avantage indéniable de souplesse lui permettant de s'adapter à des situations locales complexes mais apparaît en corollaire comme un mode de coopération relativement superficiel moins adapté aux nécessités liées aux risques naturels que les structures intégratives présentant un caractère de coopération plus poussée entre les collectivités publiques.**

Dans le cas où le territoire comportant le massif n'est pas couvert entièrement ou pas couvert du tout par un mode de coopération intercommunale, il convient de déterminer la structure intercommunale la plus adéquate à la gestion du risque, c'est-à-dire aux particularismes locaux, aux enjeux financiers et à la mise en place d'une politique commune en matière d'incendie de forêt entre les différentes communes concernées par le massif à risque.

Depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, les possibilités de coopération intercommunale ont évolué. En effet, les districts et les communautés de villes disparaissent, les communautés urbaines doivent se modifier à terme et enfin les communautés d'agglomération sont créées.

Outre les modes de coopérations souples que sont les syndicats, deux possibilités s'offrent aux communes désirant mettre en place une coopération intercommunale en matière de risques naturels, et plus particulièrement en matière d'incendie de forêt : la communauté de communes et la communauté d'agglomération s'inscrivant toutes deux dans un processus de développement de projet en commun favorisé par les lois de 1982 et de 1995.

**La communauté de communes**, instituée par la loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, vise à promouvoir une **intercommunalité de conception par l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace**. Cette structure exerce de plein droit des compétences relevant de l'aménagement de l'espace et du développement économique pour lesquelles le contenu doit être précisé par la décision institutive. De plus les communes devront opter pour une autre compétence dont par exemple, **la protection et la mise en valeur de l'environnement**. Cette modalité de coopération, remportant un véritable succès, se présente comme une structure très adaptable aux projets des communes et bénéficie d'une **autonomie financière et de dispositions fiscales favorables favorisant son emploi notamment en matière de prévention des risques**.

**La communauté d'agglomération**, contrairement aux communautés de communes, est une structure adaptée à des **grands ensembles**. En effet, il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes, formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs villes d'un centre de plus de 15 000 habitants<sup>1</sup>. Cette communauté exerce de plein droit les compétences antérieurement dévolues aux communes membres en matière de **développement économique, d'aménagement de l'espace, ainsi qu'en matière « d'équilibre social de l'habitat sur le territoire » et de dispositifs de développement urbains**. Elle doit exercer au moins trois compétences sur cinq possibles dont deux peuvent intéresser la prévention des incendies de forêt : **la voirie et**

<sup>1</sup> Ce seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté comprend le chef-lieu du département.

**l'environnement. La taxe professionnelle devient une ressource propre de l'agglomération et des incitations financières sont prévues.**

Enfin, une troisième structure d'un type particulier semble présenter certains avantages : le **syndicat mixte** prévu par le décret du 20 mai 1955. Alliant collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, ce système **créé autour d'un service ou d'une œuvre, paraît bien adapté à la gestion d'une question d'intérêt commun couvrant une large superficie, comme une très grande forêt par exemple.**

L'intercommunalité offre donc une **gamme d'outils** à la dispositions des communes pour la gestion des questions locales, avec des logiques et des atouts spécifiques. A travers les types de compétences signalées, **la prévention des risques ne semble pas exclue. Elle peut être introduite soit de manière spécifique, lorsque les structures intercommunales ne sont pas investies par la loi de compétences particulières, soit comme action corollaire d'un domaine de compétences visé par la loi (protection de l'environnement, aménagement...).**

## **L'intercommunalité du point de vue de la répartition des dépenses de prévention : fiscalité et modalités d'intervention des EPCI**

Peut-on envisager un système de répartition des dépenses de prévention par la mise en place d'une structure intercommunale ?

Si oui, par quels mécanismes ?

### ***La répartition des dépenses suivant les zones***

Si rien ne paraît s'opposer à ce que l'action des structures intercommunales fasse partie des mesures définies par les PPRIF, il manque un mécanisme articulant les zones soumises à risques et celles qui ne le sont pas, car le PPRIF est limité aux zones soumises à des risques et à celles susceptibles d'en créer ou de les amplifier. Ces mécanismes permettraient d'accroître une forme de solidarité entre ces zones, d'améliorer la prévention, et d'envisager, par exemple, la réorganisation des services publics. L'intercommunalité, notamment de conception, avec les limites évoquées, permettrait cette **réflexion** à une large échelle. En outre, elle permettrait d'accroître la crédibilité de l'Etat, qui suscitant une démarche concertée, équilibrerait le zonage des prescriptions entre les divers territoires communaux.

### ***La répartition des dépenses entre les communes***

Le problème se pose surtout pour les petites communes où la taxe professionnelle est trop faible. La négociation est alors réduite aux ajustements, aux limites des PPR, car ces petites communes ne pourront pas améliorer les voies de canalisation et d'accès. Les constructions pour la plupart ne profiteront pas d'infrastructures permettant une prévention efficace aux risques d'incendie de forêts.

Il y a donc un **déséquilibre flagrant entre les ressources des différentes communes car l'Etat ne compense pas ses disparités de moyens face aux risques d'incendie**

*Les mécanismes envisageables: la fiscalité immobilière pourrait-elle offrir des solutions ?*

Ces actions sont envisageables par la mutualisation. Cette solution permettrait dès lors d'effacer la barrière entre « communes riches » et « communes pauvres », entre les propriétaires bénéficiaires du zonage et les propriétaires victimes, puisque **l'espace de référence ne serait plus la commune mais la zone sujette aux risques d'incendies de forêts c'est à dire le massif dans sa globalité.**

De plus, le **progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre permet une intégration plus accentuée des communes membres.** L'Etat l'encourage par des

**incitations financières, sous la forme de la dotation globale de fonctionnement. Ce système favorise une spécialisation du financement local : à chaque compétence et à chaque niveau d'exercice correspondent des ressources allouées.** Cette évolution des modes de financement est un élément important dans l'analyse de la politique de prévention des risques naturels, car dans la mesure où cette dernière a des incidences financières très importantes sur les communes concernées, la mutualisation des conséquences des risques naturels est devenue un des objectifs essentiels. **La fiscalité apparaît donc comme un instrument du développement de la coopération.**

Il convient dès lors de rappeler l'ensemble des dispositions fiscales relatives à l'intercommunalité afin de synthétiser « **le panel de possibilités financières** » **offertes par la gestion intercommunale** pour permettre de mettre en place un système viable de répartition des dépenses de prévention des risques naturels.

### *Les deux formes de coopération intercommunale*

Elles se distinguent, à la fois par leur finalité et leur mode de financement :

- **La forme associative** permet aux communes de gérer ensemble des activités ou des services publics. Son financement provient **des contributions budgétaires et/ou fiscalisées des communes membres**. Il s'agit essentiellement des syndicats (à vocation unique ou multiple, mixtes, à la carte). Les modalités de la coopération intercommunale associative ne sont pas affectées par la réforme de 1999.
- **la forme fédérative** tend à regrouper des communes autour d'un projet de développement local et à favoriser l'aménagement du territoire. Son financement est assuré par la **fiscalité directe locale (taxes foncières, d'habitation et professionnelle) levée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**. Elle a d'abord rassemblé les districts et les communautés urbaines, puis les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et, enfin les communautés de communes et les communautés de villes créés par la loi du 6 février 1992.

L'architecture de **l'intercommunalité à fiscalité propre** est profondément modifiée par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et **repose désormais sur trois types d'EPCI : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération.**

La loi a introduit, entre autres, les précisions et innovations suivantes :

#### **Au plan juridique :**

- Une commune ne peut appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité propre.
- La transformation d'un EPCI à fiscalité propre en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre est possible par une procédure plus simple que la création d'une nouvelle personne morale.
- La transformation des districts et des communautés de ville doit impérativement intervenir dans un délai qui expire le 1er janvier 2002.
- Les compétences accordées aux communautés d'agglomérations sont particulièrement intégrées.

### **En matière de fiscalité :**

- La taxe professionnelle unique est désormais ouverte aux trois formules de l'intercommunalité. Elle est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines, optionnelle pour les communautés urbaines existantes et les communautés de communes.
- La fiscalité mixte permet au groupement, en plus de la taxe professionnelle, de voter en cas de besoin des taxes additionnelles aux trois impôts sur les ménages.
- Les groupements ne se voient plus contraints de diminuer leur propre taux d'imposition à la suite de choix budgétaires et fiscaux de communes.

### *Mise en place des reversements de fiscalité*

#### Evaluation des charges transférées (pour les EPCI à taxe professionnelle unique).

En application de l'article 1609 4e alinéa du code général des impôts, **les EPCI à taxe professionnelle unique doivent verser à leurs communes membres une attribution de compensation égale au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédente minoré des charges transférées.**

Le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ce coût est réduit le cas échéant des recettes de fonctionnement et des taxes afférentes à ces charges, comme par exemple la redevance assainissement.

Les dépenses de fonctionnement sont prises en compte pour la totalité des dépenses relatives aux compétences transférées. Pour les dépenses d'investissement, le décret en Conseil d'Etat, qui fixe les conditions de leur évaluation, précise qu'elles comprennent les immobilisations réalisées ou en cours de réalisation (comptes 21 et 23). Elles comprennent, en outre :

- les annuités d'emprunt arrêtées à la date de l'acte instituant l'EPCI ou de l'acte procédant à des transferts de compétences ;
- les frais d'études sont retenus si l'EPCI programme la réalisation de l'investissement en cause ;
- les subventions d'investissement versées, le cas échéant, pour l'exercice d'activités donnant lieu à transfert, sont retenues si l'acte instituant l'EPCI ou les actes ultérieurs procédant à des transferts de compétences ont décidé de les retenir et si elles n'ont pas été prises en compte dans les charges de fonctionnement transférées ;
- les acquisitions et les travaux en cours sont évalués d'après leur coût réel, c'est-à-dire d'après le montant de la dépense après déduction des éventuelles annulations de mandats ;
- les immobilisations financières ne sont pas incluses dans les dépenses d'investissement transférées.

L'EPCI dispose d'un délai d'un an pour établir définitivement l'évaluation du transfert de charges, ce qui peut donner lieu à une régularisation, versée par douzièmes, du montant de l'attribution de compensation.

S'agissant des communautés urbaines, lors de l'évaluation des transferts de charge, les dépenses d'investissement afférentes aux opérations qui seront achevées par les communes ou pour lesquelles les communes assureront le financement ne peuvent pas être prises en compte. En effet, en application de l'article 1609 précité, le coût des dépenses transférées est évalué d'après le coût réel dans les budgets communaux dans l'exercice précédant le transfert ou dans les trois comptes administratifs précédant ce transfert. Ainsi, les opérations en cause, qui ne peuvent pas figurer dans ces documents, ne peuvent être intégrées lors de l'évaluation des transferts de charge.

#### Traitement budgétaire et comptable

Les EPCI à fiscalité propre procèdent à deux types de versements particuliers à leurs communes membres :

- **L'attribution de compensation** : elle concerne les seuls EPCI à taxe professionnelle unique. L'article 1609 4e alinéa du code général des impôts (C.G.I.) prévoit son versement par l'EPCI aux communes. Son montant est égal au montant de la taxe professionnelle perçue par les communes l'année précédant la création de l'EPCI, minoré des charges transférées.
- **Les dotations de solidarité communautaire** : elles concernent les EPCI à taxe professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle. Les modalités et conditions de versement sont prévues par les articles 11 et 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 et l'article 1609 du C.G.I.

Compte tenu de la nature juridique des reversements de fiscalité, pour celui qui les verse, comme pour celui qui en bénéficie, des subdivisions particulières du compte 73, ont été créées :

Il s'agit d'opérations réelles	EPCI		Commune	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Versement de l'attribution de compensation par l'EPCI	73961			7321
Versement par la commune de l'attribution de compensation à l'EPCI (attribution « négative »)		7321	73961	
Versement de la dotation de solidarité communautaire	73962			7322
Versement des autres reversements de fiscalité : mécanismes de péréquation conventionnels	73968			7328

#### *La réalisation d'équipements nouveaux*

**Les équipements nouveaux créés par l'EPCI dans l'exercice de ses compétences, font partie de son domaine public en pleine propriété. Toutefois, les EPCI constituant des organes de substitution des communes ne peuvent se voir transférer que des compétences communales et sont soumis, dans l'exercice de ces compétences aux dispositions applicables aux communes.**

Par exemple, en **matière de voirie**, les voies nouvelles créées par un EPCI dans l'exercice de sa compétence en matière de voirie font partie de son domaine public en pleine propriété et sont donc enregistrées aux subdivisions concernées du compte 21. En revanche, elles relèvent du régime juridique applicable à la voirie communale, si elles sont définies comme telles, notamment par le Titre IV du code de la voirie routière (partie législative et réglementaire) qui prévoit les conditions de classement et de déclassement de ces voies, les conditions d'établissement d'un plan d'alignement... Ce code ne connaît en effet que trois catégories de voies (nationales, départementales et communales) correspondant aux trois niveaux de compétences en matière de voirie. Ainsi, l'exercice par les EPCI de leur compétence en matière de voirie n'entraîne pas la création d'une nouvelle catégorie de voies.

### *Le versement de fonds de concours d'intérêt commun*

*Article L. 5214-16 V* : La communauté de communes peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

*Article L. 5215-26* : La communauté urbaine peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

*Article L. 5216-5 VI* : La communauté d'agglomération peut attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.

### Le principe : l'interdiction des financements croisés.

**En application du principe de spécialité, le budget de l'établissement ne peut comporter d'autres dépenses ou recettes que celles qui se rapportent à l'exercice de ses compétences. Un EPCI ne peut donc intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences que les communes ont conservées.**

Parallèlement, le budget des communes membres ne peut plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice des compétences qui ont été transférées puisque le transfert emporte dessaisissement immédiat et total des communes qui ne peuvent plus intervenir dans le champ de ces compétences (C.E. Commune de Saint-Vallier, 1970).

Ainsi, en vertu des principes de spécialité et d'exclusivité, qui sont de jurisprudence constante, un EPCI ne peut attribuer de subvention à ses communes membres :

- ni dans le champ de ses propres compétences puisque les communes sont dessaisies et qu'elles ne peuvent plus intervenir.
- ni dans le champ des compétences communales puisque l'EPCI n'est pas compétent. Il ne peut donc inscrire de dépense à ce titre à son budget.

### La dérogation au principe : le versement de fonds de concours d'intérêt commun.

**Les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT ont introduit une dérogation à ce principe et permettent respectivement aux communautés de communes, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération d'attribuer à leurs communes membres des fonds de concours afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun.**

Ces textes constituent une dérogation d'interprétation stricte. Ils ne permettent pas aux EPCI de donner un mandat ou un financement à leurs communes membres pour des compétences que celles-ci leur auraient transférées ou qu'elles auraient au contraire conservées.

*Les conditions nécessaires au versement :*

L'attribution d'un fonds de concours est subordonnée à la **notion d'intérêt commun**. Chaque compétence devant relever, soit des communes, soit de l'EPCI, la notion d'intérêt commun est par conséquent assez difficile à cerner et ne peut être déterminée a priori.

En raison du principe d'exclusivité, un équipement, pour être « d'intérêt commun », devrait :

- ne pas présenter un intérêt communal, puisque alors il relèverait de la compétence de la commune ;
- ne pas présenter un intérêt communautaire, puisque alors il relèverait de la compétence de l'EPCI ;
- présenter toutefois un intérêt qui serait commun à la commune et à l'EPCI.

Seul un examen particulier peut permettre d'apprécier qu'un projet réponde à toutes ces caractéristiques. En tout état de cause, le fait qu'un équipement présente un intérêt pour plusieurs communes ne peut pas justifier l'intervention d'un EPCI, y compris par subvention, si la compétence correspondante ne lui a pas été transférée.

Dans l'hypothèse où l'intérêt commun pourrait être établi, les articles L.5214-16, L.5215-26 et L.5216-5 valent habilitation statutaire. Il n'existe pas de montant, ni de durée maximum pour le versement de fonds de concours, à l'exclusion des règles de compétences précitées.

L'équipement d'intérêt commun, justifiant le versement du fonds de concours, devra être mentionné dans la délibération autorisant ce versement, de même que la commune bénéficiaire du fonds de concours et le montant versé.

*Le traitement budgétaire et comptable.*

Le terme de fonds de concours employé dans les articles L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT ne correspond pas à la notion de fonds de concours définie dans l'instruction budgétaire et comptable M. 14 (participation versée à un organisme public assurant la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'équipement sous réserve que cette participation conditionne la réalisation même de cette opération).

Les versements prévus aux articles précités , lorsqu'ils sont possibles, doivent être comptabilisés en M. 14 de la manière suivante :

- Lorsqu'ils contribuent à la **réalisation d'un équipement d'intérêt commun**, ils sont imputés sur le compte 6575 « Fonds de concours aux organismes publics » dans la comptabilité de l'EPCI. Cette charge peut être amortie sur une durée maximale de quinze ans. Lorsque le fonds de concours a été financé par emprunt, la charge est étalée sur une durée égale à celle de l'amortissement de l'emprunt, sans toutefois pouvoir excéder quinze ans. Pour la commune bénéficiaire, la recette budgétaire est imputée aux comptes 1315 « Subventions d'équipement transférables » ou 1325 « Subventions d'équipement non transférables ».
- Lorsqu'ils contribuent au **fonctionnement d'un équipement d'intérêt commun** : ils sont imputés sur le compte 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics » dans la comptabilité de l'EPCI. Cette charge ne peut être étalée. En effet, l'instruction budgétaire et comptable M. 14 n'autorise pas l'étalement des subventions de

fonctionnement. Pour la commune bénéficiaire, la recette budgétaire est imputée au compte 7475 « Participations ».

En outre, les fonds de concours, qu'ils soient affectés au fonctionnement ou à l'investissement, sont traités comme des transferts lors du calcul du coefficient d'intégration fiscale.

S'agissant du bénéficiaire, les fonds de concours sont affectés à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement particulier et ne sont pas libres d'emploi. Si l'équipement en cause est individualisé au sein d'un budget annexe, le fonds de concours sera comptabilisé directement au sein de ce budget annexe.

### ***Autres modalités d'intervention des EPCI***

L'étude de certaines modalités d'intervention des EPCI permet d'envisager certains **moyens de financement particuliers pouvant permettre la prise en charge des équipements DFCl, des travaux relatifs aux voiries ou aux canalisations et d'une manière générale des infrastructures concourants directement ou indirectement à la prévention du risque d'incendie de forêt.**

#### *Participation financière à l'utilisation d'équipements collectifs*

L'article L. 1311-7 du CGCT prévoit que **l'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un EPCI ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au profit du propriétaire.** Elle est calculée, par convention avec l'utilisateur, sur la base des frais de fonctionnement des équipements.

A défaut de convention dans un délai d'un an, le propriétaire fixe seul le montant de la participation sur la même base, cette participation constituant une dépense obligatoire pour l'utilisateur.

Ce dispositif ne s'applique pas aux équipements collectifs intercommunaux utilisés par les communes membres de l'EPCI

#### *Les prestations de service réalisées par un EPCI*

*Article L. 5211-56 CGCT:* Sans préjudice des dispositions propres aux communautés urbaines, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget visé aux articles L. 5212-18 à L. 5212-21, L. 5214-23 ou L. 5216-8 selon le cas. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la réalisation d'un investissement pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale, qui est retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat. Dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale qui assure la réalisation simultanée d'investissements de même nature pour le compte de plusieurs collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale peut passer un seul marché public.

*Article L. 5215-27 CGCT:* **La communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la**

**création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.**

L'article L. 5211-56 a pour objet de clarifier les modalités d'inscription budgétaire des dépenses et recettes liées à la réalisation de prestations de services. Il ne peut être analysé comme une habilitation générale des EPCI à réaliser de telles prestations ou opérations.

**Le terme de « prestation de service », utilisé dans le cadre de l'intercommunalité, définit l'action d'un EPCI intervenant, conformément à ses statuts mais en dehors du champ des compétences qui lui ont été transférées. Ceci constitue donc une dérogation, d'interprétation stricte, à la spécialité fonctionnelle ou territoriale.**

Conditions de réalisation d'une prestation de service par un EPCI

*L'autorisation préalable : l'habilitation statutaire*

Aucune disposition du C.G.C.T. ne donne d'habilitation aux EPCI en matière de prestations de service, en dehors du cas particulier des communautés urbaines. En effet, l'article L. 5111-1 qui permet la coopération par convention, dans un champ très limité, ne s'applique pas aux EPCI.

**Néanmoins, la jurisprudence admet la réalisation de prestations de services, sous réserve que l'EPCI y soit explicitement habilité par ses statuts et dans des limites et conditions très précises.**

En premier lieu, cette **habilitation**, qui est un élément de l'objet social (ou spécialité fonctionnelle), doit présenter un **lien avec les compétences transférées à l'établissement**. En effet, le transfert de compétences est constitutif de la catégorie juridique des EPCI (C.E., 18 décembre 1991, SIVOM de Ste Geneviève des Bois). ainsi, un EPCI à qui la compétence « Création et entretien de la voirie d'intérêt communautaire » a été transférée agit obligatoirement au lieu et place des communes membres pour la voirie d'intérêt communautaire. Il peut être habilité à intervenir, par convention, sur la voirie d'intérêt communal s'il s'agit d'assurer l'entretien de cette voirie ou de créer une voie d'intérêt communal.

En deuxième lieu, **l'habilitation doit préciser l'objet sur lequel portera la convention de prestation de service**. Les statuts doivent mentionner un ou plusieurs objets clairement énoncés, dans un ou plusieurs domaines bien définis, qui peuvent être plus ou moins larges selon la décision des communes.

En troisième et dernier lieu, **l'habilitation doit préciser le champ territorial de l'autorisation de conventionner donnée à l'EPCI**. A cet égard, il faut signaler la jurisprudence du TA de Clermont-Ferrand (10 janvier 1985, COREP du département du Puy-de-Dôme c/SIVOM de Randan) qui établit que, pour des communes non-membres, l'habilitation ne peut porter que sur des interventions réalisées en cas de carence de l'initiative privée.

*La loi M.O.P. relative aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrages publics à des prestataires de droit privé: une modalité particulière de la coopération conventionnelle.*

Si l'article 4 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 mentionne les EPCI parmi les établissements publics qui peuvent exercer un mandat de maîtrise d'ouvrage publique, ce texte ne constitue pas une habilitation à effectuer des prestations de services. Cet article fixe seulement, de manière limitative, la liste des catégories d'organismes qui peuvent se voir confier un mandat de maîtrise d'ouvrage dans le champ de ce texte.

**La loi M.O.P. permet une forme spécifique de coopération conventionnelle : une commune peut, dans ce cadre, confier à un EPCI le soin de réaliser en son nom et pour son compte des missions de maîtrise d'ouvrage publique relatives à une opération relevant et restant de la compétence communale. Ce mécanisme n'entraîne aucun transfert de compétence communale à l'EPCI. Il s'agit simplement de lui confier par voie de convention pour une partie limitée et définie des actes liés à la réalisation d'une opération précise.**

Le maître de l'ouvrage est le « responsable principal de l'ouvrage, il assure dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre » (article 2 de la loi M.O.P.). Il conserve ainsi tous pouvoirs de fixation et de modification du programme, ou de l'enveloppe financière prévisionnelle.

Une **convention de mandat spécifique** doit, pour la mise en œuvre de ce texte, être négociée entre le maître d'ouvrage et son mandataire pour fixer de manière très précise l'étendue des missions confiées au mandataire ainsi que les relations financières entre celui-ci et le mandant.

**L'EPCI doit être habilité par ses statuts** à intervenir en qualité de mandataire dans le cadre de la loi M.O.P. La possibilité ouverte par la loi du 12 juillet 1985 de passer des conventions de mandat entre les communes membres et l'EPCI ne semble pas suffire à autoriser un EPCI donné à accepter l'exercice d'un mandat de maîtrise d'ouvrage publique. Il convient donc que les statuts de l'EPCI prévoient qu'il peut être chargé d'un tel mandat. Cette mention dans les statuts ne doit pas être interprétée comme instituant un véritable transfert de compétence en faveur de l'EPCI.

De même l'EPCI, en qualité de maître d'ouvrage peut faire appel à une commune membre comme mandataire pour réaliser un projet d'intérêt communautaire. Cette pratique ne doit pas être interprétée comme une rétrocession de compétence.

On notera que le mandat de la loi M.O.P. ne peut concerner que **la réalisation de travaux immobiliers.**

*Les conditions de mise en œuvre de l'habilitation.*

**Tout d'abord, la vocation première d'un EPCI est d'exercer les compétences qui lui ont été transférées, sur les territoires des communes. Aussi, les prestations de services, qui constituent des interventions pour compte d'autrui, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement. La prestation de service doit donc être ponctuelle ou d'une importance limitée.**

Par ailleurs, l'habilitation statutaire ne peut être mise en œuvre qu'au moyen d'une **convention**. Celle-ci doit être préalable à l'action et doit déterminer notamment les relations financières des cocontractants.

Il appartient au représentant de l'Etat de vérifier :

- que l'objet du contrat est bien dans le champ de l'habilitation statutaire ;
- la nature du contrat (marché public ou non), la forme qu'il doit prendre et la procédure qui doit être utilisée ;
- que l'EPCI a bien été mis en concurrence, lorsque le contrat est dans le champ concurrentiel. En effet, lorsque son objet est dans le champ concurrentiel au sens des directives européennes « Services » et « Eau »
- et que la prestation a le caractère d'un marché public au sens de ces directives (C.E., 20 mai 1998, Communauté de communes de Piémont-de-Barr, service des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin, req. n° 188 239), l'intervention de l'EPCI est soumise aux règles de la concurrence, puisqu'il se comporte, selon le juge, comme un opérateur privé. En l'occurrence, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt « Communauté de communes du Piémont-de-Barr » interprète le droit communautaire dans le sens de la soumission aux obligations de publicité et de mise en concurrence des prestations publiques dès lors que le seuil européen est dépassé. Cet arrêt précise que le contrat envisagé, entre deux établissements publics de coopération intercommunale, dont l'un est adhérent de l'autre, pour gérer par leurs moyens communs un service entrant dans le champ de leurs compétences «doit être regardé comme un marché public au sens de la directive n° 92/50/CEE du conseil d'Etat du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services ».
- qu'il y a carence de l'initiative privée, lorsque le contrat doit être exécuté en dehors du périmètre de l'EPCI ;
- en tout état de cause, l'ordonnateur doit prendre l'attache des services fiscaux, afin de déterminer si l'EPCI est soumis à des obligations fiscales particulières, telles que l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée ou à l'impôt sur les sociétés. Si tel est le cas, ces obligations sont susceptibles d'entraîner des prescriptions budgétaires et comptables particulières.

#### Le traitement budgétaire et comptable des prestations de service.

**Ces prestations**, qui constituent des opérations réalisées au nom et pour le compte de tiers, **ne doivent pas être financées par l'EPCI**. Afin d'individualiser les recettes et les dépenses liées aux prestations de service que sont susceptibles de réaliser les EPCI, l'article L. 5211-56 a prévu deux mécanismes :

- lorsque la prestation consiste à rendre un service, les dépenses et les recettes liées à cette activité doivent être individualisées dans un budget annexe ;
- lorsque la prestation consiste à réaliser des travaux, le texte prévoit qu'elle est « retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat » ; l'opération est suivie au compte 458 qui doit être équilibré en dépenses et en recettes.
- Lorsque l'intervention de l'EPCI est susceptible d'être qualifiée de « comportement d'entrepreneur privé », soumise aux règles de la concurrence, la tenue du budget annexe, lorsqu'il est exigé, se fera conformément à la nomenclature M4.

*Le cas particulier des communautés urbaines.*

**En ce qui concerne la communauté urbaine, l'article L. 5215-27 du CGCT lui permet de confier conventionnellement la création et la gestion d'équipements et de services relevant de ses attributions à ses communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.** Réciproquement, ces mêmes personnes publiques, y compris celles qui sont extérieures à l'espace communautaire, peuvent passer des conventions ayant le même objet avec la communauté urbaine.

Le fait que la communauté urbaine bénéficie d'une habilitation législative à conventionner ne peut être considéré, au regard du droit communautaire, comme écartant ipso facto l'application des règles de publicité et de mise en concurrence applicables notamment aux marchés publics ou aux délégations de service public. Toutefois, le juge n'a pas eu à se prononcer à ce jour sur cette question.

**Dans les deux cas, l'habilitation est limitée à la création et à la gestion de certains équipements ou services relevant des attributions des communautés urbaines. En revanche, son champ territorial est large puisque les conventions peuvent être passées avec toute collectivité territoriale ou établissement public, y compris en dehors du périmètre communautaire.**

Les communautés urbaines se distinguent donc des autres EPCI :

- elles n'ont pas besoin d'une habilitation statutaire puisque la loi les habilite,
- elles ne peuvent intervenir que pour la création et la gestion de certains équipements et services,
- elles peuvent intervenir dans ce champ en dehors de leur périmètre même s'il n'y a pas carence de l'initiative privée.

Rien ne permet de penser, en revanche, que la jurisprudence « Communauté de communes de Piémont de Barr » ne s'applique pas : lorsque l'objet de la convention est dans le champ concurrentiel les **règles de la concurrence** doivent donc être appliquées.

En ce qui concerne les conditions de mise en œuvre de l'habilitation législative, les communautés urbaines sont soumises aux mêmes contraintes que les autres EPCI (passation de conventions).

En ce qui concerne leur traitement budgétaire et comptable, les prestations réalisées par les communautés urbaines sont soumises aux dispositions de l'article L. 5211-56 (cf. supra §3.2.2.).

## Ce qu'il faut retenir

### La pertinence du recours à l'intercommunalité

- ◆ Le développement de l'intercommunalité permet d'envisager son application à la prévention des incendies de forêt. En effet, cette organisation présente certains avantages :
  - Cohérence territoriale entre le domaine à risque et le domaine de compétence de l'autorité décisionnaire.
  - Cohérence des interprétations et décisions entre les différents centres de décision.
  - Efficacité de coût par la mise en commun des moyens financiers et techniques.
  - Rapidité de décision et d'action.
  - Dynamisme et solidarité, notamment pour les communes les plus pauvres ou les moins concernées par la prévention.

### Les possibilités du recours à l'intercommunalité

Pour déterminer les structures envisageables ou adéquates ainsi que les compétences transférables ou à transférer, il convient de distinguer trois objectifs correspondant à des domaines de compétence différents :

- ◆ Une intercommunalité de gestion de la sécurité, en marge du PPRIF.  
La démarche de sécurité générale relève exclusivement de la compétence du maire. Cette prérogative est une compétence qu'il ne peut déléguer. Par conséquent les structures intercommunales ne sont pas compétentes pour agir en matière de sécurité.
- ◆ Une intercommunalité d'urbanisme: la compensation des disparités de développement  
Si certaines difficultés doivent être surpassées (limites liées à la cartographie du risque, limites liées au choix du périmètre de la coopération intercommunale) des possibilités intéressantes semblent tout de même s'offrir à la prévention du risque incendie de forêt.

*Quels transferts de compétences ? Quelles actions intercommunales possibles ?*

En ce qui concerne la coopération institutionnelle, une difficulté quant à la répartition des domaines de responsabilités à transférer apparaît évidente tant les intérêts communaux peuvent s'opposer à ceux d'une structure intercommunale. Néanmoins certains domaines semblent propices à une organisation intercommunale :

- Le contrôle de l'occupation du sol.
- La mitigation : travaux et d'infrastructures. Dans ce sens, il existe :
  - dans le sud-est de la France, des structures intercommunales appropriées pour la mise en œuvre de PIDAF.
  - dans les régions du sud-ouest de la France, des associations syndicales autorisées (ASA) regroupant les propriétaires forestiers qui payent tous une cotisation afin de réaliser des équipements DFCI.
- La surveillance.
- La préparation.

### *Quelles structures ?*

Plusieurs solutions sont envisageables suivant que le territoire comportant le massif à risque soit couvert ou non par une ou des structures intercommunales.

L'intercommunalité offre donc une gamme d'outils (syndicats, communauté de communes ou d'agglomérations) à la disposition des communes pour la gestion collective des questions locales, avec des logiques et des atouts spécifiques.

De plus, à travers les types de compétences signalées, la prévention des risques ne semble pas exclue. Elle peut être introduite soit de manière spécifique, lorsque les structures intercommunales ne sont pas investies par la loi de compétences particulières, soit comme action corollaire d'un domaine de compétences visé par la loi (protection de l'environnement, aménagement...).

◆ Une intercommunalité de moyens : répartition des dépenses de prévention et répartition des recettes.

Si la répartition des dépenses suivant les zones se présente comme une idée à développer c'est la répartition des dépenses entre les communes qui semble à court terme la plus réaliste.

En effet, il existe un déséquilibre flagrant entre les ressources des différentes communes alors que le progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre permet une intégration plus accentuée des communes membres. De plus l'Etat encourage ce mécanisme par des incitations financières, sous la forme de dotation globale de fonctionnement.

Ce système favorise une spécialisation du financement local : à chaque compétence et à chaque niveau d'exercice correspondent des ressources allouées. Cette évolution des modes de financement est un élément important dans l'analyse de la politique de prévention des risques naturels, car dans la mesure où cette dernière a des incidences financières très importantes sur les communes concernées, la mutualisation des conséquences des risques naturels est devenue un des objectifs essentiels. La fiscalité apparaît donc comme un instrument du développement de la coopération.

## **LES PROCEDURES DE NEGOCIATION ET DE CONCERTATION EN MATIERE DE RISQUE INCENDIE DE FORET**

### Sommaire :

Rappel des orientations de recherches .....	219
Information et concertation .....	220
La pertinence du recours à la concertation en matière de prévention des risques incendies de forêt .....	222
La pertinence par rapport à la prévention des risques naturels.....	222
La pertinence par rapport aux enjeux spécifiques des incendies de forêts .....	224
La mise en œuvre d'instrument de concertation et de négociation .....	226
Les objectifs à poursuivre .....	227
Les caractères généraux d'une concertation efficace .....	228
Les impératifs techniques en matières d'incendie de forêt.....	230
Les solutions envisageables .....	232
Les limites .....	236
Ce qu'il faut retenir .....	237

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## Rappel des orientations de recherches

Dans le cadre de l'étude sur la gestion des interfaces forêt / habitat (phase 2), une réflexion doit être menée sur les procédures de concertation et de négociation.

Une des critiques formulées à l'encontre des PER soulignait l'absence de concertation entre l'Etat, les collectivités locales et les citoyens. Le PPR prévoit, en revanche, un ensemble de consultations (enquête publique) et de négociations (cf. art 21 de la loi du 2 février 1995).

Le travail mené en collaboration avec les sociologues aura pour but de **mettre au point une procédure de concertation réunissant à la fois les représentants de l'autorité publique, des collectivités locales et des citoyens, afin que le PPR ne soit pas perçu comme un outil de re-centralisation imposée par la puissance publique, mais comme un véritable outil de prévention des risques.**

Le travail en collaboration avec l'équipe de sociologue n'a pas pour le moment été réalisé car le délai imparti à l'étude sociologique était de deux ans.

## Information et concertation

**La concertation se présente comme une amélioration de la participation du public aux prises de décisions publiques. C'est une continuation logique des mécanismes de l'enquête publique déjà en place en matière de prévention des risques naturels.**

L'enquête publique est une procédure administrative qui vise à informer et à faire participer le public à l'élaboration d'actes administratifs ou à certaines autorisations.

D'une part, l'information du citoyen sur les risques auxquels il est exposé ainsi que sur les mesures de prévention, de protection et de secours mises en œuvre est un droit reconnu par la loi du 22 juillet 1987 dont les modalités d'application sont définies par le décret n° 90-918 du 11 octobre 1990. Le préfet établit un dossier communal synthétique puis le maire consulté pour avis devra par la suite assurer la diffusion de cette information par affichage et tout autre moyen qu'il jugera opportun.

D'autre part, le projet de PPR est soumis à enquête publique. L'enquête publique est une procédure qui permet à un commissaire enquêteur, désigné par le président du tribunal administratif, de conduire une enquête, afin de permettre au public de prendre une connaissance complète du projet et de présenter ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Le rapport du commissaire enquêteur comprend les observations résumées du public, les conclusions motivées favorables ou défavorables, le rapport transmis au maire et tenu à la disposition du public. A l'issue des consultations de l'enquête publique, le PPR, éventuellement modifié en fonction des avis exprimés, est approuvé par arrêté préfectoral. Il fera l'objet d'une mention au Recueil des actes administratifs de l'Etat par voie d'insertion dans deux journaux régionaux ou locaux et affichés pendant un mois en mairie à compter de la date d'arrêté.

Néanmoins, **les mécanismes d'information et d'enquête publique organisés en matière de prévention des incendies de forêt ne sont pas prolongés par une politique de concertation** et de négociation proprement dite.

La concertation est une politique de consultation des personnes intéressées avant la prise d'une décision, prolongeant le mécanisme de l'enquête publique. Cet instrument met en place un **dialogue**, malheureusement absent dans la plupart des cas, de la prise de décision en matière de prévention des risques naturels.

Il s'agit ici de réfléchir sur la façon d'anticiper une crise potentielle, à savoir la rupture possible d'un consensus social face à des priorités imposées par la puissance publique pour des raisons économiques et des ressources financières limitées. En effet, **l'acceptabilité sociale est devenue un enjeu à part entière dans la prévention des risques.**

La concertation et la négociation entre l'administration et la société civile, qui compte de nombreux intervenants potentiels (particuliers, gestionnaires de services publics, assureurs, entreprises du bâtiment, associations, etc.), ne sont pas organisées en matière de prévention des risques naturels : **les acteurs de la société civile** ne sont pas considérés comme participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de prévention.

En effet, la politique de prévention des risques d'incendies de forêt à travers les PPRIF doit être menée en concertation mais uniquement avec des personnes publiques tels

que les conseils régionaux et généraux, les communes et leurs groupements, les services départementaux d'incendie et de secours, ce qui peut paraître insuffisant car elle exclut les personnes concernées en premier lieu par la prévention.

- La mise en place d'une procédure de concertation prolongeant l'enquête publique déjà organisée est-elle nécessaire, indispensable ou simplement pertinente ?
- Comment une telle procédure pourrait techniquement et juridiquement être mise en place ? A quels impératifs ce mécanisme devrait-il se plier ?

## **La pertinence du recours à la concertation en matière de prévention des risques incendies de forêt**

La procédure de concertation est unanimement présentée comme un instrument dont la mise en place est indispensable en matière de prévention des risques naturels et plus particulièrement en matière de prévention des feux de forêts. Du fait de la redéfinition des pouvoirs respectifs de l'Etat et des Communes dans le domaine de la prévention, et dès lors que l'on touche le « droit des sols », il apparaît incontournable de revoir totalement le dossier de la concertation.

### ***La pertinence par rapport à la prévention des risques naturels***

Une série de documents met en exergue cette nécessité et présente les objectifs généraux justifiant la mise en œuvre d'un mécanisme de négociation et de concertation.

En premier lieu, il convient de signaler l'élaboration d'une **charte de la concertation** en matière d'urbanisme et d'environnement par le ministère de l'environnement datant du 5 juillet 1996. Cette charte présente **la concertation** comme un **instrument nécessaire « sur tous les projets qui touchent à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'équipement des collectivités, à la préservation de l'environnement »**, « le besoin de concertation est un phénomène de société ». « La concertation constitue un enrichissement de la démocratie représentative par une démocratie plus participative et induit un changement des mentalités et des comportements ».

Ainsi la charte de la concertation a pour objectif :

- De promouvoir la participation des citoyens aux projets qui les concernent, par l'information la plus complète, l'écoute de leur attentes ou de leurs craintes, l'échange et le débat.
- D'améliorer le contenu des projets et faciliter leur réalisation en y associant, dès l'origine, le plus grand nombre d'acteurs concernés.
- De fournir aux différents partenaires les éléments d'un code de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement.

Le « **rapport Bourrelier** » quant à lui théorise et analyse, à partir d'une réflexion socio-politique sur les relations de l'Etat et du citoyen, de nouvelles voies concernant la participation du public à la politique de prévention. Mais, surtout il souligne le fait que « **l'intégration du public comme acteur de la prévention et des choix d'aménagement incluant la prévention est considérée comme incontournable par l'ensemble des partenaires de la prévention** ». Ainsi, il formule dans sa proposition n° 7 l'ouverture du débat public pour que chacun participe à la prévention.

Le **rapport 2000 du délégué aux risques majeurs** met au rang de perspective prioritaire la concertation en matière de prévention des risques naturels : « Cet axe devient majeur : il répond à une double problématique de l'attente de l'individu en matière de participation à la vie collective et de la nature de la réponse de l'Etat devant des situations que la complexité caractérise ». De plus, il considère que cette voie permettra de développer les véritables fondements de la culture du risque et du niveau de risque acceptable. « **Les acteurs de la société civile doivent devenir des partenaires essentiels de l'Etat pour promouvoir la gestion du risque** ».

Dans le même sens **la déclaration de Paris (Paris, 17-19 juin 1999) sur « La prévention des catastrophes naturelles, la gestion de territoires et le développement durable »**, préconise le rapprochement des citoyens et des pouvoirs publics : « **Nous recommandons que les politiques de prévention contre les risques naturels s'intègrent harmonieusement dans un continuum de responsabilités entre les niveaux gouvernemental, local, économique et du citoyen.** Elles doivent faire l'objet d'évaluations périodiques portant particulièrement sur la coopération entre les diverses institutions, la mobilisation des investisseurs (stake-holders), l'appui du niveau central aux responsables locaux, les initiatives à la base. Nous recommandons plus particulièrement le rapprochement des scientifiques, des politiques, des acteurs locaux et des populations pour favoriser les initiatives et l'appropriation locale des projets de prévention sur la base de partenariats ».

Enfin, il convient de signaler l'existence de la **convention d'Haarus adoptée le 2 juin 1998 par la commission européenne sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement**<sup>1</sup>. Cette convention élaborée par la commission des Nations Unies pour l'Europe tend à favoriser la participation du public dans la prise de décision notamment en ce qui concerne les plans, les programmes et politiques relatifs à l'environnement. De plus, **la convention insiste sur la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires** et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Cette convention apparaît d'autant plus intéressante que la France envisage de la ratifier.

---

<sup>1</sup> Introduite dans le droit français par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002

### ***La pertinence par rapport aux enjeux spécifiques des incendies de forêts***

Le PPR est l'outil principal de la prévention des risques. A cet effet le PPRIF permet de délimiter les zones concernées par un risque d'incendie de forêt et d'y prescrire des mesures de prévention.

Le PPRIF est une servitude d'utilité publique opposable aux tiers, ayant comme particularité d'une part de gérer les zones directement ou non exposés à un risque d'incendie de forêt et d'autre part de rendre obligatoire certaines mesures de prévention, de protection et de sauvegarde.

Ainsi, le PPRIF met en place suivant l'importance du risque un zonage en « bleu » ou en « rouge », gelant alors toute construction, et prescrit certaines obligations tel qu'une obligation de débroussaillage dans le but de protéger les biens et les personnes.

**La mise en place d'une concertation dans l'élaboration de ce PPRIF apparaît pertinente au regard du caractère particulier du risque incendie de forêt.** En effet, le risque incendie de forêt est spécifique de par ses facteurs qui sont, dans la majorité des cas, d'origines humains (malveillance, négligence...).

La concertation apparaît d'autant plus nécessaire qu'il n'y a pas de justification à ce que les collectivités territoriales ne soient pas étroitement associées à la réorientation des politiques départementales de prévention des incendies de forêts associées à la lutte, et à leur déclinaison par bassin de risque (les PMPFCI). En outre, du fait des transferts de responsabilité de l'Etat vers les Communes résultant de **la LOF** et de la **loi SRU**, rien ne pourra se faire sans les Communes et leurs groupements, et sans le concours financier des Conseils Généraux et des Conseils Régionaux aux Communes.

Dès lors, la prévention et la protection contre le risque d'incendie de forêt pourraient être rendues plus efficaces par la mise en place d'une concertation. De plus, **elle apparaît nécessaire afin de faire appliquer les mesures de prévention indispensables pour une lutte efficace contre les incendies de forêt.**

La concertation permet de :

- **Concerner et sensibiliser la population** au risque d'incendie de forêt et aux mesures de prévention nécessaires pour lutter contre le risque tel que l'obligation de débroussaillage qui est primordiale en la matière.
- **Mobiliser les acteurs locaux de la prévention.** La professionnalisation des emplois et les régimes de vacances, qui ont accompagné au cours de ces quinze dernières années le **développement de la stratégie axée sur la maîtrise des feux** naissants, ont **considérablement démobilisé les acteurs locaux de la politique de prévention mise en œuvre** (qu'il s'agisse des propriétaires de biens exposés au risque d'incendie de forêt ou des Comités Communaux Feux de Forêt).
- **Faire accepter les prescriptions obligatoires** pour une prévention efficace du risque, prescriptions pouvant être des obligations de faire ou de ne pas faire tel que l'interdiction de construire prévu en zone rouge.
- **Faire émerger d'un point de vue général, une culture du risque** nécessaire à une prévention efficace. En effet, la concertation doit favoriser la **mémoire**, notamment la connaissance du feu et de la forêt, et le **partage** de la culture du risque.
- **Enrichir le processus décisionnel** en favorisant l'apport de compétences. Chacun à sa vision du problème mais peut apporter un **savoir pratique et théorique concernant un angle différent du problème.** D'une part, **l'acquis doit ainsi être valorisé**, par exemple le travail des pompiers (ils connaissent les outils et les

aménagements) doit être utilisés comme appui technique par les autres (notamment les SDISS). D'autre part, **la concertation doit s'appliquer à voir la réalité du terrain**. En effet, l'étude préalable d'identification des zones à risques « enjeu/vulnérabilité » est insatisfaisant s'il n'y a pas de rapport avec l'aménagement du terrain.

La concertation en phase préalable apparaît **ainsi fondamentale pour que le PPRIF devienne un facteur d'union**, car s'il y a convergence quant aux besoins, il y a souvent divergence quant aux prescriptions à mettre en place.

Elle semble d'ailleurs **d'autant plus indispensable que l'enjeu est fort**. Si la forêt est cultivée le pouvoir économique qui lui est rattaché (30 000 emplois sont liés aux forêts des Landes par exemple) pourrait entraîner des divergences d'intérêts devant être modérées par une concertation efficace, intégrant des acteurs privés tels que des forestiers, afin de tendre vers une prévention la plus efficace possible.

Au vu de l'ensemble de ces analyses et recommandations, la pertinence du recours à l'utilisation d'instrument de concertation et de négociation ne fait aucun doute. En effet, dans le cadre de nombreux objectifs la concertation est indispensable à l'amélioration de la prévention du risque naturel et particulièrement du risque incendie de forêt.

Il convient dès lors de déterminer les éléments utiles ou nécessaires à sa mise en œuvre ainsi que de souligner les éléments techniques et juridiques permettant sa mise en place.

## La mise en œuvre d'instrument de concertation et de négociation

Avant même une éventuelle mise en œuvre d'obligations réglementaires, **le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté des divers partenaires**. La personne publique est libre d'organiser la concertation qu'elle estime nécessaire, **mais pour que celle-ci soit efficace elle se doit de respecter certains impératifs** et de suivre certaines règles ou recommandations.

Ainsi, une étude sur la mise en œuvre de la concertation dans la politique de prévention des incendies de forêt nécessite de répondre à toute une série d'interrogations générales et plus particulières permettant de déterminer un cadre d'action à ces instruments.

- Quels objectifs doit poursuivre la concertation ?
- Quels doivent être les caractères généraux d'une concertation efficace ?
- Quels sont les impératifs techniques de la mise en place de la concertation en matière d'incendie de forêt ? Qui (les acteurs), où (à quel niveau) et comment (quelle organisation) ?
- Quelles sont les exemples les plus significatifs de mise en œuvre de la concertation ? Que prévoit le droit de l'aménagement ? Quelles sont les pratiques locales de concertation ?
- Enfin quelles sont les limites d'une éventuelle politique de concertation ?

### ***Les objectifs à poursuivre***

Les objectifs à poursuivre par la politique de concertation sont très nombreux. Néanmoins, nous pouvons essayer de les regrouper en trois catégories essentielles :

- ***Entretenir la mémoire du risque***, en incitant au recueil d'informations (généralisation du retour d'expérience), à leur traitement ( mise en place de système d'information géographique sur les risques) et à leur mise à disposition auprès de tous. En d'autres termes, l'un des intérêts des démarches délibératives est de permettre la création de processus d'apprentissage collectif et d'expérimentation.
- ***Permettre la confrontation des points de vue*** des différents acteurs locaux (élus, assureurs, services de l'Etat, acteurs économiques, associations...) sur la mise en œuvre des actions de prévention. La concertation inscrit donc la confrontation des points de vue d'origines diverses comme un préalable à la décision
- ***Aider à l'identification des besoins*** des différents décideurs de façon à adapter les programmes publics à ces besoins en particulier dans les domaines de la réglementation des sols, de la formation, de l'alerte, de la gestion de crise, des secours et des techniques de prévention...

Ainsi les risques pris en compte devront être fixés après débat public. Dans ce sens, le rapport 1999 sur la prévention des inondations propose que « les caractéristiques du phénomène de l'aléa et les prescriptions à prendre en compte dans l'élaboration des documents de planification pour interdire ou réglementer les activités devraient être fixés par le préfet après débat public, sous une forme à aménager ». Cette proposition aurait évidemment des incidences législatives notamment sur la loi « Barnier ».

### ***Les caractères généraux d'une concertation efficace***

La charte de la concertation vise à exposer des règles simples pour réussir la concertation. Elle fournit dans ce sens à travers ses articles les **éléments de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement**. Un certain nombre d'entre eux s'appliquent de façon pertinente au PPR et notamment au PPRIF :

- **La concertation commence à l'amont du projet** : la démarche de concertation doit commencer lorsque le projet de PPRIF est envisagé.
- **La concertation est aussi large que possible** : elle doit associer les élus, les associations et les riverains...Elle doit s'étendre à l'ensemble des populations concernées par les impacts éventuels du risque concerné. De plus, la concertation doit être menée de façon à susciter la participation la plus active possible.
- **La concertation est mise en œuvre par les pouvoirs publics** : la mise en œuvre de la concertation procède d'une volonté publique. Il incombe donc aux pouvoirs publics (élus, administration) de veiller à sa mise en œuvre.
- **La concertation exige la transparence** : toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Elles portent sur l'opportunité du projet, les options envisagées, les choix techniques et les sites susceptibles d'être concernés. Il convient d'indiquer, dès le début de la concertation, les étapes du processus décisionnel afin que le public sache à quel moment et par qui les décisions sont prises. L'information est complète, accessible aux non-spécialistes, permanente et contradictoire. Des possibilités d'expression sont mises à disposition des intéressés et, notamment des associations. Il faut également que les documents qui ne font pas l'objet d'une large diffusion soient à disposition pour permettre une consultation et une utilisation efficace par les intéressés.
- **La concertation favorise la participation** : elle doit favoriser le débat, permettre d'échanger des arguments et de rapprocher les points de vue, favoriser la cohésion sociale, et améliorer les projets ou faire émerger de nouvelles propositions.  
La personne publique doit pour cela énoncer les alternatives et les variantes (si elles existent) qu'elle a elle-même étudiées et les raisons pour lesquelles elle a rejeté certaines d'entre elles. Enfin, la personne publique responsable doit réserver un accueil favorable aux demandes d'études complémentaires, dès lors qu'elles posent des questions pertinentes et s'engage le cas échéant, à procéder à l'étude de solutions alternatives et de variantes.
- **La concertation s'organise autour de temps forts** : la concertation est un processus qui se poursuit jusqu'à la réalisation effective du projet et même au-delà si nécessaire. Il est souhaitable que les partenaires de la concertation se mettent d'accord sur un cheminement, marqué par des étapes ou des temps forts, chacun donnant lieu à un rapport intermédiaire.
- **La concertation nécessite souvent la présence d'un garant** : lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi les personnalités possédant

des qualités intrinsèques : sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance et aptitude de la communication et de l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Enfin il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

- **La concertation est financée par la personne publique** : ce coût comprenant les frais engendrés par la mise en disposition des études, l'organisation des réunions publiques, l'information, le financement d'éventuelles contre-expertises ou d'études de variantes et éventuellement l'indemnisation du garant.
- **La concertation fait l'objet de bilans** : le bilan définitif (dont le rapport d'évaluation du garant fait partie) doit être joint au dossier d'enquête publique et faire l'objet d'une large diffusion.

### ***Les impératifs techniques en matières d'incendie de forêt***

➤ Il est bien évidemment nécessaire de **déterminer les acteurs de la concertation** :

La détermination des acteurs locaux apparaît comme la  **pierre angulaire d'une concertation efficace**. Le choix des protagonistes d'un éventuel débat public est donc primordial.

Il doit prendre en compte l'ensemble des thèmes concernés directement ou indirectement par le risque incendie de forêt. **Des personnalités ou spécialistes devront donc émerger de chaque sphère de compétences** :

- Administrative : aménagement du territoire et environnement, habitat, finances, santé, intérieur... Ceci tant au niveau local que national.
- Scientifique : économie, sociologie, génie écologique...
- Juridique : droit administratif, civil, pénal... De plus les thèmes intéressés sont des plus divers : responsabilité, indemnisation, prévision, précaution...
- Financière : Assurances, banques, hypothèques, notaires...

**En fonction de la situation locale, la participation** d'un certain nombre de ces **acteurs publics et privés à l'élaboration, à la réalisation des PPRIF, à leur suivi, est une absolue nécessité**, qui va bien au delà des actions de communication actuellement engagées par l'Etat et les Collectivités Territoriales auprès du public.

Ces acteurs pourraient être :

- Les SDISS : services départementaux d'incendie et de secours (ce qui est déjà prévu par la LOF).
- Les chambres de commerce et d'industrie.
- Les organismes de développement ou d'aménagement touristique.
- Les associations représentatives, notamment celles des propriétaires et de protection de la nature s'il y en a.
- Les exploitants forestiers qui apporteront leur connaissance des feux (qui est différente de celle des pompiers).
- Les associations DFCl ou les représentants des PIDAF (dans le cas où ils existent).
- les Comités Communaux Feux de Forêts, en tant qu'associations communales (Il apparaît également souhaitable qu'ils soient associés franchement, sous la responsabilité des communes, aux actions de surveillance des massifs forestiers, dans le cadre des Ordres Généraux d'Opérations « feux de forêts »).
- Les élus locaux.
- Les services de la commune notamment juridique et urbanistique.
- Les architectes.
- Les assurances.
- Les services déconcentrés de l'Etat tel que les DDE, DDA...
- ONF, DIREN...
- Les gendarmes.
- Etc.

La concertation sera d'autant plus efficace que le choix de ses acteurs sera judicieux et représentatifs des intérêts en présence. En effet, les objectifs de confrontation des points de vue et éventuellement de consensus ne pourront être remplis que dans ce cas. Enfin la décision finale qui incombe au préfet n'en sera que mieux préparée.

Les acteurs théoriques mais aussi (et surtout) pratiques du risque incendie de forêt doivent être réunis pour échanger, débattre et se concerter. En effet, les instances de concertation doivent garantir **la diversité des représentants** en leur sein et parvenir à créer un **acteur collectif**.

Cette étape (discrétionnaire) relative à la détermination des acteurs apparaît comme primordial pour une concertation efficace. En effet **l'objet de la concertation est de confronter et mêler des données et des savoir hétérogènes qui fonctionnent traditionnellement en parallèle et non en complémentarité**.

Néanmoins, un problème d'échelle cartographique se pose quant à la détermination des propriétaires concernés par le PPRIF. Les terrains situés sur « le trait » délimitant les zones à risque ou les terrains coupés par « le trait » se trouve dans l'incertitude quant aux sujétions qui risquent de leur être imposées. De ce fait, la participation des propriétaires à une éventuelle concertation dépend de la réponse préalable à ces questions d'ordre individuel.

- Il faut ensuite déterminer les **lieux de débat** et de concertation existants et à créer.
  - A quel niveau ?
    - **Au niveau local** : au niveau de la commune, du département et de la région (voir au niveau intercommunal s'il existe).
    - **Au niveau du bassin de risque (massif à risque)**, la création d'une structure adaptée pourrait être liée à la mise en place d'une structure de coopération intercommunale au niveau des massifs à risques.
    - **Au niveau national**, la création d'une structure s'impose au moins pour assurer une mission de cohérence.
  - Avec quelle organisation ?
    - **Une organisation par grands massifs** avec un relais national destiné à assurer une cohérence entre les zones à risque s'appuyant sur les structures existantes et l'intercommunalité provoquant débat et concertation et pouvant ainsi focaliser les points essentiels et les éventuels échanges internationaux. Dans le cas de massifs trop étendus, il serait imaginable (comme pour l'intercommunalité) de travailler par sous-massifs.
    - **Une organisation inter-risques**, organisée avec des représentants par compétence horizontale (formation, information, retour de l'expérience, gestion des crises...) et par risque dont les incendies de forêt.

A noter que la création de telles structures ne devraient pas nécessiter de dispositions législatives mais relever de la compétence des administrations.

## ***Les solutions envisageables***

### **L'exemple de l'aménagement.**

Prolongeant le mécanisme de l'enquête publique, la loi du 18 juillet 1985 a décidé d'imposer aux communes ou le cas échéant aux autres personnes publiques ayant compétences pour élaborer des projets d'urbanisme, **une obligation de concertation dont le contenu est précisé par l'article L.300-2 du code de l'urbanisme**. Ainsi les communes sont dans l'obligation d'organiser une concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées avant toute création (à leur initiative) d'une ZAC et, dans les autres hypothèses, **avant toute opération qui « par son importance ou sa nature modifie le cadre de vie ou l'activité économique de la commune »**. Des seuils sont fixés à l'article L.300-1. Les modalités de cette concertation ne sont pas précisées par les textes, l'article L.300-2 exigeant seulement qu'elle ait lieu « pendant toute la durée d'élaboration du projet ».

En dehors des cas prévus par cet article, **une concertation doit également être exigée, en vertu de l'article 4 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, avant toute action ou opération d'aménagement « qui par son ampleur ou par sa nature, modifie substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers »**.

En outre depuis la loi du 2 février 1995 sur l'environnement, un débat public peut se trouver organisé sur certaines grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national. En effet son article 52 prévoit que : **« pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique, ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration »**.

La loi relative à la proximité locale du 27 février 2002 vient modifier les modalités d'organisation du débat. En effet, cette loi enrichit cette possibilité aux projets ayant un **impact sur l'aménagement du territoire**.

Il appartient dès lors à une **« Commission nationale du débat public »** d'organiser le débat sur chaque projet répondant aux critères légaux, et, d'en dresser le bilan. Les modalités de mise en œuvre du mécanisme précisées par le décret n°388 du 10 mai 1996 ont été quelques peu modifiées par la loi du 27 février 2002 :

Ce débat concerne l'ensemble des opérations présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire, afin de permettre un débat public, avant la mention au Journal officiel, ou la publication régulière de la décision fixant les principales caractéristiques du projet et, en tout état de cause, avant l'arrêté prescrivant l'enquête publique.

La commission est saisie d'une demande de débat public par lettre adressée à son président qui en informe le maître d'ouvrage si la demande n'émane pas de celui-ci. Lorsque la saisine émane de vingt députés ou de vingt sénateurs, ou des conseils régionaux territorialement concernés par le projet, la commission sollicite l'avis des ministres intéressés sur le caractère d'intérêt national du projet, sur son enjeu socio-économique et sur son impact sur l'environnement et l'aménagement. Au vu de ces avis, la commission décide alors dans les deux mois, de l'organisation ou non d'un

débat public. En l'absence de décision explicite à l'issue de ce délai, la commission est réputée avoir renoncé à organiser le débat public ou à en confier l'organisation au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet.

Lorsque la demande émane d'une association agréée de protection de l'environnement, au sens de l'article L 252-1 du code rural, exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national, la commission sollicite l'avis des ministres intéressés si elle envisage de donner suite à la demande.

Pour chaque projet retenu, la commission nationale constitue une commission particulière. Les commissions particulières sont composées, en fonction de l'importance du projet concerné, de trois à sept membres, y compris le président.

La commission nationale désigne les autres membres de cette commission sur proposition du président de la commission particulière.

Le débat public est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, comportant notamment une description générale des objectifs et des principales caractéristiques du projet, l'appréciation des enjeux économiques et sociaux, l'identification des principaux impacts sur l'environnement, l'aménagement et l'estimation du coût économique et social du projet. Le délai du débat public ne débute, sur décision du président de la commission nationale, qu'à compter de la production du dossier complet.

Si, lors de l'organisation du débat, il apparaît à la commission particulière que certains documents nécessaires au débat public n'ont pas été communiqués par le maître d'ouvrage, elle demande à celui-ci de compléter le dossier.

En outre, la commission particulière peut, après avoir sollicité l'avis du maître d'ouvrage, demander à la commission nationale d'ordonner une expertise complémentaire. Cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage.

Le débat public ne peut avoir une durée supérieure à quatre mois. Il peut, cependant, sur décision motivée de la commission nationale, être prolongé pour une durée maximum de deux mois lorsque la commission a recours à une expertise complémentaire.

Le président de la commission particulière prépare le compte rendu du déroulement de ce débat et le remet au président de la commission nationale qui en dresse le bilan, dans le délai de trois mois à l'issue du débat public.

Le compte rendu et le bilan sont rendus publics par le président de la commission nationale.

Le compte rendu et le bilan du débat public sont mis à disposition du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête par le maître d'ouvrage lors des enquêtes publiques prévues par les dispositions en vigueur.

Le maître d'ouvrage prend en charge les frais d'organisation et de déroulement du débat public décidés par la commission particulière, notamment ceux relatifs à l'élaboration et à la reproduction des documents mis à disposition du public, aux annonces dans les journaux, aux communications audiovisuelles et aux frais d'organisation des réunions publiques.

Pour l'accomplissement de leur mission le président et les membres des commissions particulières ont droit au remboursement, sur justificatifs, des frais qu'ils ont engagés ainsi qu'à une indemnité. Ces frais et indemnité sont à la charge du maître d'ouvrage.

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, du budget et de la fonction publique précise la nature des frais à prendre en compte et les modalités de calcul de l'indemnité.

Le président de la commission nationale fixe, dans chaque cas, le montant de l'indemnité allouée et, le cas échéant, de l'allocation provisionnelle accordée. Cette décision est notifiée au maître d'ouvrage et aux membres concernés des commissions particulières.

**Ce dernier mécanisme, prévu par la loi « Barnier » réorganisant également le système juridique de prévention des risques naturels pourrait offrir un point de départ juridique à la mise en place d'une concertation en matière de prévention des risques naturels et notamment du risque incendie de forêt.**

**D'autant plus que la loi n° 2000-276, sur la démocratie de proximité du 27 février 2002** qui a modifié les modalités d'organisation du débat **renove les procédures de concertation préalable entre les collectivités publiques** en les faisant sortir de la quasi « clandestinité » dans lesquelles elles étaient organisées, **et crée la possibilité de débat général d'orientation. La loi prévoit en effet dans son article L.121-10 que « le ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ».** Ce débat peut durer jusqu'à quatre mois, plus deux mois si, par une décision motivée la commission en décide. Le débat d'orientation se conclut par un rapport.

Enfin, c'est sur les suites du débat que le nouveau texte modifie l'état du droit : **quand un débat public à été mené, le public a droit à la publication des suites qui ont été données au débat public** (nouvel article L.121-13 du code de l'environnement). Les autorités publiques devront donc désormais adopter une « déclaration de projets », réaffirmation politique de la volonté des décideurs, et manifestation expresse de la manière dont ils prennent ou non en compte la volonté des citoyens.

## Les exemples locaux.

### ➤ Alpes-Maritimes

- DDE 06 :

**Une tentative de concertation sur la stratégie globale de la prévention a été initiée par la DDE.** Elle propose ainsi aux communes d'organiser des réunions publiques, vecteur d'information, au moment de l'enquête publique.

- Commune de Vence :

La commune de Vence a fait une application anticipée du PPRIF (projet pilote) et pour éviter un rejet par la population, la mairie a effectué une tournée en minibus dans les zones de risque pour informer les habitants et expliquer la démarche et les raisons des zones rouges du PPR (embroussaillage, chemin étroit, absence de poteau d'incendie, les possibilités d'ASL pour effectuer les travaux...). Cette démarche si elle nécessita du temps et de l'argent fut efficace. De plus, des journées de l'environnement, dont le thème porte souvent sur le débroussaillage sont organisées.

### ➤ Sud-ouest

De véritables concertations se sont organisées autour de la mise en œuvre des PPRIF concernant la forêt des Landes.

Le préfet a mis en place des **groupes de pilotage par département, coordonnés par les DDE et regroupant ONF, DIREN, SDISS, DDAF, et syndicats des sylviculteurs.** Ces groupes ont pour première **mission d'identifier les zones à risques sous la forme d'un atlas** (le premier, celui du département des Landes, sera terminé en octobre 2002). En fait, **la détermination des secteurs à risque pour les biens et les personnes est confiée à un bureau d'étude (MTDA) alors que les groupes de pilotage apportent *a posteriori* leurs connaissances du terrain et du feu, contrôlent que la tâche impartie au bureau d'étude respecte le guide méthodologique des PPRIF et assure une mission d'information.**

Néanmoins, si pour le moment leurs intérêts convergent vers la prévention, ils semblent que les prochaines étapes du processus de mise en œuvre des PPRIF annoncent des divergences tant les intérêts en présence pourraient être divergents (extension urbaine et touristique, respect environnement, exploitation forestière et politique d'emploi...). A ce titre, il sera intéressant de suivre l'évolution dans l'élaboration concertée des PPRIF dans les différents départements du sud-ouest (Gironde, Lot et Garonne, Landes...) qui sont concernés en premier chef par la prévention des feux de forêt (de par l'étendue des massifs et de par la valeur économique qui s'y rattache).

### **Les limites**

➤ D'un point de vue général :

**Le développement de ces procédures ne doit pas correspondre à un droit formel qui viendrait compléter l'inventaire des procédures déjà existantes et souvent non efficaces.** Dans 98% des enquêtes publiques, les avis émis par les populations ne sont pas intégrés dans les recommandations du commissaire enquêteur.

Il existe un **risque de mécanisation des procédures**. Chaque instance négocie en interne ses règles du jeu et cette activité accapare souvent une grande partie de son énergie au détriment de sa productivité.

➤ D'un point de vue technique :

Il est indispensable de **bien différencier concertation et association au pilotage des études** ; les collectivités doivent être associées aux études dans le cadre de la concertation mais pas à leur pilotage sauf si elles participent partiellement au financement d'une partie des études techniques, dans cette hypothèse elles seront associées au pilotage des études techniques en tant que Maître d'ouvrage de ces études.

## Ce qu'il faut retenir

### Pertinence de la concertation

- ◆ La concertation tend à devenir un véritable outil de prévention des risques. La procédure de concertation est unanimement présentée comme un instrument dont la mise en place est indispensable en matière de prévention des risques naturels et plus particulièrement en matière de prévention des feux de forêts en permettant au processus d'être plus efficace.
- ◆ La concertation se présente comme une amélioration de la participation du public aux prises de décisions publiques. C'est une continuation logique des mécanismes de l'enquête publique déjà en place en matière de prévention des risques naturels. En effet, l'acceptabilité sociale est devenue un enjeu à part entière dans la prévention des risques.
- ◆ La concertation semble pouvoir permettre de :
  - Concerner, sensibiliser la population au risque d'incendie de forêt et faire accepter les prescriptions obligatoires.
  - Faire émerger une culture du risque. La concertation doit favoriser la mémoire, notamment la connaissance du feu et de la forêt, et le partage de la culture du risque.
  - Enrichir le processus décisionnel en favorisant l'apport de compétences : valorisation de l'acquis et réalité du terrain.
  - Le PPRIF doit devenir un facteur d'union, car s'il y a convergence quant aux besoins, il y a souvent divergence quant aux prescriptions à mettre en place. Elle semble d'ailleurs d'autant plus indispensable que l'enjeu est fort.

### Mise en œuvre de la concertation

- ◆ Avant même une éventuelle mise en œuvre d'obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté des divers partenaires. La personne publique est libre d'organiser la concertation qu'elle estime nécessaire.
- ◆ Cependant pour que celle-ci soit efficace elle se doit de respecter certains impératifs et de suivre certaines règles ou recommandations.
- ◆ Certaines difficultés techniques doivent tout de même être surmontées : la concertation doit être organisée à quel niveau, suivant quel schéma et avec qui ?  
Si le développement de ces procédures ne doit pas correspondre à un droit formel, la détermination des acteurs locaux apparaît comme la pierre angulaire d'une concertation réussie. Le choix des protagonistes est donc fondamental. Il faudrait dès lors garantir la diversité des représentants et parvenir à créer un acteur collectif.
- ◆ L'exemple de l'aménagement pourrait offrir un point de départ juridique à la mise en place d'une concertation en matière de prévention des risques naturels et notamment du risque incendie de forêt. D'autant plus que la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui a modifié les modalités d'organisation du débat renouvelle les procédures de concertation préalable entre les collectivités publiques en les faisant sortir de la quasi

« clandestinité » dans lesquelles elles étaient organisées, et crée la possibilité de débat général d'orientation.

- ◆ La pratique locale offre des exemples intéressants. Des concertations sur la mise en œuvre des PPRIF dans la forêt des Landes ont été mises en place par le Préfet. Ainsi, des groupes de pilotage par département, coordonnés par les DDE et regroupant ONF, DIREN, SDISS, DDA, et syndicat des sylviculteurs ont pour première mission (en collaboration avec des bureaux d'études) d'identifier les zones à risques sous la forme d'un atlas.

## LES ZONES DEFENDABLES DES PPRIF

### Sommaire

Rappel des orientations de recherches .....	241
Problématique .....	242
Critères d'instauration de la zone défendable et prise en compte de l'évolution temporelle .....	244
Le problème du contrôle des prescriptions du PPRIF .....	247
Zone défendable et mise en jeu de la responsabilité .....	249
<i>La responsabilité administrative</i> .....	249
La mise en jeu de la responsabilité en raison du développement de l'urbanisation dans une zone de risque .....	249
La mise en jeu de la responsabilité en raison des carences des équipements de défense .....	250
La faute de la victime peut-elle être retenue ? .....	251
<i>Des actions potentielles sur le plan pénal</i> .....	253
Les différents aspects de la faute pénale .....	253
Le délai de prescription .....	255
L'appréciation du lien de causalité entre la faute le dommage .....	255
L'appréciation de la faute de l'agent public .....	256
Ce qu'il faut retenir .....	257

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## **Rappel des orientations de recherches**

### **Les directions de recherches**

#### *La gestion des interfaces forêt/habitat*

Une interrogation porte sur les critères qui conduisent à classer une zone rouge par nature inconstructible et une zone rouge "*défendable*", c'est-à-dire disposant de moyens de protection (équipement DFCI). Dans cette optique, il sera intéressant d'étudier les obligations et les contrôles qui pourront être imposées aux collectivités locales comme aux propriétaires de biens immobiliers, afin de maintenir ce classement en zone rouge défendable.

### **Les fondements théoriques et méthodologiques de la recherche**

L'analyse sera fondée sur l'étude de loi du 2 février 1995, des textes légaux et de la jurisprudence administrative et pénale relative aux pouvoirs de police du Préfet, du maire (pouvoir de police générale, pouvoir de police de l'urbanisme).

## Problématique

Le guide méthodologique « incendie de forêt » rappelle que les espaces réellement non exposés au risque de feu sont ceux qui sont débarrassés intégralement et de manière durable de toute végétation combustible. Les autres zones sont considérées comme vulnérables, c'est-à-dire soumises au risque, même en présence d'équipements de DFCI traditionnels (accès, hydrants, pare-feu...).

**Dans les zones urbanisées vulnérables, à risque fort et moyen, le guide méthodologique Incendie de forêt prévoit la possibilité d'instaurer des zones défendables, en fonction des moyens de protection et d'intervention directe sur les incendies, dont elles disposent. Une des spécificités du risque d'incendie de forêt est en effet la possibilité d'intervention humaine directe sur le phénomène. Celle-ci permet de réduire les conséquences dommageables des incendies de forêt, soit par des actions qui diminuent l'impact du feu (débranchement, diminution de la biomasse, constructions résistant au feu), soit par des actions de lutte contre le feu.**

D'après le guide méthodologique, **la notion de zone défendable implique que les équipements de protection existants sont suffisants pour permettre, en temps normal, aux moyens de secours de défendre la zone.** Par opposition, les espaces non défendables sont ceux où les équipements en place sont jugés insuffisants pour assurer la défense de la zone.

En conséquence, **en zones d'aléas fort et moyen, les espaces urbanisés seront considérés comme inconstructibles. Certains secteurs pourront néanmoins rester constructibles à condition que les équipements de protection et de diminution des risques soient entretenus.** De même, en zone d'aléa moyen, les espaces non urbanisés seront par nature inconstructibles mais pourront devenir constructibles, en respectant la même condition.

Ainsi, **certains secteurs peuvent-ils rester constructibles sous réserve de garantie d'entretien des équipements de défense et de non aggravation du risque, alors que la caractérisation de l'aléa fort ou moyen sans considération des moyens de protection conduirait à considérer cette zone comme inconstructible.** Il est vrai que cette possibilité de prendre en compte les moyens de protection pour définir les zones de risques n'est pas spécifique au risque d'incendies de forêt. Toutefois, pour les autres risques naturels, ces moyens de protection font l'objet d'études scientifiques et de calculs probabilitaires (ex: résistance d'une digue).

Or, les équipements DFCI sont relativement inefficaces sans la présence des sapeurs-pompiers<sup>1</sup>. Dans le domaine des incendies de forêt, les moyens de protection, c'est-à-dire les équipements DFCI et surtout la présence et l'efficacité des sapeurs-pompiers, ne peuvent donc pas être garantis *a priori* et systématiquement. Il s'agit en effet de « parades actives » dont le rôle direct, en l'absence de moyens de lutte, est très réduit. Ces moyens peuvent s'avérer insuffisants en cas de feux simultanés ou lorsque les biens à protéger sont nombreux. L'effectivité des moyens de protection dépend d'éléments impondérables, impossibles à connaître à l'avance notamment la disponibilité des secours. De plus, l'efficacité des équipements ne peut être entièrement garantie à long terme : elle est aussi

---

<sup>1</sup> Des études sont actuellement en cours pour tester l'efficacité des coupures de combustible

liée à leur maintenance. Les ouvrages doivent être parfaitement entretenus au moment du sinistre, qui peut se produire plusieurs dizaines d'années après leur création.

**La caractérisation de ces zones dans lesquelles certaines constructions sont permises sous conditions**, ne repose donc pas sur des critères scientifiques fiables ou du moins, **repose sur des impondérables qu'on ne peut certifier *a priori***. De ce fait, la cartographie finale intégrant les zones défendables repose en partie sur des paramètres indéterminés et incertains.

L'instauration des zones défendables nous amène à soulever un certain nombre d'interrogations relatives à ces zones :

- La notion de zone défendable pose tout d'abord le problème de la fixation des critères de cette zone au moment de sa création et compte tenu de son évolution dans le temps ;
- La prise en compte des équipements de prévention en vue de la délimitation du zonage réglementaire conduit ensuite à s'interroger sur les modalités d'entretien et de contrôle de ces équipements ;
- Il s'agira enfin d'étudier les conséquences de l'instauration d'une zone défendable en matière de responsabilité administrative voire pénale.

## Critères d'instauration de la zone défendable et prise en compte de l'évolution temporelle

Le guide méthodologique Incendie de forêt précise les critères d'instauration des zones défendables, sans oublier que des aménagements devront être apportées en fonction des particularités locales. Pour être considérées comme défendables, ces zones devront comporter au moins les équipements suivants :

- « *des **accès** destinés à assurer à la fois l'**évacuation** de toutes les personnes susceptibles d'être présentes dans la zone au moment du sinistre et à faciliter l'**intervention des secours** en tout point de la zone ; les caractéristiques porteront sur leur largeur, leur portance, leur courbure, les possibilités de croisement, les longueurs maximales en cul-de-sac...* »
- *des **points d'eau** destinés à permettre l'approvisionnement des véhicules dans toute la zone ; les caractéristiques porteront sur l'éloignement maximal entre deux points d'eau successifs, leur débit, le volume minimal des citernes...*
- *des **coupures de combustibles** destinées soit à sécuriser les accès (bandes latérales débroussaillées) soit à délimiter des zones de protection entre des implantations existantes ou futures et les massifs forestiers ; les caractéristiques porteront sur leur largeur, la biomasse maximale admissible... »*

Les équipements requis pour instaurer les zones défendables permettent de rendre défendable une zone à risque présentant des enjeux. Ils constituent les trois facteurs clés de toute politique de prévention du risque d'incendie de forêt : le réseau hydrant, l'accessibilité et les actions visant à modifier la combustibilité des végétaux. La présence de ces équipements implique de déclasser en zone bleue du PPRIF une zone rouge de l'étude d'aléa (cf. les PPRIF des Alpes-Maritimes). De plus, parmi les zones à risques, il est **des zones qui aujourd'hui ne sont pas propices à être urbanisées, mais qui peuvent l'être dans le futur car des travaux de prévention comme l'installation d'équipements de DFCI permettraient d'intervenir sur l'aléa. Ces zones pourraient figurer dans un premier PPR IF comme des « zones optionnelles »**, c'est-à-dire des zones rouges inconstructibles en l'état mais susceptibles de l'être à la révision du PPR, si les travaux nécessaires en vue du déclassement ont été effectués (cf. orientation des PPR IF des Alpes-Maritimes). Faire figurer ces zones de cette manière sur le zonage du PPRIF inciterait très certainement les collectivités locales comme les propriétaires privés à engager les travaux de prévention.

Toutefois, **ces zones défendables ne devraient être instaurées que dans des cas limités** que le guide méthodologique énumère :

- un besoin d'urbanisation confronté à l'absence de possibilité d'extension urbaine dans la commune ou les communes voisines dans une zone non exposée au risque ;
- L'aménagement de ces secteurs, notamment en terme d'équilibre social ou d'emploi doit procurer des bénéfices suffisamment importants pour compenser les coûts des équipements et de leur maintenance ;

- Ces zones doivent être défendables, grâce à la présence d'équipements de protection, suffisamment dimensionnés suivant le niveau de l'aléa et présentant un niveau de sécurité et de fiabilité garanti par une maîtrise d'ouvrage pérenne.

Les critères posés par le guide méthodologique sont cumulatifs.

Cette dérogation de l'inconstructibilité en zone exposée peut s'appliquer, par exemple, pour traiter le cas de certains espaces interstitiels en milieu urbain, notamment dans les zones de mitage.

Toutefois, laisser se poursuivre l'urbanisation dans des zones exposées au risque d'incendie de forêt pourvues de moyens de défense pose le problème de l'appréciation de ces moyens dans le temps. **Ce que ne précise pas le guide méthodologique et qui semble capital, c'est que l'examen de la notion de zone défendable ne doit pas être effectué uniquement au vu des seuls enjeux présents** au moment de l'instauration du PPRIF. Il est en effet indispensable de **prendre en compte l'urbanisation future** de ces zones pour fixer le niveau de défense requis et de **veiller régulièrement à l'adéquation des mesures de protection par rapport au développement d'enjeux**.

Il est vrai que les dispositions du Code de l'environnement relatives au PPRIF, ainsi que les mesures de prévention prévues par la loi d'orientation forestière, concernant notamment le débroussaillage, l'instauration des plans de protection de la forêt contre l'incendie ayant pour objet de fixer les objectifs en matière d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance et de lutte devrait permettre de remplir les exigences posées par le guide méthodologique pour instaurer une zone défendable. De plus, il reste tout à fait possible à l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire de refuser une telle autorisation sur le fondement de l'article R 111-2, si les équipements de protection ne permettent plus de garantir la défense de la zone. Le préfet du Vaucluse, auquel la Cour administrative d'appel de Lyon a donné raison, a ainsi une série de permis de construire des habitations dans des zones boisées, lorsque le réseau d'hydrant, la voirie étaient insuffisants pour assurer une défense des habitations<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la réforme apportée par la loi Solidarité Renouvellement Urbain (13 décembre 2000) et notamment les dispositions relatives au Plan Local d'Urbanisme (PLU), document remplaçant le POS, vont normalement permettre une meilleure prise en compte du risque d'incendie de forêt dans la politique d'urbanisme de la commune. La notion de projet d'aménagement et de développement durables sous-tend cette procédure. Le PLU doit fixer les règles générales et les servitudes d'utilisation de sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire et délimiter les zones urbaines, à urbaniser, les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger : la loi met en relation ces règles générales avec les objectifs généraux d'aménagement global. Plus précisément, certaines dispositions relatives au PLU vont avoir une incidence directe sur le traitement des zones sensibles aux incendies de forêt. Toute réduction d'une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques et des nuisances ... ne pourra s'effectuer que par révision même s'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PLU, ce qui implique des modifications dans ce document qu'après analyse approfondie. Par ailleurs, les différents zonages NA, NB, NC... sont supprimés : les zones seront classées en zone urbaine, en zone à urbaniser, en zone agricole ou en zone ND. Les anciennes zones NB seront ainsi soit reclassées en zones ND et deviendront de ce fait inconstructible, soit deviendront des zones U, ce qui

---

<sup>1</sup> 19 janvier 1999, *Rec. Jurisques*, Mate

impliquera des équipements urbains en conséquence et une possibilité de limiter le mitage du terrain. D'ailleurs, la loi SRU supprime l'exigence de surface minimale constructible (sauf en cas de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif) : cette mesure permettra de densifier les constructions dans les zones naturelles et de réduire ainsi la vulnérabilité aux incendies de forêt.

On constate ainsi que les dispositions de la loi Barnier et du Code forestier ne sont pleinement efficaces qu'assorties de prescription d'urbanisme. Une majeure partie des mesures de prévention dans le domaine des incendies de forêt passent ainsi par la maîtrise de l'urbanisation et l'imposition de prescriptions dans les permis de construire. Cette complémentarité entre dispositions d'urbanisme et de prévention a d'ailleurs été soulignée par le Conseil d'Etat dans un avis du 3 décembre 2001, qui considère les PPR comme appartenant à la catégorie des documents d'urbanisme.

## Le problème du contrôle des prescriptions du PPRIF

La création de zones défendables suppose des équipements de protection suffisants pour permettre aux moyens de secours de défendre la zone. Le problème qui se pose concerne l'entretien de ces équipements postérieurement à l'approbation du PPR IF et le contrôle de cet entretien pour que ces zones puissent être conformes au PPR et soient toujours « défendables ».

En vertu de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996<sup>1</sup> relative au service d'incendie et de secours codifié aux articles L 1424-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales), **les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention**, de la protection et de la lutte **contre les incendies. Ils concourent** notamment, avec les autres services et professionnels concernés, **à l'évaluation et à la prévention des risques naturels**. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent entre autres les missions relatives à la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile et à la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours. **Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet**, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.

De plus, en vertu d'un arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux, **les sapeurs-pompiers ont l'obligation de vérifier une fois par an les bornes d'incendie, sous l'autorité du maire de la commune**. A cette occasion, il est également prévu de procéder à la vérification des bouches ou poteaux d'incendie privés installés aux frais d'administrations ou de particuliers pour la défense de leurs établissements ou de leurs immeubles. Les observations relevées au cours de ces tournées sont consignées sur un registre spécial ouvert au centre de secours. Les demandes de travaux d'entretien et de réparation sont adressées au service des eaux pour les appareils publics et aux intéressés pour les bouches et poteaux privés.

Par ailleurs, des pratiques locales amènent **l'ONF** à contribuer aux vérifications nécessaires des équipements publics de protection. Dans les Alpes-Maritimes, par exemple, les services de l'ONF vérifient les citernes ainsi que leur remplissage.

Globalement, **l'ensemble des ouvrages DFCI relève de l'autorité et donc de la responsabilité du maire**. Les hydrants en tant qu'immeubles par destination (meubles par nature considérés comme des immeubles en raison du lien qui les unit à un immeuble par nature, dans le cas des hydrants, le sol) appartiennent à la commune. Une jurisprudence du Conseil d'Etat du 14 janvier 1983 (Commune de Longeville-les-Metz) indique clairement que l'entretien des poteaux d'incendie ne relève pas des sapeurs-pompiers, mais incombe à la commune. L'article L 2321-2-7° du Code général des collectivités territoriales rend également obligatoire pour les communes les dépenses de matériel (et de personnel) relatives au service d'incendie et de secours. De plus, une jurisprudence constante sanctionne la commune lorsque les défenses en eau se sont révélées vétustes, insuffisantes ou défectueuses, lors d'un sinistre, compte tenu notamment du risque que présente l'implantation de certains bâtiments. Placés sous la responsabilité de la commune, tous les moyens de défenses doivent donc être maintenus en bon état de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> JO 4 mai 1996.

C'est donc au maire qu'il incombe **d'organiser la vérification et l'entretien de ces ouvrages** dans les zones défendables, en vertu de son **pouvoir de police générale**, afin d'assurer l'ordre et la sécurité publics. Conformément aux articles L 2122-24, L 2212-1 et suivants du Code général du Code des collectivités territoriales, **le Préfet est tenu de contrôler les actions du maire. En cas de défaillance de celui-ci, il peut prendre toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat.** Ce pouvoir de police municipale en vertu de l'article L 2215-1 ne s'exerce qu'à titre subsidiaire : il revient au Préfet le soin de faire procéder à l'entretien et à la vérification des équipements de protection, si le maire n'y pourvoit pas, faute de quoi le représentant de l'Etat engage sa responsabilité.

Quant au **contrôle du respect de l'obligation de débroussaillage**, cette tâche relève clairement de la **responsabilité du maire**, depuis la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 (article L 322-3 et L 322-4 du Code forestier). Concrètement, le contrôle de cette obligation peut être organisé par le maire en faisant appel à son **personnel municipal** (ex : intervention des services techniques, création de « brigades vertes »...) ou en faisant appel aux **services déconcentrés de l'Etat**. Ainsi, toutes les personnes assermentées appartenant aux organismes mentionnés à l'article L 323-1 du Code forestier (officiers et agents de police judiciaire ; ingénieurs, techniciens et agents de l'Etat chargés des forêts ; ingénieurs, techniciens et agents assermentés de l'Office national des forêts ; gardes-chasse commissionnés par décision ministérielle ; gardes-pêche commissionnés par décision ministérielle ; agents des directions départementales de protection civile et les officiers et gradés professionnels des services d'incendie et de secours commissionnés à cet effet par le préfet et assermentés ; agents commissionnés des parcs nationaux ; gardes champêtres) peuvent être susceptibles d'intervenir à la demande du maire pour contrôler le respect de l'obligation de débroussaillage par les propriétaires. **Cette intervention fait l'objet de convention entre le maire et le service sollicité.** Le plus souvent, ce sont les agents de l'ONF qui sont appelés pour remplir cette tâche. Les services de l'ONF nous ont précisé que ces conventions étaient gratuites parce que la mission est épisodique. En revanche, si une commune fait régulièrement appel aux services pour ce type de mission, il pourra être facturé les frais d'intervention.

L'article L 322-4 du Code forestier précise que les dépenses auxquelles donnent lieu les travaux de débroussaillage non mis en œuvre par les propriétaires constituent des dépenses obligatoires pour la commune. Le maire, se substituant au propriétaire défaillant, émet un titre de perception du montant correspondant aux travaux effectués à l'encontre de ce propriétaire. En cas de carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police définis à l'article L 322-3 et L 322-4, le Préfet se substitue à l'autorité communale défaillante pour faire effectuer les travaux de débroussaillage, après une mise en demeure restée sans effet. Les coûts de ces travaux sont mis à la charge de la commune, qui procédera au recouvrement de la somme auprès des propriétaires défaillants conformément à la procédure décrite ci-dessus.

Par ailleurs, le contrôle des obligations mises à la charge des communes en vertu du règlement du PPRIF (notamment mesures de prévention, constructions d'ouvrage de protection...) relève de la responsabilité du Préfet, qui concrètement déléguera cette tâche aux services déconcentrés de l'Etat (ONF, DDAF et DDE pour le contrôle des prescriptions sur l'existant). D'une manière générale, le maire se trouve contraint d'exécuter toutes les obligations prescrites par cet instrument de prévention, sous peine d'engager sa responsabilité

## Zone défendable et mise en jeu de la responsabilité

Un sinistre survenant dans une zone défendable, dont l'extension urbaine est autorisée compte tenu des moyens de défense, pose le problème d'une éventuelle mise en jeu de la responsabilité de l'administration y compris sur le plan pénal pour certains de ses agents et de la mise en cause du comportement de la victime. La question apparaît particulièrement pertinente dans les zones d'aléa fort ou moyen qui compte tenu de leurs équipements de protection resteront constructibles.

### ***La responsabilité administrative***

Dans le domaine de la responsabilité administrative, le fait générateur de responsabilité de l'administration n'est pas constitué par le risque naturel lui-même imputable aux seules manifestations de la nature, mais la manière dont s'est comportée l'administration pour prévenir et lutter contre ses effets. En d'autres termes, **la responsabilité administrative sanctionne l'action ou l'inaction de la puissance publique face à un événement naturel.**

La recherche de la responsabilité administrative vise à **sanctionner la faute de service**, c'est-à-dire la **défaillance dans le fonctionnement normal du service**, incombant à un ou plusieurs agents dans l'accomplissement de leurs tâches. Même si les actes fautifs de l'administration sont nécessairement le fait de ses agents, l'administration est réputée avoir agi à la place de l'agent fautif et il lui appartient de réparer la faute commise. L'auteur de la faute n'est donc responsable ni vis-à-vis de la victime, ni vis-à-vis de l'administration.

### *La mise en jeu de la responsabilité en raison du développement de l'urbanisation dans une zone défendable*

La réalisation d'un risque dans une zone défendable dont les enjeux ont été développés peut entraîner une mise en cause de la responsabilité de l'administration au titre de la police de l'urbanisme.

**La jurisprudence se montre de plus en plus sévère envers les services chargés de la gestion de l'occupation du sol<sup>1</sup>.** Elle sanctionne systématiquement l'autorité compétente en matière d'urbanisme (le maire si la commune est dotée d'un POS/PLU, d'une carte communale ou le Préfet dans les autres cas), lorsque **connaissant le risque qui pesait sur le secteur, elle a quand même délivré une autorisation de construire.** La Cour administrative d'appel de Lyon a par exemple jugé qu'un maire engageait la responsabilité de l'Etat en délivrant en 1976, au nom de l'Etat, un permis de construire et en 1978 un certificat de conformité, pour un projet situé dans un lotissement se trouvant dans une zone exposée à un risque de glissement de terrain. Après expertise ordonnée en référé, la Cour a estimé que **ces risques ne pouvaient être ignorés par le préfet** qui avait autorisé le lotissement en 1975 et que cette erreur manifeste d'appréciation dans l'autorisation du lotissement « *s'est répercutée lors de la délivrance du permis de*

---

<sup>1</sup> A. Berramdane, « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *RDV*, n° 6, 01.12.1997, p.1745.

*construire* »<sup>1</sup>. De même, est-il nécessaire de prévoir « *des investigations poussées* » lorsqu'une commune décide dans le cadre de l'élaboration de son POS d'ouvrir à l'urbanisation des terrains situés à proximité de failles et de cavités naturelles connues, quand bien même le risque reste hypothétique<sup>2</sup>. Le Tribunal administratif de Nice a jugé que « *ces éléments (une faille en contrebas du site d'un lotissement et des cavités sur l'un des rebords du plateau sur lequel était implanté le lotissement) auraient dû conduire l'administration (en l'espèce l'Etat) à réaliser des investigations poussées préalablement à l'ouverture du site à l'urbanisation* »<sup>3</sup>.

La jurisprudence en matière d'urbanisme oblige donc les autorités compétentes dans la délivrance de permis de construire à faire un examen au cas par cas des conditions de défense des habitations susceptibles d'être construites et de refuser ce permis lorsqu'il leur semblera que les conditions de sécurité ne seront pas remplies dans la zone défendable (sur le fondement de l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme).

D'une manière logique, lorsqu'à la date de délivrance d'une autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol, le risque est inconnu, ni le préfet, ni l'autorité délivrant cette autorisation ne commettent une faute de nature à engager leur responsabilité<sup>4</sup>. **Dans l'hypothèse d'une zone rouge défendable, les autorités publiques ne pourraient se prévaloir de leur absence de connaissance du risque, en raison du zonage réglementaire du PPR IF et des dispositions applicables.**

De même, il sera quasiment **impossible d'invoquer la force majeure pour exonérer l'administration de sa responsabilité**. La force majeure désigne un événement dommageable raisonnablement inévitable tant dans sa survenance que dans ses effets. Pour avoir un effet exonératoire, l'événement de force majeure doit présenter trois caractères : il doit être imprévisible, irrésistible et extérieur. Or, **le Conseil d'Etat se montre de plus en plus sévère dans l'appréciation du caractère imprévisible de l'événement**. En termes très laconiques, il indique que les faits tout en étant exceptionnels ne sont pas imprévisibles, ce qui ôte toute possibilité de faire jouer la force majeure. Dans le cas de zone défendable, on se situerait **dans l'hypothèse d'un risque avéré, ce qui ne permettrait pas à l'administration de se défendre en arguant du caractère imprévisible du risque d'incendie de forêt**.

### *La mise en jeu de la responsabilité en raison des carences des équipements de défense*

---

<sup>1</sup> 9 décembre 1992, M. et Mme Gire, req. n° 91LY00327 ; DA 1992, n° 127. Même solution à propos de coulées de boues, CAA Lyon, 25 février 1995, req. n° 94LY00911, Droit environnement, août-septembre 1995, n° 32, p.84 : cet arrêt semble aller au-delà de la jurisprudence actuelle en posant une présomption de connaissance des risques à l'égard de l'administration. Or, par principe, il paraît difficile pour se départir de cette quasi-présomption de prouver l'absence de connaissance de risque.

<sup>2</sup> Cependant, lors de la réalisation d'une voie d'accès du lotissement, le lotisseur n'avait pris aucune mesure particulière alors qu'une faille était apparue, se contentant simplement de la faire reboucher.

<sup>3</sup> TA Nice, 5 mai 1994, Société Valente et La Selva, req. N° 90-85, BJDU, juillet 1994, p.96, Concl. N. Caldéraro. Dans cette espèce, sont mis également en cause le lotisseur dont la mission est de vendre des terrains normalement constructibles et les architectes qui n'ont pas fait réaliser les études qui auraient pu permettre la découverte des cavités.

<sup>4</sup> CE, 25 octobre 1985, Poinçon, Rec., p.763 ; 5 mars 1986, copropriété Valsnow, req. n° 37995 ; 1<sup>er</sup> mars 1989, Bousquet ; 19 mai 1989, Vidalie et autres, req. n° 41541 ; 19 mai 1989, Bussereau-Pillot, n° 59616 ; 16 juin 1989, époux Christin, req n° 59552 (tous les arrêts sont relatifs à l'article R 111-3 du Code de l'urbanisme dans l'hypothèse d'avalanches et rejettent les recours en responsabilité en l'absence de faute).

La responsabilité de l'administration peut également être mise en jeu **si les ouvrages publics de protection contre l'incendie n'ont pas été entretenus ou encore si ceux-ci n'ont pas été suffisants pour permettre aux moyens de secours de défendre la zone.** Cette responsabilité est une responsabilité pour faute. A titre d'exemple, une décision de la Cour administrative d'appel de Nancy reconnaît **la responsabilité de la commune, en raison d'une faute lourde : les magistrats ont estimé que les conséquences d'un incendie de forêt ont été aggravées par l'insuffisance de la pression et du débit d'eau, alors que la déficience et la vétusté du réseau d'eau était connues de la commune**<sup>1</sup>.

Il serait également possible de mettre en jeu la responsabilité du préfet, qui connaissant l'inaction du maire, n'aurait pris aucune disposition pour pallier l'absence d'entretien des équipements de DFCI.

Il faut citer à ce sujet la décision du Tribunal administratif de Nice en date du 13 décembre 1996 qui a reconnu la responsabilité respectivement de la commune et du Préfet en raison de leur abstention à prendre les mesures prévues par le Code forestier en matière de débroussaillage<sup>2</sup>. Le Tribunal a reproché à ces deux autorités leur faute lourde, en ne faisant pas procéder au débroussaillage d'office compte tenu de la carence du propriétaire, alors que le Code forestier prévoyait cette possibilité. Cette absence de débroussaillage a eu un rôle non négligeable dans la propagation de l'incendie.

#### *La faute de la victime peut-elle être retenue ?*

La jurisprudence administrative retient de plus en plus souvent **la faute de la victime d'un dommage causé par un événement naturel, chaque fois qu'il peut être constaté que celle-ci a eu un comportement négligent**<sup>3</sup>. Les juges considèrent que lorsque la victime connaît le risque, elle ne peut se prévaloir de son imprudence ou de sa négligence pour demander réparation du dommage. D'une manière générale, **le juge administratif retient à la charge de la victime le fait qu'elle connaît le caractère risqué du lieu dans lequel elle s'est installée, ainsi que son imprudence et l'absence de toutes précautions**<sup>4</sup>, comme le défaut d'entretien des propriétaires de forêts privées dévastées par la reprise d'un incendie mal éteint. La victime est ainsi censée avoir « *accepté les risques* » (théorie des risques acceptés).

On peut donc considérer que **la responsabilité de la victime d'un incendie de forêt dans une zone défendable pourrait être retenue par le juge administratif parce qu'elle connaissait le risque en s'installant postérieurement à l'approbation d'un PPR IF et a fortiori si elle n'a pas respecté les prescriptions qu'imposait ce PPR** en matière de construction et de mesures de protection et de sauvegarde.

Devant les tribunaux administratifs, la responsabilité de la victime est engagée à due concurrence, *ex æquo et bono*. Le partage de responsabilité par le juge, selon le principe de la compensation, tient compte à la fois de la gravité en soi des fautes des parties en présence et de leur part de causalité respective dans la survenance du dommage. Ce principe permet d'atténuer le montant de la réparation due par la collectivité.

<sup>1</sup> 10 oct. 1996, n° 96NC01236.

<sup>2</sup> Rec. Jurisques, MATE.

<sup>3</sup> CE, 28 mai 1971, Département du Var, Rec., p.419 ; CE, 19 juin 1992, Ville de Palavas-les-Flots cité ; CAA Bordeaux, 3 avril 1995, Commune de la Tour-sur-Orbe cité.

<sup>4</sup> CAA Bordeaux, 13 décembre 1993, Anor req. n° 92BX00103, responsabilité engagée à hauteur de 30% du préjudice subi.

L'influence de la notion de risque accepté sur l'étendue de la réparation accordée à la victime dépend des circonstances de l'espèce. Le juge prend en compte d'une part, les éléments factuels pour retenir expressément ou implicitement, l'exception de risque accepté. La méthode du « faisceau d'indices » peut amener le juge administratif à considérer que la victime avait connaissance du risque et donc l'avait accepté. Il analyse le degré de conscience de la victime et a parfois tendance à se rapprocher de la notion civile de bon père de famille. Ainsi, outre son comportement actif, l'abstention de la victime<sup>1</sup> peut-elle amener le Conseil d'Etat à décider qu'elle a accepté le risque que se produise le dommage subi.

---

<sup>1</sup> CE, 21 mars 1986, Ville de Menton c/ M. Lafranchi et autre, req. n° 37459, la victime « *qui n'a fait aucune réserve, doit être regardé(e) comme ayant accepté un certain risque* ».

### ***Des actions potentielles sur le plan pénal***

Le développement de l'urbanisation dans les zones défendables, postérieurement à l'approbation d'un PPR IF, c'est-à-dire après identification des zones de risques, peut déboucher sur **une responsabilité pénale des agents publics ayant délivré les autorisations de construire, en cas de dommages corporels subis par les victimes et ce, même si sur le plan administratif, leur comportement négligent peut être retenu.**

Cette responsabilité serait engagée sur le fondement de l'article **121-3 du Code pénal** qui réprime les infractions non intentionnelles (les infractions commises sans volonté de vouloir commettre le dommage) :

*" Il n'y a pas de crime et délit sans intention de le donner,*

*Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui,*

**Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute, d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi ou le règlement, sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.**

*Toutefois, dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé la situation qui en est à l'origine ou n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, ne sont responsables pénalement que s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer".*

### ***Les différents aspects de la faute pénale***

Il pourra être reproché aux agents de l'administration et notamment au maire voire au Préfet, détenteurs de pouvoir de police générale ou en matière d'urbanisme, leur **imprudence pour avoir permis la construction dans une zone à risque fort et connu. L'imprudence, sur le plan pénal, s'analyse comme la prise de risque plus ou moins consciente ou le défaut de précautions nécessaires, peu importe que les conséquences dommageables de la faute aient été ou non prévisibles pour son auteur<sup>1</sup>. Elle s'apprécie au regard de l'obligation de diligence qui s'impose à tous, en fonction du comportement normal des personnes.** La Cour d'appel de Grenoble a ainsi retenu la responsabilité d'un maire pour faute d'imprudence et inobservation des règlements, parce qu'il s'était abstenu de fermer une piste de ski alors que les conditions météorologiques laissaient craindre des risques d'avalanche. **Il pourrait être ainsi reproché au maire son imprudence pour ne pas avoir fait procéder régulièrement à la vérification et à l'entretien des équipements de DFCl, compte tenu des dangers présentés par la zone défendable.**

**La responsabilité pénale d'un agent public peut également être mise en jeu en raison de sa négligence, c'est-à-dire en cas d'inaction fautive, lorsque confrontés à des troubles à l'ordre public prévisibles, il s'est abstenu de prendre les précautions**

---

<sup>1</sup> Crim, 4 novembre 1971, Bull. n° 300.

**qui étaient en son pouvoir**<sup>1</sup>. On peut également considérer que la responsabilité pénale du préfet pourrait être reconnu s'il ne procède pas à un contrôle de légalité du permis de construire ou s'il laisse tout de même la construction se faire ou encore s'il ne contrôle que le maire a bien respecté les obligations imposées par le PPRIF.

Peut-on mettre en jeu **la responsabilité pénale d'un agent public pour mise en danger de la vie d'autrui** : "*le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement*"<sup>2</sup> ?

Cette infraction présente une particularité essentielle qui lui confère toute son originalité. **Elle a pour finalité à titre préventif de réprimer les comportements dangereux avant que ne se produise l'accident.** La poursuite pénale n'a plus dans ce cas une vocation uniquement répressive, elle a avant tout une fonction pédagogique et de responsabilisation.

La réunion de plusieurs conditions sont nécessaires pour constituer l'infraction : un élément moral et un élément matériel.

**L'élément moral** est constitué par la violation d'une **obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement**, (loi et règlement étant entendus au sens constitutionnel des termes). On peut ici considérer que pèsent sur le maire et le préfet une obligation de sécurité prévue par le Code général des collectivités territoriales (pouvoir de police générale)

**L'incrimination met également en évidence le comportement fautif de l'auteur : le risque conscient qu'il prend au détriment d'autrui. Il est censé connaître d'une part, l'obligation de prudence ou de sécurité et d'autre part le danger qui résulte de sa violation. Il appartient donc au ministère public de prouver dans un premier temps que l'agent a conscience du danger créé de l'éventualité du dommage, en violant cette obligation et dans un deuxième temps, la détermination de l'auteur.** Toutefois, ce manquement est distinct de la simple faute d'imprudence ou de négligence, de la simple inadvertance, en raison du caractère délibéré du comportement. L'auteur des faits n'a pas pour intention de provoquer un quelconque résultat dommageable, mais il a conscience du risque et de l'éventuel dommage en découlant, il espère l'éviter et persiste de ce fait dans son action<sup>3</sup>. Pour caractériser l'infraction, les juges du fond s'appuient sur un faisceau d'indices de nature objective qui peuvent être juridiques (violations répétées d'une obligation) ou circonstanciels. Par ailleurs, la Cour de cassation a admis que les juges du fond se fondent aussi sur des indices subjectifs, telle l'expérience de l'auteur de l'infraction<sup>4</sup>. **Il faudra donc prouver que la personne ayant accordé un permis de construire ou n'ayant pas fait procéder à l'entretien des équipements de DFCl dans une zone de risque témoigne d'une volonté de braver le danger.**

Par ailleurs, **l'élément matériel** de l'infraction est constitué par le fait d'exposer autrui à un risque de mort ou de blessures. **Le risque auquel est exposé la victime potentielle doit présenter les particularités d'être direct, immédiat, non hypothétique et d'une**

<sup>1</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>2</sup> Un individu reconnu coupable d'un délit de mise en danger encourt une peine d'emprisonnement de un an et de 100 000 F d'amende. Cependant, si les risques créés se réalisent, le délit de l'article 223-1 devient une circonstance aggravante de l'homicide involontaire (article 221-6, alinéa 2 du Code pénal) ou des atteintes involontaires à l'intégrité physique (articles 222-19 et 222-20 du même code). Il est également possible d'engager des poursuites pénales contre une personne morale qui s'est rendue coupable d'une mise en danger d'autrui.

<sup>3</sup> Pierre Guerder, Rapport Cour de cassation, 1998.

<sup>4</sup> Cass.crim., 9 mars 1999, D. 2000, jurisp., 81.

**extrême gravité.** Le caractère immédiat de l'infraction s'apprécie au jour de la violation de l'obligation car cette violation n'a pas encore engendré de risque. L'appréciation doit donc être retardée au moment où le danger lié au non-respect de l'obligation particulière se réalise. Le caractère immédiat de l'infraction est établi pour la Cour d'appel d'Aix en Provence qui a **condamné le propriétaire d'un terrain ayant accueilli des campeurs dans un site boisé non aménagé, pendant la période estivale alors que son terrain était soumis à un risque d'incendie de forêt**<sup>1</sup>. De même, la Chambre criminelle de la Cour de cassation, le 31 janvier 2001, a estimé que le propriétaire de terrains donnés en location à des personnes résidant en permanence dans des caravanes, chalets ou mobil-homes alors que ces terrains étaient classés en zone de risques graves en raison des crues de la rivière, est coupable de mise en danger délibérée d'autrui. Dans ce cas, il a été estimé que l'information délivrée aux résidents sur les risques d'inondation n'était pas de nature à décharger le propriétaire de sa responsabilité pénale<sup>2</sup>.

Cette décision pourrait aisément être transférée **au cas d'un PPRIF qui permettrait une urbanisation dans une zone défendable, malgré la présence de risques auxquels la population pourrait être exposée et ce, nonobstant les campagnes d'information qui pourraient être effectuées dans cette zone.** Une décision de la sorte aurait une vertu éducative dans la mesure où elle interviendrait avant la survenance d'un incendie de forêt.

### *Le délai de prescription*

En principe, la réalisation du dommage matérialise l'infraction (sauf pour l'infraction de mise en danger d'autrui) et constitue le point de départ de la prescription de l'action publique. **Pour les délits involontaires, le délai de prescription de trois ans ne court pas à compter de la commission de la faute, mais seulement à partir du jour où apparaît le dommage** résultant de cette faute et où l'état de la victime permet de déterminer la nature de l'infraction<sup>3</sup>. Cela peut donc être le cas en cas d'autorisation de construire intervenu plusieurs années avant la survenance d'un incendie et la création de zone défendable.

### *L'appréciation du lien de causalité entre la faute le dommage*

Depuis **la loi du 10 juillet 2000**, l'article 121-3 du Code pénal exige **que la faute non intentionnelle soit la cause directe du dommage. Si la faute est indirecte, elle devra revêtir les caractères d'une violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence ou encore être d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger que l'auteur ne pouvait pas ignorer.** En cas de relation indirecte, la répression ne pourra s'exercer qu'en cas de faute qualifiée qui peut être assimilée à la faute inexcusable telle que définie par la jurisprudence en matière d'accident de la circulation<sup>4</sup> ou du droit du travail<sup>5</sup>. Cette précision permet de distinguer la faute personnelle extrêmement grave notamment des responsables locaux, du simple dysfonctionnement au sein de l'administration.

<sup>1</sup> 1<sup>er</sup> déc. 1997, Juris-Data n° 048405.

<sup>2</sup> Juris-data n°008587.

<sup>3</sup> Ch. Mixte, 26 février 1971, *Bull.* n° 67, Crim. 22 octobre 1979, *Bull.* n° 291, Crim. 4 novembre 1985, *Bull.* n° 339, Crim. 4 décembre 1990, *Bull.* n° 413.

<sup>4</sup> "Est inexcusable au sens de l'article 3 de la loi du 5 juillet 1985, la faute volontaire, d'une exceptionnelle gravité, exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience" (Cass.civ. 2<sup>ème</sup>, 20 juillet 1987 (dix arrêts), *Bull.* n° 160 ; Ass. Plén. 10 novembre 1995; *D.* 1995, 633, note Chartier).

<sup>5</sup> La Cour de cassation, en date du 28 février 2002, a redéfini la faute inexcusable comme l'attitude de l'employeur qui avait ou aurait dû avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié et n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver (dépêches internet du site Juris-classeur).

Le tribunal de correctionnel de Millau, dans une décision en date du 12 septembre 2001, a pour la première fois reconnu la responsabilité pénale d'un maire en tant qu'auteur indirect du dommage, suite au décès d'un enfant sur une piste de luge en raison du passage d'un engin de damage. Pour engager la responsabilité pénale d'un auteur indirect, il semblerait que la faute doive revêtir trois caractères : la faute commise doit être caractérisée, elle doit avoir fait courir un danger à autrui ; l'auteur ne pouvait ignorer le risque. Dans cette espèce, le tribunal a estimé que le maire avait commis une double faute : il n'a pas réglementé la circulation des engins de damage et il n'a pas réuni la commission chargée de veiller à la sécurité des pistes en vertu de son pouvoir de police générale. Quant à la connaissance du risque, le tribunal relève laconiquement que la connaissance du danger par le maire découlait de l'évidence de celui-ci, relevé d'ailleurs par de nombreux témoins et de la connaissance qu'avait l'élu de la disposition des lieux<sup>1</sup>.

La réforme apportée par la loi du 10 juillet 2000 ne mettrait donc pas à l'abri les autorités chargés de la délivrance de permis de construire en raison de leur faute indirecte non intentionnelle. Si cette décision est entérinée en appel, **le raisonnement du tribunal correctionnel de Millau pourrait légitimer la condamnation pénale des autorités compétentes en matière de permis de construire, toutes les fois que la connaissance du danger découlait de l'évidence de celui-ci, corroboré par la connaissance qu'avaient ces autorités des lieux et de leur exposition au risque, compte tenu du zonage du PPRIF.**

### *L'appréciation de la faute de l'agent public*

Comment est appréciée la responsabilité pénale des agents publics ? Pour être pénalement réprimé, la faute non intentionnelle commise par un agent public doit répondre à plusieurs critères.

Les faits incriminés doivent tout d'abord avoir été commis dans l'exercice des fonctions. Les infractions involontaires sont ainsi généralement considérées comme des fautes de service<sup>2</sup>. La faute non intentionnelle que peut commettre un agent public doit entrer dans la définition introduite par la loi du 13 mai 1996<sup>3</sup> : "*Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie*". **La rédaction de l'article conduit à analyser les diligences normales accomplies par l'auteur des faits, *in concreto*, de manière totalement subjective, au regard de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.** L'objectif de la loi est de conduire le juge pénal à prendre en compte dans son analyse le contexte de l'acte commis et les difficultés propres aux missions que la loi confie à l'auteur des faits, sans pour autant impliquer une analyse psychologique de l'auteur du dommage

<sup>1</sup> cf. le commentaire de M.-F. Steinlé-Feuerbach, *Petites affiches*, 6 mars 2002, n° 47, p.13 et s.

<sup>2</sup> TC, Pelletier, 30 juillet 1873, D. 1874, 3, 5 ; Thépaz, 14 janvier 1935, S. 1935, 17.

<sup>3</sup> JO 15 mai, p.7211.

## **Ce qu'il faut retenir**

### **Critères d'instauration de la zone défendable et évolution temporelle**

- ◆ Le guide méthodologique précise les critères d'instauration des zones défendables (accès dimensionnés en vue de l'évacuation des personnes et de l'intervention des secours, points d'eau, coupures de combustibles). Ces zones ne doivent être instaurées que dans des cas limités (notamment un besoin d'urbanisation et une absence de possibilité d'extension dans la commune ou les communes voisines hors zone de risque).
- ◆ L'examen de la notion de zone défendable ne doit pas être effectué uniquement au vu des seuls enjeux présents au moment de l'instauration du PPRIF. Il est impératif de confronter le niveau de défense avec les prévisions d'urbanisation de ces zones. Il faut également veiller régulièrement à l'adéquation des mesures de protection par rapport au développement d'enjeux.

### **Entretien et contrôle des équipements de prévention**

- ◆ Les services d'incendie et de secours, placés sous l'autorité du maire, sont chargés sous sa responsabilité, de vérifier les réseaux d'hydrants de la commune. Le maire doit ainsi faire régulièrement procéder à la vérification et à l'entretien des équipements de défense contre l'incendie sur le territoire de sa commune. Le Préfet est tenu de contrôler les actions du maire et en cas de défaillance de celui-ci, après mise en demeure restée sans résultat, d'agir à sa place.

### **Zone rouge défendable et responsabilité**

- ◆ La jurisprudence administrative est de plus en plus sévère envers les autorités chargées de la gestion de l'occupation du sol, lorsque connaissant le risque, elles délivrent quand même une autorisation de construire. Dans l'hypothèse d'une zone défendable, les autorités publiques ne pourraient se prévaloir de leur absence de connaissance en raison du zonage réglementaire du PPRIF et des dispositions applicables. Il serait également impossible d'invoquer la force majeure, compte tenu de l'absence d'imprévisibilité du risque.
- ◆ Si les ouvrages publics de protection contre l'incendie n'ont pas été entretenus ou si ceux-ci n'ont pas été suffisants pour permettre aux moyens de secours de défendre la zone, la responsabilité administrative du maire peut être engagée.
- ◆ La responsabilité de la victime d'un incendie de forêt dans une zone défendable pourrait être retenue par le juge administratif parce qu'elle connaissait le risque, en s'installant postérieurement à l'approbation d'un PPRIF et a fortiori si elle n'a pas respecté les prescriptions qu'imposaient ce PPR.
- ◆ Le développement de l'urbanisation dans une zone défendable peut conduire à une responsabilité pénale des agents publics ayant délivré les autorisations de construire, pour imprudence (avoir permis la construction dans une zone à risque, ne pas avoir vérifié les équipements de protection), pour négligence (inaction en cas de péril), pour mise en danger de la vie d'autrui.

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## RISQUES NATURELS ET DEPOSSESSION

*Synthèse du mémoire présenté en annexe.*

### **Problématique**

La prévention des risques naturels reflète **le conflit traditionnel entre la propriété privée et la puissance publique**, conduisant parfois les divergences entre les intérêts privés et l'intérêt général à son paroxysme.

Si l'intérêt général constitue la justification fondamentale à la fois de l'action des personnes publiques, notamment celles tenant à la sécurité publique et d'autre part des outils juridiques tels que les servitudes et l'expropriation portant atteintes aux intérêts privés. **Le droit de propriété** apparaît comme la « cible » de la **prévention des risques naturels, lui portant des atteintes qui oscillent entre de simples limitations et des dépossessions**. Néanmoins cette distinction semble plus fragile qu'elle n'y paraît.

Ainsi, dans un premier temps notre réflexion part du constat que **la prévention des risques naturels dans sa mise en œuvre porte atteinte au droit de propriété, ou du moins en limite ses prérogatives, en obligeant les propriétaires à faire ou ne pas faire sur leur terrain où un risque a été identifié**. Il convient dès lors de déterminer la nature de l'atteinte portée au droit de propriété, à la recherche d'une éventuelle déposition. Sa détermination est complexe car elle dépend de plusieurs facteurs plus ou moins fluctuants, théoriques ou pratiques définissant le cadre d'une déposition :

- De la notion de **droit de propriété**, champ d'application de la déposition, qui est finalement incertaine: le droit de propriété est-il absolu ou limité ; unifié ou éclaté ; peut-on le considérer comme un droit « noyau » ou un droit incluant des droits dits « satellites » ; est-il défini par son objet ou défini par ses prérogatives ?
- De la définition de **l'intérêt général** (ou utilité publique), c'est à dire de la notion limitative de propriété, critère de légalité : ce qu'il contient, ce qu'il implique, son évolution et ses propres limites.
- De la nature des **mesures de protection mises en œuvre**, expropriation ou servitude et en ce qui concerne les P.P.R. du type de sujétions mises en place (zone bleue ou zone rouge).
- Des **caractéristiques tenant à chaque propriétaire** : terrain bâti ou non, destination de la propriété, bilan coût-avantages tiré des aménagements et équipements de la prévention...

La prévention en matière de risques naturels, guidée par l'intérêt général porte ainsi plus ou moins atteinte au droit de propriété dont le concept est lui-même limité et influencé par cette intérêt supérieur. On peut alors constater que **l'intérêt général, fondement de la protection est la justification d'atteintes portées au droit de propriété, qui sont tantôt de simples limitations au droit de propriété et tantôt de véritables dépositions : déposition du bien organisée par l'expropriation avec transfert de propriété ou déposition de fait organisée par la privation des droits du propriétaire instituée par les servitudes**. Dans cette dernière hypothèse le titulaire du droit de propriété ne change pas, cependant il est privé des attributs que ce droit devrait lui conférer. Toute la **difficulté**

**du problème est alors de déterminer cette dépossession par rapport à un concept juridique complexe et fluctuant qu'est le droit de propriété.**

Dans un deuxième temps, il apparaît que la compétence juridictionnelle et le **régime d'indemnisation, c'est-à-dire les réparations éventuelles pour les propriétaires, sont directement liées à la nature de l'atteinte. Le fondement de l'indemnisation découle de la nature de l'atteinte, qui est en droit positif soit une privation soit une limitation de propriété.**

Ainsi, si les garanties apportées en cas de dépossession paraissent suffisantes, les juges ne les appliquent qu'aux expropriations et continuent d'appliquer à ce qu'ils considèrent comme des **limitations, aux servitudes notamment, un régime disparate et peu protecteur ne permettant pas d'envisager une protection satisfaisante pour les « victimes propriétaires » de la prévention contre les risques naturels.** Ceci nous amène à rechercher différents fondements à un meilleur régime d'indemnisation. **Deux solutions sont alors envisageables pour améliorer le régime de protection du propriétaire lésé : analyser certaines limitations en dépossession, elles seraient alors soumises aux régimes des privations ; ou alors trouver un fondement de protection propre aux limitations plus systématique et plus protecteur.**

Cependant, cette faiblesse s'explique en grande partie par l'imputabilité du coût de l'indemnisation. **Le financement public a ses limites économiques que le droit ne fait qu'organiser. Ainsi il apparaîtrait judicieux de chercher certaines pistes de financement, publics et surtout privés permettant de mieux protéger le droit de propriété — ou plutôt les droits des propriétaires — et d'assurer une certaine égalité entre le propriétaire dépossédé de ses droits et le propriétaire dépossédé de son bien.**

Finalement, la prévention des risques naturels guidée par l'intérêt général organise un régime de protection qui porte une atteinte juridiquement justifiée au droit de propriété, pouvant aller jusqu'à une dépossession, même si celle-ci n'est pas toujours reconnue par le juge. Alors que dans le cadre de la gestion des risques naturels, se fondant sur ces atteintes, le droit positif organise un régime de protection du droit de propriété ou plus exactement, un régime d'indemnisation du propriétaire, qui exclue les servitudes (dépossession des droits) et se limite aux expropriations (dépossession du bien). Ainsi le régime de protection du propriétaire dépendra de la qualification donnée à l'atteinte dont il peut être victime.

**La dépossession est donc, la conséquence éventuelle de la prévention et le critère du régime de protection mis en œuvre. Ce critère, accompagné d'une politique de financement, est dans certains cas à élargir ou à compléter afin de tendre vers un meilleur équilibre entre intérêt privé et public dans la politique des risques naturels.**

### ***Présentation de la réflexion***

Comme nous l'avons observé, la détermination d'une dépossession dans le cadre de la mise en œuvre de la prévention contre les risques naturels apparaît particulièrement complexe et intéressante car elle conditionne d'une part le régime d'indemnisation du propriétaire dont les terrains sont concernés par les risques naturels, c'est à dire son régime de protection face à la puissance publique ; et d'autre part la compétence juridictionnelle en l'espèce.

Nous nous sommes alors attachés dans un premier temps à définir le cadre de la dépossession. L'expropriation et la servitude, facteurs d'une éventuelle dépossession, répondent à un critère de légalité et à un champ d'application commun, il apparaît donc que la **notion de dépossession est encadrée d'une part par la notion d'intérêt général et d'autre part par la notion de droit de propriété**, ces deux notions formant l'ossature de la détermination d'une éventuelle dépossession (le cadre de la dépossession : entre intérêt général et propriété privée. Dépossession et notions).

Puis dans un second temps l'analyse de l'état du droit en la matière nous conduira d'abord à distinguer **différentes formes de dépossession d'où découlent une différence de protection du propriétaire et ensuite, partant de ce constat, à rechercher différentes perspectives quant à l'amélioration de la situation du propriétaire sujet à une privation de ses droits sans indemnisation compensatrice** (analyse et perspective des formes et conséquences de la dépossession : dépossession et compensations.).

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## POUVOIRS DE POLICE ET PPRIF

### Sommaire

Rappel des orientations de recherches .....	265
Définition et problématique.....	266
Pouvoir de police spéciale et application au règlement du PPRIF.....	268
Les rubriques contenues dans le règlement du PPRIF .....	269
Architecture d'un règlement de PPRIF .....	273
Exemples de mesures contenues dans un règlement de PPRIF.....	275
L'intervention du préfet en marge des PPRIF.....	286
PPRIF et pouvoirs de police du maire .....	287
Intervention du maire dans le cadre du PPRIF.....	287
Intervention du maire en marge du PPRIF.....	287
Le contrôle du respect des obligations imposées par le PPRIF .....	290
Les effets des mesures de police (générale et spéciale) et l'atteinte à la propriété privée .....	291
PPRIF et délivrance des permis de construire.....	293
Ce qu'il faut retenir .....	295

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## Rappel des orientations de recherches

### Les directions de recherches

#### *La gestion des interfaces forêt/habitat*

- « Il sera également opportun de définir précisément quelles sont les mesures que les PPR peuvent imposer à la charge des collectivités ou des tiers. En effet, la loi du 2 février 1995 comme le décret du 5 octobre 1995 n'ont pas défini, ni dressé une liste de ces mesures. Tous deux se contentent d'énoncer que ces mesures interviennent en matière de prévention, de protection, comme celles de faciliter l'évacuation ou l'intervention des secours ; d'imposer des prescriptions aux particuliers (travaux spécifiques, gestion du dispositif de prévention) ; de subordonner des travaux à la constitution d'association syndicales... Il est également rappelé que le PPR peut imposer certaines mesures sur le bâti existant, sans que le coût des travaux imposés excède 10 % de la valeur de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme.

L'étude nous amènera ainsi à préciser :

- les mesures concrètes qui peuvent être raisonnablement imposées par les collectivités locales, pour mettre en conformité les biens existants dans les zones à risque, compte tenu des dispositions en matière de prévention des risques naturels et notamment des incendies de forêt ; (...)

### Les fondements théoriques et méthodologiques de la recherche

- La recherche devra aussi comporter un examen des pouvoirs de police du maire et du contrôle éventuel de l'Etat, au regard de l'obligation de prévention des risques naturels, en vertu du Code général des collectivités territoriales et des solutions jurisprudentielles. Ceci nous conduira à envisager les responsabilités respectives de ces deux personnes publiques.

La même démarche sera adoptée, afin d'analyser les pouvoirs de coercition dont dispose le maire, afin d'appliquer la politique de prévention des risques naturels.

Il nous appartiendra alors de définir précisément les dispositions qui peuvent être mises en œuvre, une fois le PPR prescrit, compte tenu des PPRIF actuellement en préparation, des PPR déjà en vigueur portant sur d'autres risques naturels (notamment en matière d'inondation), compte tenu encore des exigences des lois précitées et des interactions entre le Code forestier, Le Code de l'urbanisme, celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique et celui de la construction et de l'habitation.

### Les principaux résultats attendus

Sur le plan juridique, il s'agira d'élaborer une série de dispositions directement transposables dans les règlements des PPRIF et en adéquation avec les pouvoirs de police du maire. Ces dispositions répondront ainsi aux besoins des acteurs concernés et plus spécifiquement des collectivités locales dans la mise en œuvre de la politique de gestion des risques dans les zones rouges.

## Définition et problématique

Le pouvoir de police détenue par une autorité consiste à maintenir l'ordre et la sécurité. A cet effet, la police administrative vise à prévenir les atteintes à l'ordre public, en prenant notamment des mesures propres à prévenir les risques. L'Etat et les communes sont ainsi tenus de garantir la sécurité publique. Dans ce cas, cette police qui s'exerce de manière préventive pour empêcher la réalisation d'un risque ou minimiser ses effets est une police de sécurité. Elle implique de mettre en œuvre les dispositifs de prévention adéquats qui permettront de protéger les populations de la survenance d'un risque naturel.

Lorsqu'une autorité est responsable du maintien de l'ordre public, elle dispose *ipso facto* d'un ensemble de compétences et de moyens d'action qui forme le pouvoir de police générale.

En matière de prévention des risques naturels et notamment du risque d'incendie de forêt, le maire se trouve plus particulièrement chargé d'assurer la sécurité publique sur son territoire administratif, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne un risque naturel local, prévisible et sérieux. L'article L 2212-2-5° du Code général des collectivités territoriales indique que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment...5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches et les autres accidents naturels...* ».

Les termes généraux de la rédaction de cet article permettent de conférer au maire de larges pouvoirs de police générale en vue notamment d'assurer la sécurité de ses administrés. Ces pouvoirs génèrent plusieurs obligations notamment ordonner la réalisation de travaux et d'ouvrages de protection ou encore intervenir en matière d'information, de signalisation et d'alerte. Il est tenu de prendre les « *mesures nécessaires* » « *appropriées* » et suffisantes de signalisation des risques naturels<sup>1</sup>. Dans ce domaine, le pouvoir de police se traduit concrètement par la signalisation des dangers, par l'édition d'arrêtés qui interdisent l'accès à certaines zones dangereuses, par la diffusion de toute information utile pour assurer la sécurité des populations.

L'article L 2212-4 du Code général des collectivités territoriales<sup>2</sup> confère également au maire un pouvoir de police en situation d'urgence, en vertu duquel il peut prescrire l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Les mesures d'office prises par le maire au titre de cet article sont notamment la prescription de travaux d'urgence. Il est également tenu de donner l'alerte sur sa commune et de procéder éventuellement à l'évacuation des populations menacées. Le maire peut aussi par exemple, prendre des arrêtés de péril, visant à interdire une zone menacée à l'habitation, le stationnement ou la circulation<sup>3</sup>. Ces arrêtés de péril peuvent être provisoires dans l'attente d'examiner les possibilités de remédier à la situation ou définitifs si le maire estime que l'interdiction de fréquenter la zone à risques s'impose.

<sup>1</sup> CE, 28 avril 1967, Sieur Lafont, Rec., p.182.

<sup>2</sup> « dans le cas de danger grave ou imminent, tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ».

<sup>3</sup> CE, 17 janvier 1964, Société thermale de l'Aude, n° 59.018.

Dans le cadre de son pouvoir de police générale, le préfet doit veiller au maintien de la sécurité et de l'ordre public dans le département dans les matières mêmes qui font l'objet de la police municipale. Ce pouvoir en vertu de l'article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales ne s'exerce toutefois qu'à titre subsidiaire : « *Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune, qu'après la mise en demeure au maire restée sans résultat* ». Le préfet intervient également dès que les troubles qui menacent l'ordre public excèdent le territoire d'une seule commune, notamment lorsque le danger menaçant la sécurité publique découle d'un risque majeur d'origine naturelle ou technologique.

Par ailleurs, le préfet intervient en vertu des pouvoirs de police spéciale que lui confère son autorité et notamment en matière de prévention des risques naturels. Les pouvoirs de police spéciaux sont prévus par certains textes, en vue de prévenir des désordres dans un domaine bien défini, à l'aide de moyens spécifiques, techniquement adaptés à ce domaine. La mise en œuvre des PPRIF constitue ainsi une police spéciale visant la prévention des risques d'incendie de forêt. Mais, le Code forestier met également à la charge du maire un certain nombre d'obligations en matière de prévention des incendies de forêt, obligations qui lui confèrent un pouvoir de police spéciale dans ce domaine.

La mise en œuvre des PPRIF nous amène donc à définir précisément les pouvoirs de police en matière de risques naturels :

- il s'agira de connaître l'étendue des pouvoirs que le PPR confère au Préfet afin de prévenir les risques d'incendie de forêt et d'en cerner les limites. Ces développements nous conduiront à proposer un certain nombre de mesures qui peuvent être imposées par un PPRIF ;
- il s'agira également de savoir s'il est possible au Préfet d'intervenir épisodiquement et de prendre des mesures plus sévères que celles prévues par le PPRIF ;
- il sera aussi intéressant de définir les pouvoirs de police du maire dans le cadre de l'application des PPRIF et en marge de celui-ci ;
- la question relative à la délivrance de permis de construire dans le cadre des PPRIF sera exposée en dernier lieu.

*Nota : l'étude des pouvoirs de police s'inscrit ici uniquement dans le cadre de la mise en œuvre d'un PPRIF et ne s'intéresse pas aux situations antérieures à l'approbation d'un tel document.*

## Pouvoir de police spéciale et application au règlement du PPRIF

La jurisprudence paraît justifier que l'ordre public inclut un certain bon ordre matériel et extérieur, ce qui laisse aux titulaires des pouvoirs de police spéciale une large marge de manœuvre. Par conséquent, il semblerait que **toutes les mesures de prévention puissent être imposées par l'intermédiaire du PPRIF**, puisque l'attribution au préfet d'un pouvoir de police en matière de risque naturel lui confère de larges pouvoirs, **à condition que les mesures soient proportionnées au risque** (CAA Marseille, 17 juin 1999, Toscano, n° 97MA00924) **ou encore que les mesures soient indispensables, compte tenu de la situation des lieux** (TC, 25 janvier 1993, Préfet de la Haute-Corse c. SCI Oasis, n° 2847).

En application des articles L 562-1 à L 562-7 du Code de l'environnement, le PPRIF va permettre de prendre toutes mesures visant à interdire la réalisation de tous types de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, ou, lorsque certains d'entre eux peuvent être autorisés, de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. Les mesures visent donc l'ensemble des occupations et utilisations des sols incluses dans le champ d'application de la loi.

Le PPRIF concerne les travaux ou les installations, les conditions particulières de sécurité applicables et les mesures de prévention des incendies de forêts adaptées à la nature des risques.

Les modifications apportées par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 permettent également d'imposer des obligations de débroussaillage plus sévères que celles s'appliquant en dehors des PPRIF.

Par ailleurs, les dispositions du PPRIF doivent répondre à un certain nombre d'exigences pratiques afin de faciliter leur lecture et leur applicabilité. La circulaire du 28 septembre 1998 indique que les dispositions réglementaires doivent être :

- compréhensibles par les utilisateurs du PPR et par les personnes et institutions consultées au cours de la procédure,
- sans ambiguïté et facilement applicables.

En définitive, la clarté et l'efficacité des mesures sont préférables à l'exhaustivité.

De plus, compte tenu de la transcription urbanistique des PPR, il semble judicieux d'adopter un vocabulaire commun au PPRIF et au POS/PLU et d'imposer des prescriptions pour le bâti qui pourront être retranscrites telles qu'elles dans le règlement du POS/PLU.

### ***Les rubriques contenues dans le règlement du PPRIF***

Le règlement d'un PPR et notamment d'un PPRIF contient un certain nombre de rubriques exigées par la loi et son décret d'application.

Ces rubriques concernent :

❖ *les opérations pouvant être soumises au règlement du PPRIF* : cette catégorie est relative aux projets nouveaux, aux règles applicables à l'existant et aux règles de protection, de prévention et de sauvegarde.

#### **◆ Les mesures concernant les projets nouveaux**

- Le guide méthodologique PPRIF précise qu'une attention particulière doit être accordée pour les projets nouveaux dont la liste suit :
  - les établissements recevant du public (ERP), notamment ceux accueillant des personnes à mobilité réduite, comme les personnes âgées, les jeunes enfants, les malades ou les handicapés ;
  - les activités industrielles ou commerciales. A la destruction éventuelle de l'installation, s'ajoute la perte d'exploitation et le risque de pollution ;
  - les réseaux divers (électricité, téléphone), bâtiments et centres opérationnels concourant à l'organisation des secours et à la gestion de la crise (hôpitaux, pompiers, centraux téléphoniques, etc.). Ils doivent continuer à fonctionner au mieux en période de crise ;
  - les constructions légères, temporaires ou isolées, campings, caravanings,...
  
- Le règlement du PPRIF peut prévoir des mesures relatives à l'urbanisme (taille des opérations, accès, réseaux...), des règles de construction et des règles de prévention. Pour les règles de construction, en vertu des articles R. 121-1 à R. 121-5 du code de la construction, le comportement en cas d'incendie des matériaux et éléments de construction est apprécié d'après deux critères : la réaction au feu, c'est-à-dire, l'aliment qui peut être apporté au feu et au développement de l'incendie (quantité de chaleur dégagée au cours de la combustion et présence ou l'absence de gaz inflammables). Les matériaux sont répartis en cinq catégories, par ordre de réaction croissante : M0, M1, M2, M3, M4.
  
- Le PPRIF peut également (article 4 du décret du 5 octobre 1995) subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargée de la réalisation de travaux ou de l'entretien des espaces, ouvrages et matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêts, dont l'autorisation sera demandée au préfet. Cette prescription n'est applicable que lorsque les procédures d'autorisation permettent d'y recourir (opérations réalisées sous forme de lotissements et de

permis de construire groupés). En revanche, il n'est juridiquement pas possible d'imposer une telle contrainte à une construction individuelle.

- Le contrôle du respect des prescriptions pour les projets nouveaux peut être effectué soit par la délivrance de certificat de conformité des opérations soumises à permis de construire, soit par des agents assermentés, selon la circulaire interministérielle du 28 septembre 1998.
- ◆ **Les mesures applicables à l'existant mentionnées au 4° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987**
- Les mesures concernant l'existant peuvent porter sur l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du PPR.
  - Ces règles peuvent concerner la gestion et la construction des biens.
  - En vertu de l'article 5, 2ème alinéa du décret du 5 octobre 1995, les travaux de prévention imposés à des biens ou aménagés conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10% de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan.  
Elle s'entend pour l'ensemble des risques si le plan concerne plusieurs risques ou si plusieurs plans affectent le bien.  
Toutefois, cette limite financière ne semble pas concerner les mesures de gestion des biens existants
  - En vertu de l'article 5, 2ème alinéa du décret du 5 octobre 1995, le PPR ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.
- ◆ **Les règles de protection, de prévention et de sauvegarde mentionnées au 3° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987**
- Ce sont des mesures d'ensemble qui ne sont pas forcément liées à un projet particulier. Elles incombent aussi bien à la collectivité publique dans le cadre de leurs compétences qu'aux particuliers.
  - Elles sont notamment destinées à la sécurité des personnes et à la prévention de l'incendie.

- Elles concernent aussi bien les projets nouveaux que les biens existants.
  - En application de l'article 4 du décret du 5 octobre 1995, les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde peuvent porter sur :
    - Les règles relatives aux réseaux et aux infrastructures publics desservant le secteur d'application du PPRIF et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours (par exemple, la sécurisation de l'alimentation en eau en cas de coupure de courant, l'entretien de voiries, etc.) ;
    - Les mesures non structurelles : plans de secours, accès, signalisation, entretien
    - La réalisation par les particuliers ou leurs groupements de travaux déterminés par le PPRIF contribuant à la prévention des risques et la gestion par eux de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance d'incendies ;
    - La constitution d'associations syndicales (loi du 21 juin 1865 modifiée et décret ( ?) du 18 septembre 1927, loi du 22 juillet 1987, art L 321-1 du Code forestier) chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant, la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêts. De plus, les textes relatifs aux associations syndicales ne permettent pas de mettre en place des associations forcées pour la prévention des incendies de forêt.
    - La diffusion de documents d'information préventive (DCS, DICRIM)
- ❖ L'application des mesures en fonction du zonage : le règlement du PPRIF établit une distinction selon que les mesures concernent la zone rouge, la zone bleue ou la zone blanche.
- ◆ Afin d'éviter d'augmenter la vulnérabilité de la zone rouge, l'interdiction de toute nouvelle construction ou de tout nouvel aménagement constitue la règle générale.
  - ◆ En zone bleue, la constructibilité sous conditions est la règle générale. Les interdictions ne doivent porter que sur un nombre limité d'aménagements. Toutefois, les constructions et les aménagements seront généralement conditionnés par le respect de certaines prescriptions destinées à minimiser la vulnérabilité des installations en augmentant leur auto-résistance. A l'intérieur de la zone bleue, une distinction peut être faite entre les zones d'aléa modéré et les zones d'aléa faible.
  - ◆ Le zonage peut également délimiter des zones blanches non exposées à l'aléa et/ou des zones blanches non directement exposées mais qui peuvent aggraver le risque. Dans la zone blanche, les constructions et les aménagements seront limités ou conditionnés au respect de certaines prescriptions qui sont destinées à limiter les départs de feu. En principe, dans cette zone, le respect des prescriptions générales édictées par le Code forestier et les textes qui en découlent suffit à assurer un niveau de sécurité satisfaisant.

- ❖ *Le type de mesures prescrites* : interdictions, autorisations avec prescriptions, mesures obligatoires, recommandations. Les mesures s'attachent à préciser les prescriptions applicables en matière d'urbanisme et de règles de construction. Les autorisations concernent les aménagements et travaux qui n'augmentent pas le risque ou n'en créent pas de nouveaux. D'une manière générale, les aménagements susceptibles d'augmenter les risques ou d'exposer une population supplémentaire doivent être proscrits ou sévèrement encadrés.
  
- ❖ *Les thèmes des prescriptions du PPRIF* . Les interdictions, les autorisations avec prescriptions et les recommandations concernent les thèmes suivants
  - ◆ Règles d'urbanisme (implantation, accès et voiries, desserte et réseaux)
  - ◆ Construction et travaux, matériaux de construction
  - ◆ Aménagements touristiques et de loisirs
  - ◆ Espace libre, agricole et plantations
  - ◆ Produits polluants et activités dangereuses
  - ◆ Stockage de combustible
  - ◆ Moyens de secours, dispositifs de prévention
  
- ❖ *Le délai* : Certaines mesures imposées, compte tenu du risque et de l'urgence d'agir doivent faire l'objet d'une application immédiate, c'est-à-dire dès l'approbation du PPRIF ; d'autres peuvent faire l'objet d'un étalement dans le temps, sans dépasser toutefois le délai de 5 ans, prévu par la loi pour la mise en conformité des biens.

## **Architecture d'un règlement de PPRIF**

Le guide méthodologique général PPR (La documentation française, p.44) donne un exemple de présentation des rubriques, sur lequel nous nous sommes appuyés. Le guide méthodologique Incendie de forêt n'y fait pas expressément référence, mais les autres guides méthodologiques (notamment inondation, mouvement de terrain) renvoient à cette architecture.

Le règlement d'un PPRIF peut être présenté suivant ce type de configuration :

### **◆ Règles applicables aux projets nouveaux**

#### **❖ Dispositions applicables en zone rouge**

- Sont interdits
- Sont autorisés avec prescriptions (ou sous conditions)
- Mesures obligatoires
- Mesures recommandées

#### **❖ Dispositions applicables en zone bleue**

- Sont interdits
- Sont autorisés avec prescriptions (ou sous conditions)
- Mesures obligatoires
- Mesures recommandées

#### **❖ Dispositions applicables en zone blanche**

- Sont interdits
- Sont autorisés avec prescriptions (ou sous conditions)
- Mesures recommandées

### **◆ Règles applicables à l'existant**

#### **❖ Dispositions applicables en zone rouge**

- Sont interdits
- Sont autorisés avec prescriptions (ou sous conditions)
- Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)

- Mesures recommandées
  - ❖ Dispositions applicables en zone bleue
    - Sont interdits
    - Sont autorisés avec prescriptions (ou sous conditions)
    - Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
    - Mesures recommandées
  - ❖ Dispositions applicables en zone blanche
    - Sont interdits
    - Sont autorisés avec prescriptions (ou sous conditions)
    - Mesures recommandées
- ◆ **Règles de prévention, de protection et de sauvegarde**
- ❖ Dispositions applicables en zone rouge
    - Sont interdits
    - Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
    - Mesures recommandées
  - ❖ Dispositions applicables en zone bleue
    - Sont interdits
    - Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
    - Mesures recommandées
  - ❖ Dispositions applicables en zone blanche
    - Sont interdits
    - Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
    - Mesures recommandées

### **Exemples de mesures contenues dans un règlement de PPRIF**

Les mesures développées permettent d'avoir une idée des dispositions qui peuvent être prescrites par l'intermédiaire d'un PPRIF. Toutefois, quelques précisions s'imposent :

- D'une part, la liste donnée contient une série de prescriptions qui ne figureront pas forcément toutes dans les PPRIF. Un choix parmi ces mesures doit être effectué selon le lieu, l'aléa, les enjeux...en tenant compte des particularités locales. Le nombre de zones peut par exemple différer d'un PPR à un autre ou suivant la perception des services instructeurs. La DDAF des Alpes-Maritimes par exemple a choisi de ne pas prendre en compte la notion de risque induit et de n'étudier que le risque subi. De ce fait, ne figure pas de « zone blanche non exposée au risque mais susceptible d'en provoquer de nouveau » dans les PPR IF de ce département.

Par ailleurs, certaines directives peuvent faire l'objet soit de mesures obligatoires soit de mesures recommandées : tout dépend de l'objectif poursuivi mais aussi des moyens de contrôle mis à disposition des services chargés de la mise en œuvre des PPR IF. Ceci explique la raison pour laquelle les rubriques « mesures obligatoires » et « mesures recommandées » ne sont pas renseignées de la même manière. Globalement, nous avons choisi de faire figurer l'essentiel des dispositions en mesures obligatoires, sachant que suivant les cas, elles peuvent plutôt figurer comme mesures recommandées. Il faut savoir que prescrire des mesures obligatoires implique un contrôle a posteriori, afin de vérifier l'application de ces mesures et l'éventuelle responsabilité des services chargés de la mise en œuvre des PPRIF, en cas de carence ou de défaut de contrôle. Ainsi, faute de pouvoir effectuer les contrôles a posteriori, la DDAF des Alpes-Maritimes a choisi de prescrire de manière limitée les mesures obligatoires sur l'existant à la charge des particuliers : elles concernent les mesures de prévention fondamentales comme l'obligation de débroussaillage et l'enterrement des réserves d'hydrocarbures. En revanche, la prescription de mesures obligatoires pour les Etablissements Recevant du Public (EPR) ne pose pas de problème, dans la mesure où les visites régulières de la commission de sécurité permettent de contrôler l'application des dispositions des PPR IF.

En règle générale, la protection des personnes et des biens implique trois mesures fondamentales : une voirie conforme aux normes pour permettre l'évacuation des personnes et le passage des engins de lutte ; un réseau d'hydrants adéquat et le respect des obligations de débroussaillage.

- D'autre part, cette liste n'est pas exhaustive. Elle donne une indication assez complète des mesures pertinentes en matière de risque d'incendie de forêt, mais d'autres mesures peuvent être incluses, sous réserve de respecter les limites posées par la jurisprudence (cf. l'étude des pouvoirs de police).

#### ◆ Règles applicables aux projets nouveaux

Quel que soit la zone, rouge, bleue ou blanche, le débroussaillage (distance à déterminer) et le maintien en l'état débroussaillé sont obligatoires.

##### ❖ Dispositions applicables en zone rouge

###### ➤ Sont interdits

- ❑ Tous les aménagements, travaux et constructions (habitat, bureau, service, artisanat, industrie, ERP...) créant des enjeux supplémentaires, sauf ceux autorisés
- ❑ Les dépôts et stockages de matériels et matériaux, quelle que soit leur nature
- ❑ Le stockage de produits dangereux et/ou polluants
- ❑ Les installations classées
- ❑ L'installation des réserves de combustibles solides à une distance minimale des bâtiments à déterminer qui ne devrait pas être inférieure à 8 mètres, à moins qu'elles ne soient placées dans des remises ayant les mêmes caractéristiques que ces bâtiments
- ❑ L'installation des réserves de combustibles liquides ou liquéfiés à une distance minimale à déterminer et qui ne devrait pas être inférieure à 5 mètres, y compris la mise en œuvre des mesures de protection de ces réserves et de leurs canalisations
- ❑ Aménagements touristiques et de loisirs (campings, caravanings, parcs résidentiels de loisirs, villages de vacances, parcs d'attraction, parc animalier, camping et stationnement de caravane pratiqués isolément...)
- ❑ Reconstruction d'un bâtiment existant à la date d'approbation du PPR lorsque le bâtiment a été sinistré par un incendie de forêt
- ❑ Les bâtiments et centres opérationnels concourant à l'organisation des secours et à la gestion de crise : mairie, centre de secours, gendarmerie...
- ❑ Les clôtures en branchages morts

###### ➤ Sont autorisés avec prescriptions

- ❑ Les locaux techniques permettant d'assurer la gestion des équipements limitant les risques d'incendie de forêts
- ❑ Les aménagements, travaux et ouvrages destinés à protéger la forêt ou les constructions existantes
- ❑ Les locaux techniques nécessaires à la gestion agricole des coupures de combustibles,
- ❑ Les locaux refuges permettant la mise à l'abri des personnes contre les effets du rayonnement du feu et des gaz chauds
- ❑ Les aménagements ou occupations du sol se traduisant par une suppression totale du combustible forestier sur une surface suffisamment importante pour constituer une zone non vulnérable, tels que terrains de sport, clubs hippiques, parcours de golf...
- ❑ Les équipements d'intérêt général rendus nécessaires par la configuration des lieux
- ❑ Les édifices publics
- ❑ Les constructions et installations nécessaires à la mise en valeur des ressources naturelles, en l'absence de solutions alternatives

- ❑ Les travaux d'entretien et de gestion courants à condition de ne pas aggraver les risques et de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées
- ❑ Les changements de destination de bâtiments à condition de ne pas aggraver les risques et de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées,
- ❑ L'extension ou l'aménagement de bâtiments existants à la date d'approbation du PPR
- ❑ La transformation ou la restructuration d'aménagements touristiques ou de loisirs existant à la date d'approbation du PPRIF, moyennant certaines précautions
- ❑ Les locaux techniques d'activités de loisirs (douches, toilettes, vestiaires...) qui n'impliquent pas une présence humaine permanente
- ❑ Les activités agricoles et forestières
- ❑ Les infrastructures de transport et les réseaux techniques à condition de ne pas aggraver les risques ou leurs effets,
- ❑ Certains équipements nécessaires au fonctionnement des services publics (cimetières, déchetteries...) et les équipements utiles et indispensables à leur bonne gestion, à condition de ne pas aggraver les risques ou leurs effets.
- ❑ Sous réserve qu'elles ne fassent pas l'objet d'une occupation humaine permanente et qu'elles n'aggravent pas les risques et leurs effets, les annexes des bâtiments d'habitation (garages, abris de jardin, bassins, piscines...)
- ❑ Les barbecues placés sur des aires planes incombustibles de x m de largeur, sur lesquelles les arbres auront été élagués, disposant à proximité d'un moyen d'extinction

❖ Dispositions applicables en zone bleue

➤ Sont interdits

- ❑ Les bâtiments non desservis par le réseau d'hydrants. Exemple : sont considérés comme desservis par le réseau d'hydrants, les bâtiments situés à une distance inférieure ou égale à x m d'un hydrant normalisé (poteau d'incendie relié à un réseau normalisé ou réservoir public d'au moins x m<sup>3</sup> doté d'une prise d'eau normalisée)
- ❑ Les établissements recevant un public à mobilité réduite comme les hôpitaux, les maisons de repos, etc.,
- ❑ Les bâtiments et centres opérationnels concourant à l'organisation des secours et à la gestion de crise : mairie, centre de secours, gendarmerie...
- ❑ Les aménagements et extensions de terrains de camping ou de caravanning et les habitations légères de loisirs, les parcs résidentiels de loisirs, les villages de vacances, le stationnement de caravane pratiqué isolément, les parcs d'attraction,
- ❑ Les installations classées présentant un risque majeur pour l'environnement en cas d'incendie (explosion, émanation de produits nocifs)
- ❑ Tout dépôt, stockage de matériels et matériaux,
- ❑ Tout stockage de produits dangereux et/ou polluants
- ❑ Les clôtures en branchages morts
- ❑ L'installation aérienne de réserves d'hydrocarbures (liquéfiés et liquides) ainsi que le passage à l'air libre des canalisations d'alimentation des bâtiments,

- ❑ La construction de lignes électriques de tension inférieure à 63 KVA à fils nus
- ❑ Une autorisation préfectorale est nécessaire pour les installations suivantes : four à chaux ou à plâtre, briqueterie, tuilerie, maison sur perches, loge, baraque, hangar, atelier à façonner le bois, chantier ou magasin pour faire le commerce du bois, scierie (art. L 151-1 à L 151-4, R 151-1 à R 151-4 du Code forestier)
  
- Sont autorisés avec prescriptions
  - ❑ Les locaux refuges permettant la mise à l'abri des personnes contre les effets du rayonnement du feu et des gaz chauds
  - ❑ Les constructions, aménagements et travaux respectant les prescriptions relatives aux règles de construction et de gestion
  - ❑ La présence d'installations classées à déterminer en fonction du risque qu'elles présentent de générer ou d'accroître le risque d'incendie ou d'explosion, par les substances détenues ou par la nature des activités pratiquées
  - ❑ Les édifices publics
  - ❑ Les activités agricoles et forestières
  
- Mesures obligatoires
  - ❑ Dans le cas du développement d'une urbanisation nouvelle (lotissement, permis de construire groupés, ZAC...), la prise en compte de ces projets d'urbanisation est soumise aux prescriptions suivantes : débroussaillage de l'ensemble du territoire concerné, présence d'un nombre minimal de bâtiments compte tenu de la surface, création d'une voirie périphérique à double issue équipée de points d'eau normalisés (poteau d'incendie reliés à un réseau normalisé ou réservoir public normalisé) avec maintien d'une zone débroussaillée côté zone naturelle de x m de large, création d'une voirie interne à double issue de préférence, avec rayon de courbure supérieur à x m, une pente en long inférieure à x % et une bande de roulement d'une largeur minimum de x m ou toute autre solution agréée par le SDIS. En cas d'accès en cul-de-sac, celui-ci devra être inférieure à x m et équipé en bout d'une aire ou d'un TE de retournement réglementaire
  - ❑ Pour les opérations d'ensemble, réalisation d'une voie de ceinture de l'opération en limite de la zone naturelle, permettant l'accès et les manœuvres des engins de secours
  - ❑ Une taille minimale des opérations peut être imposée
  - ❑ Les constructions regroupées (ex. x maisons à l'hectare pour un lotissement ou pour les constructions individuelles, un minimum de x maisons dans un rayon de x m) afin de permettre l'évacuation des personnes et de faciliter l'intervention des secours (distance maximale entre les bâtiments à déterminer)
  - ❑ La détermination d'une distance minimale entre deux constructions non contiguës ou entre une construction et la clôture de la propriété d'une largeur suffisante pour un accès aisé et permettre le passage et le bon fonctionnement du matériel de lutte contre l'incendie.
  - ❑ L'accessibilité des nouvelles constructions par une voie ouverte à la circulation publique.
  - ❑ La largeur de la chaussée, le rayon de courbure, le revêtement, le poids maximum autorisé, la possibilité de croisement, la distance, la

longueur maximale des voies en cul-de-sac, le pourcentage maximal de la pente sont à déterminer en fonction des situations

- L'alimentation en eau de façon à permettre une éventuelle défense rapprochée des personnes et des biens construits.
- La détermination d'une distance maximale des poteaux d'incendie, le débit des canalisations, le volume et la distance maximale des réserves d'eau publiques destinées à suppléer un éventuel manque de canalisations.
- La détermination d'une bande inconstructible entre les espaces boisés et la nouvelle construction à maintenir en état débroussaillé (art L 322-4-1 du Code forestier), voire libre de toute végétation et tout obstacle fixe
- L'installation des réserves de combustibles solides à une distance minimale des bâtiments à déterminer qui ne devrait pas être inférieure à 8 mètres, à moins qu'elles ne soient placées dans des remises ayant les mêmes caractéristiques que ces bâtiments
- L'installation des réserves de combustibles liquides ou liquéfiés à une distance minimale à déterminer et qui ne devrait pas être inférieure à 5 mètres, y compris la mise en œuvre des mesures de protection de ces réserves et de leurs canalisations. Obligation d'enfouissement des citernes ou des réserves aériennes d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés, des conduites d'alimentation de ces citernes à une profondeur réglementaire
- Le comportement et la résistance au feu des matériaux (le temps pendant lequel les éléments de construction peuvent jouer le rôle qui leur est dévolu malgré l'action d'un incendie, temps pendant lequel sont satisfaites des conditions relatives à la résistance mécanique ou à l'isolation thermique), pour les parties extérieures des constructions (murs, toitures, vérandas,...).
  - Enveloppes des bâtiments constituées par des murs en dur présentant une durée coupe feu 1/2 heure. Les revêtements de façade présentant un critère de réaction au feu MO, parties de façades incluses dans le volume des vérandas comprises
  - Couverture présentant une durée coupe feu 1/2 heure et réalisées en matériaux MO, partie de couverture incluse dans le volume des vérandas comprises. Pas de partie combustible à la jonction entre la toiture et les murs. Les plafonds rampants sous toiture formant écran coupe feu 1/2 heure sont conseillés.
  - Cheminées. Les conduits extérieurs équipés dans leur partie située au-delà de leur débouché en toiture d'un clapet coupe-feu 1/2 heure et actionnable de l'intérieur de la construction, réalisés en matériau MO et présentant une durée coupe feu 1/2 heure de leur débouché en toiture jusqu'au niveau du clapet coupe feu et munis d'un pare-étincelle en partie supérieure.
  - Occultation des ouvertures sur les façades exposées. Ensemble des ouvertures pouvant être occultées par des dispositifs présentant une durée coupe feu 1/2 heure, les jointures assurant un maximum d'étanchéité, parties de façades incluses dans le volume des vérandas comprises
  - Conduites et canalisations diverses desservant l'habitation et apparentes à l'extérieur présentant une durée coupe feu traversée 1/2 heure

- Gouttières et descentes d'eau réalisées en matériaux M1 minimum
- Réserves d'hydrocarbures (liquéfiées ou liquides) enterrées et situées hors des zones de circulation des véhicules, canalisations alimentant les constructions enterrées, pas de remontées en façade
- Toitures réalisées en matériau M1 minimum et ne traversant pas les murs d'enveloppe de la construction.
- Barbecues fixes constituant une dépendance d'habitation, équipés de dispositifs pare-étincelle et de bac de récupération des cendres situés hors de l'aplomb de toute végétation
- Pour la création ou l'extension d'aménagements touristiques (camping-caravaning, parc d'attraction, parc animalier, club hippique, aire de sport, de jeux ou de loisirs...) sous réserve :
  - d'être en continuité avec les zones actuellement aménagées ou être regroupés au sein d'opérations rassemblant au minimum X emplacements
  - d'avoir une emprise s'étendant sur moins de X m d'une voie ouvert à la circulation publique, existante à la date d'approbation du PPR, desservant directement le terrain et offrant une chaussée roulante d'une largeur suffisante pour permettre une évacuation de la population en cas de sinistre
- Pour la création ou l'extension de terrains d'accueil pour les gens du voyage, sous réserve :
  - d'avoir une emprise s'étendant sur moins de X m d'une voie ouvert à la circulation publique, existante à la date d'approbation du PPR, desservant directement le terrain et offrant une chaussée roulante d'une largeur suffisante pour permettre une évacuation de la population en cas de sinistre

➤ Mesures recommandées

❖ Dispositions applicables en zone blanche d'aggravation des risques

- Sont interdits car susceptibles d'accroître les départs de feux (à déterminer en fonction du risque)
  - Les installations classées (décharge...)
- Sont autorisés avec prescriptions (à déterminer en fonction du risque)
  - Les constructions non susceptibles d'aggraver le risque
  - Les voies de circulation
  - Les installations classées
  - Les lignes de transport d'énergie
  - Les nouvelles infrastructures

➤ Mesures recommandées

#### ◆ Règles applicables à l'existant

Quel que soit la zone, rouge, bleue ou blanche, le débroussaillage (distance à déterminer) et le maintien en l'état débroussaillé sont obligatoires

##### ❖ Dispositions applicables en zone rouge

- Sont interdits
  - ❑ La réparation ou la reconstruction de biens sinistrés (interdiction à déterminer en fonction du risque);
  - ❑ Les travaux, ouvrages, aménagements ou constructions de toute nature sauf ceux autorisés avec prescriptions
- Sont autorisés avec prescriptions
  - ❑ La reconstruction d'un bâtiment existant détruit par un sinistre, autre que l'incendie, sur la même parcelle (autorisation à déterminer en fonction du risque) ;
  - ❑ Les travaux et réparations, réfections notamment sur les bâtiments sinistrés sont acceptés dès lors :  
qu'ils n'augmentent pas le risque pour les personnes, les biens ou les activités,  
qu'ils sont nécessaires pour diminuer les conséquences du risque,  
qu'ils sont nécessaires au fonctionnement des services publics.
  - ❑ Les travaux de protection sont acceptés dès lors qu'ils n'aggravent pas le risque.
- Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
  - ❑ Mesures relatives à l'occultation des ouvertures et la protection des pièces de charpentes des bâtiments : elles peuvent imposer le remplacement des parties extérieures des constructions constituées de matériaux inflammables (par exemple, les volets en PVC) (délai de mise en conformité à préciser).
  - ❑ Obligation d'enfouissement ou de suppression pour les propriétaires, exploitants ou utilisateurs de citernes ou de réserves aériennes d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés. Les conduites d'alimentation de ces citernes jusqu'aux constructions seront enfouies à une profondeur réglementaire (délai de mise en conformité à préciser). Toutefois, si l'enfouissement des citernes et des canalisations s'avère techniquement difficilement réalisable (sols rocheux), celles-ci devront être ceinturées par un mur en maçonnerie pleine de x m d'épaisseur ou tout autre élément incombustible présentant une résistance mécanique équivalente et dont la partie supérieure dépasse de x m au moins celles des orifices des soupapes de sécurité. Le périmètre situé autour des ouvrages devra être exempt de tout matériau ou végétaux combustibles sur une distance de x m mesurée à partir du mur de protection
- Mesures recommandées
  - ❑ La rénovation, la résistance du bâti.
  - ❑ Les travaux et ouvrages destinés à réduire les conséquences du risque d'incendie de forêt.

❖ Dispositions applicables en zone bleue

- Sont interdits
- Sont autorisés avec prescriptions
- Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
  - ❑ Mesures relatives à l'occultation des ouvertures et la protection des pièces de charpentes des bâtiments : elles peuvent imposer le remplacement des parties extérieures des constructions constituées de matériaux inflammables (par exemple, les volets en PVC).
  - ❑ Obligation d'enfouissement ou de suppression pour les propriétaires, exploitants ou utilisateurs de citernes ou de réserves aériennes d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés. Les conduites d'alimentation de ces citernes jusqu'aux constructions seront enfouies à une profondeur réglementaire.
- Mesures recommandées
  - ❑ La rénovation, la reconstruction après sinistre si elle est autorisée, la résistance du bâti.
  - ❑ Les travaux et ouvrages destinés à réduire les conséquences du risque d'incendie de forêt.

❖ Dispositions applicables en zone blanche d'aggravation du risque

- Sont interdits
  - ❑ Réglementation relative à l'usage du feu et les périodes d'usage en vertu des dispositions du code forestier.
  - ❑ Réglementation relative à l'usage des barbecues (usage, type, implantation)
- Sont autorisés avec prescriptions
- Mesures recommandées

◆ **Règles de prévention, de protection et de sauvegarde**

❖ Dispositions applicables en zones rouge et bleue

- Sont interdits
  - ❑ Les réserves de bois, les réserves de combustibles, les dépôts inflammables trop proches des habitations
- Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)

Pour les communes

- ❑ Etablir un plan de prévention d'intervention et de secours visant la mise en sécurité des personnes (plan d'évacuation), complétant éventuellement le(s) plan(s) élaboré(s) au niveau préfectoral .
- ❑ Etablir un programme de débroussaillage et d'entretien des espaces boisés et de leurs abords
- ❑ Les travaux de DFCl qui délimite le périmètre de protection et de reconstitution forestière (PPRF)
- ❑ La mise en place de poteaux d'incendie reliés à un réseau normalisé ou de réservoirs publics d'au moins x m<sup>3</sup> dotés d'une prise d'eau normalisée, de façon à ce qu'aucun bâtiment ne soit situé à une distance supérieure à x m d'un hydrant normalisé. Calendrier des travaux en fonction de l'urgence.
- ❑ La création de piste forestière, de voirie périmétrale à une zone urbanisée<sup>1</sup>
- ❑ La création et l'aménagement de voirie notamment aire de retournement normalisé permettant la manœuvre des véhicules de secours, équipement d'un réseau hydrant normalisé
- ❑ Définir des travaux destinés à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens existants situés dans les zones de risque
- ❑ Les mesures de gestion et de fonctionnement en ce qui concerne les activités saisonnières (campings par exemple).
- ❑ Réaliser régulièrement des campagnes d'information (réactualisée tous les 5 ans).

Pour les maîtres d'ouvrage des infrastructures routières publiques

- ❑ Etablir un plan d'alerte et d'intervention, en liaison avec les services départementaux d'incendie et de secours et les autres services compétents de l'Etat, visant la mise en sécurité des usagers des voies publiques.

Pour les personnes privées, physiques ou morales, les organismes et collectivités publiques

- ❑ Le débroussaillage le long des routes ouvertes à la circulation publique obligatoire en vertu de l'article L 322-7 du Code forestier : à la charge de l'Etat et des collectivités publiques (x m de part et d'autre)
- ❑ Le débroussaillage et le maintien en l'état débroussaillé (distance maximale à déterminer en fonction de l'aléa)
- ❑ Le nettoyage des rémanents
- ❑ L'élagage et la taille en permanence des arbres de telle sorte que les premiers feuillages soient maintenus à une distance minimale, que le PPRIF détermine, de tout point des constructions
- ❑ Curer régulièrement les gouttières pour éviter les risques de mise à feu des toitures
- ❑ Les travaux d'entretien et de gestion normaux des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan, à condition de ne pas aggraver les risques et de ne pas augmenter le nombre de personnes exposées,

---

<sup>1</sup> En revanche, il ne semble pas juridiquement possible d'imposer la création d'une servitude de passage fondée sur une déclaration d'utilité publique. Cette mesure fera donc l'objet d'une recommandation. De plus, ce type de servitude doit être envisagée uniquement comme permettant la protection des biens et ne doit pas servir de prétexte à permettre l'urbanisation de certains secteurs à risque.

- ❑ Les aménagements, travaux et ouvrages destinés à protéger la forêt et les constructions existantes
- ❑ Pour les propriétaires et ayants droit
- ❑ Pour les établissements recevant du public existants, mise en œuvre dans un délai de x ans de prescriptions préventives portant sur l'information, l'alerte l'évacuation et la mise en sécurité des personnes.
- ❑ La mise en œuvre de dispositions relatives à la mise en sécurité des parkings collectifs existants (plan d'évacuation, ...).
- Mesures recommandées
  - ❑ A charge de la commune, toute disposition de nature à améliorer l'accès et le passage des secours ainsi que l'éventuelle évacuation simultanée des personnes menacées (notamment création de servitude de passage).
  - ❑ Encourager la création d'un Comité Communal Feux de Forêt
  - ❑ Elargir les voies privées desservant les bâtiments pour permettre en tout point le croisement de deux véhicules sans ralentissement, ni manœuvre.
  - ❑ Desserte par les réseaux d'incendie : bâtiments situés à moins de x m d'un poteau d'incendie relié à un réseau normalisé ou d'un réservoir public d'au moins x m<sup>3</sup> doté d'une prise d'eau normalisée directement accessible aux engins de secours.
  - ❑ Encouragement des propriétaires de réserves d'eau individuelles (piscines, bassins...) à équiper leurs installations de dispositifs de pompes autonomes ainsi qu'à assurer l'accès et l'utilisation de ces dispositifs aux équipes de lutte contre l'incendie. Equiper les habitations disposant d'une réserve d'eau d'une motopompe de x m<sup>3</sup>/h de débit, actionnée par un moteur thermique, susceptible d'alimenter une lance de 40/14 avec l'aide de trois tuyaux de x mm de diamètre et de x m de longueur. Remiser cet équipement dans un coffre ou une construction incombustible
  - ❑ Réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux soumise à la constitution d'associations syndicales (article 4 du décret 95-1089 du 5 octobre 1995), chargées de la réalisation des travaux, de l'entretien des espaces, des équipements et matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêt. Cette prescription n'est applicable que lorsque les procédures d'autorisation permettent d'y recourir, notamment lors d'opérations réalisées sous forme de lotissements et permis de construire groupés
  - ❑ La plantation à proximité des bâtiments ou de manière continue des espèces très combustibles tels que mimosa, cyprès...
- ❖ Dispositions applicables en zone blanche
  - Sont interdits
  - Mesures obligatoires (délai d'exécution à préciser en fonction du risque : dès l'approbation ou dans un délai de X années après l'approbation)
    - ❑ Réglementation (autorisation sous réserve de prescriptions, interdiction, règles de gestion) concernant les voies de circulation,

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

les nouvelles infrastructures, les lignes de transport d'énergie, les installations classées, le respect de certains critères techniques, l'obligation d'entretien

➤ Mesures recommandées

*Nota : Tout ce qui concerne la réglementation relative à l'usage du feu et les périodes d'usage fait l'objet d'arrêtés préfectoraux, compte tenu de la prise en compte d'éléments factuels pouvant varier dans le temps (notamment les données météorologiques). Ce type de mesures n'est donc pas inclus dans le règlement d'un PPR.*

## L'intervention du préfet en marge des PPRIF

La question est de savoir s'il est possible pour le Préfet de prévoir des dispositions, par nature plus sévères, en marge des exigences imposées par le règlement du PPRIF. La réponse à cette interrogation est positive si un certain nombre de conditions est respecté.

La jurisprudence a jugé **qu'un Préfet peut imposer des prescriptions et des restrictions à certaines activités, au moment de leur création mais aussi lorsque les circonstances de fait ou de droit viennent à changer**. Les magistrats ont jugé légal le fait de restreindre l'autorisation préfectorale délivrée à l'exploitant de camping, en ce qui concerne les zones menacées, compte tenu de la délimitation des zones inondables, pour assurer la sécurité publique (TA Strasbourg, 31 décembre 1997, société Burghard, n° 95533)

En fait, les interdictions préfectorales ou les restrictions d'exploitation sont licites toutes les fois que **la mesure est proportionnée au risque** (CAA Marseille, 17 juin 1999, Toscano, n° 97MA00924), quand bien même la mesure est plus sévère que celles contenues dans le règlement du PPRIF. Le Tribunal des conflits, en date du 25 janvier 1993 (Préfet de la Haute-Corse c. SCI Oasis, n° 2847) a d'ailleurs estimé que les dispositions de l'article L 322-1 du Code forestier, pour permettre une lutte efficace contre les incendies de forêt, n'excluent pas, même si elles ne mentionnent expressément que le « débroussaillage », la possibilité pour le préfet, en cas de nécessité caractérisée, de prendre **les mesures qui s'avèrent indispensables compte tenu de la situation des lieux** afin de maîtriser les sinistres éventuels, comme par exemple de prescrire les abattages d'arbres nécessaires.

## **PPRIF et pouvoirs de police du maire**

### ***Intervention du maire dans le cadre du PPRIF***

Lorsqu'il met en application les mesures prescrites par le PPR, le maire exerce son pouvoir de police municipale mais au nom de l'Etat, en tant qu'agent déconcentré exécutant les mesures de police prescrites par les autorités supérieures (article L 2122-27 du CGCT).

Le maire se trouve donc en situation d'agent de l'Etat : l'Etat exerce une autorité sur une autre autorité, celle du maire. Ce pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant notamment des mesures d'instruction, c'est-à-dire des ordres de service. Aux instructions qui lui sont adressées, le subordonné, en l'occurrence le maire, doit se conformer sous peine d'engager sa responsabilité. L'Etat emprunte ainsi à la commune, personne morale décentralisée son cadre géographique et son organe exécutif pour l'accomplissement de tâches administratives d'Etat, notamment dans le cadre de l'exercice de pouvoir de police spéciale. Le maire cumule donc ici sa qualité de représentant de la commune et d'autorité décentralisée en qualité d'agent de l'Etat (technique du dédoublement fonctionnel). Ainsi, lorsqu'une réglementation de police a été édictée, l'autorité de police est tenue de prendre les mesures de tous ordres (décisions, signalisations, interventions sur le terrain) propres à en assurer son application et son effectivité. En tant qu'agent de l'Etat, le maire est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet qui est en droit de lui adresser des instructions, d'annuler ou de réformer ses décisions et de substituer à lui, en cas de mise en demeure restée infructueuse, lorsqu'il néglige d'accomplir un acte en tant qu'agent de l'Etat.

Par conséquent, les mesures de prévention imposées par le PPRIF doivent être exécutées par le maire sur le territoire de sa commune.

### ***Intervention du maire en marge du PPRIF***

La question qui se pose est de savoir si le maire peut encore user de ses pouvoirs de police pour prendre des mesures préventives en matière de risque d'incendie de forêt, alors qu'un PPRIF est en vigueur. Le maire peut-il prescrire des mesures complémentaires ou plus sévères de celles prévues par le PPRIF notamment en situation d'urgence ?

Il faut préciser qu'en vertu du **Code forestier**, le maire peut intervenir en matière de prévention des incendies de forêts (cf. notamment art. L 321-4 et s., L 322-2, L 322-3 et s.). La mise en œuvre d'un **PPRIF ne met donc pas fin aux obligations que ce Code met à la charge du maire.**

Par ailleurs, toutes les fois que l'ordre public est menacé sur le territoire de sa commune, le maire doit intervenir. Le fondement de son intervention est l'article L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment...5° Le soin de prévenir par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de*

*terre ou de rochers, les avalanches et les autres accidents naturels(...) et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».*

En vertu d'une jurisprudence constante depuis l'arrêt de principe Labonne (CE Labonne 8/8/1919), l'existence d'une police spéciale ne fait pas nécessairement obstacle à l'exercice de la police générale. **La mesure prise au niveau « supérieur » n'exclut donc pas la possibilité pour les autorités « inférieures » de prendre dans la limite territoriale de leur compétence des mesures plus rigoureuses.** « *L'existence de pouvoirs reconnus au maire dans le cadre d'une police spéciale ne fait pas obstacle à ce que celui-ci use de ses pouvoirs de police générale pour assurer le maintien de la sécurité publique sauf si cette usage, hors de cas d'urgence, a eu pour objet ou pour effet de ne pas respecter la procédure prévue pour la police spéciale* » (CE 22/12/1993, Commune de Carnoux-en-Provence, RDP 1994, p.588, dans le même sens CE 2/7/1997, Bricq, p.275, DA 1997, n°323, RFDA 1997, p.1104, arrêt relatif à la tranquillité publique).

Toutefois, **ces mesures ne se justifient qu'à la condition que les circonstances locales l'exigent.** En effet, cette substitution n'est légale que si elle a lieu en raison de la **gravité, de l'urgence des circonstances ou de péril imminent** (CE sect. 6/1/1997, Soc. As. Conseil Formation, p.8). L'arrêt du Conseil d'Etat du 22 janvier 1982, Association « Foyer de ski de fond de Crévoux » (req n° 14586) donne une bonne illustration du principe de la substitution des pouvoirs de police : « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que le lieu-dit « les avalanches » (...) est particulièrement exposé au risque d'avalanches ; que ce risque était encore accru par les conditions atmosphériques prévalant au début du mois de février 1978 ; qu'en interdisant jusqu'au rétablissement des conditions atmosphériques plus favorables, la pratique du ski de fond au lieu-dit « les avalanches », par son arrêté du 21 février 1978, le maire de Crévoux a pris une mesure limitée dans l'espace et dans le temps et justifiée par la nécessité de prévenir le danger d'accidents dus aux avalanches (...).*

En conséquence, l'obligation de prendre une mesure de police administrative est subordonnée à trois conditions : il faut que la **mesure de police soit indispensable** pour **faire cesser un péril grave** résultant d'une **situation particulièrement dangereuse** pour l'ordre public (CE 1959, Doublet).

En revanche, **en l'absence de péril imminent, le maire ne peut s'immiscer dans un domaine de police relevant de la compétence du préfet**, sous peine d'illégalité (CE 7 juin 1939, Leroux-Piémont, rec. P. 3777 inondation).

Dans le cas d'un danger grave ou imminent, le maire intervient sur le fondement de l'article L 2212-4 du Code général des collectivités territoriales : « *En cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ». Le juge apprécie la notion de péril imminent au cas par cas : elle donc assez fluctuante.

Une décision récente de la Cour administrative d'appel de Nancy rappelle les principes qui prévalent en la matière (CAA Nancy, 9 déc. 1999, Commune de Saint Avold, n° 96NC07137, AJDA, 20 mars 2000, p.221 et s.). En application de la directive Seveso et de la loi du 22 juillet 1987, le préfet de la Moselle a défini par arrêté du 5 décembre 1989, un périmètre de protection autour d'un complexe industriel, projet qualifié de PIG par un arrêté du 7 février 1990. Ce projet a délimité deux zones de protection autour du complexe. Une des zones a interdit les constructions à usage d'habitation et l'extension des constructions existantes non justifiée par l'exercice d'activités industrielles. Le POS de la commune de Saint-Avold a pris en compte les contraintes du PIG. Par arrêté municipal en date du 28 mars 1995, le maire a interdit toute création nouvelle de locaux destinés à l'habitat résidentiel, y compris la réutilisation de locaux vides aux fins d'habitat dans la zone en

question. Or, les Houillères du Nord, propriétaires de maisonnettes dans cette zone, construites avant la création du complexe industriel, avait pris la décision de les vendre. Compte tenu de l'arrêté municipal, ces ventes étaient compromises. La Cour d'appel de Nancy a estimé qu'en raison du risque pour la population à proximité des installations industrielles, la mesure prise par le maire avait pour objet d'éviter la pérennisation d'une situation dangereuse par le gel des locaux. Cette **mesure** devait donc être considérée comme **légale** car **nécessaire et appropriée à l'importance de la menace** (CE, 29 juin 1990, Bedat c. Commune de Borce, CJEG décembre 1990, p.413, concl. H. Toutée, note H. Cardon).

En conséquence, **la mise en œuvre d'un PPRIF ne fait pas obstacle à l'exercice des pouvoirs de police générale du maire** qui peut **prendre des mesures plus sévères** en matière de prévention des risques d'incendie de forêt **lorsque la gravité de la situation ou l'urgence l'exige.**

**L'absence d'exercice des pouvoirs de police générale du maire** alors que des mesures ont été prises par une autorité supérieure au titre d'une police spéciale mais que des circonstances justifient son intervention, est illégale et **peut engager sa responsabilité.** Dans l'affaire de la catastrophe du Grand Bornand, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que les pouvoirs conférés au préfet en matière d'autorisation d'ouverture de camping ne dispensaient pas le maire d'exercer son pouvoir de police. En l'espèce, sa carence a été considérée comme fautive (CAA Lyon, 13 mai 1997, Balusson et autres, Lebon tables, p.1072).

## **Le contrôle du respect des obligations imposées par le PPRIF**

Le maire se trouve doublement concerné par la mise en œuvre d'un PPR IF : en tant qu'agent déconcentré de l'Etat et en vertu de ses pouvoirs de police municipale.

**La mise en œuvre des PPR IF place le maire en situation d'agent de l'Etat** : l'Etat exerce une autorité sur une autre autorité, celle du maire. Ce pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant notamment des mesures d'instruction, c'est-à-dire des ordres de service. Aux instructions qui lui sont adressées, le subordonné, en l'occurrence le maire, doit se conformer sous peine d'engager sa responsabilité. L'Etat emprunte ainsi à la commune, personne morale décentralisée son cadre géographique et son organe exécutif pour l'accomplissement de tâches administratives d'Etat, notamment dans le cadre de l'exercice de pouvoir de police spéciale. Le maire cumule donc ici sa qualité de représentant de la commune et d'autorité décentralisée en qualité d'agent de l'Etat (technique du dédoublement fonctionnel). En tant que tel, **le maire est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet qui est en droit de lui adresser des instructions, d'annuler ou de réformer ses décisions et de substituer à lui, en cas de mise en demeure restée infructueuse, lorsqu'il néglige d'accomplir un acte en tant qu'agent de l'Etat.**

Le contrôle des obligations mises à la charge des communes en vertu du règlement du PPRIF relève donc de la responsabilité du Préfet, qui concrètement délèguera cette tâche aux services déconcentrés de l'Etat (ONF, DDAF et DDE pour le contrôle des prescriptions sur l'existant). D'une manière générale, le maire se trouve contraint d'exécuter toutes les obligations prescrites par cet instrument de prévention, sous peine d'engager sa responsabilité.

Par ailleurs, **les ouvrages de protection et de prévention des incendies de forêt situés sur le territoire d'une commune sont entretenus et vérifiés sous la responsabilité du maire**, en vertu de son **pouvoir de police générale** destiné à assurer entre autres l'ordre et la sécurité publics. En vertu des articles L 2122-24, L 2212-1 et suivants du Code général du Code des collectivités territoriales, **le maire intervient au titre de son pouvoir de police municipale, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département. Le Préfet est donc tenu de s'assurer que le maire procède bien à la vérification et à l'entretien des ouvrages de protection contre l'incendie.** En cas de carence du maire, l'article L 2215-1 du Code général des collectivités territoriales impose au préfet de pallier cette carence, après mise en demeure restée sans effet.

Quant au **contrôle du respect de l'obligation de débroussaillage**, nous avons vu que la loi d'orientation forestière désigne explicitement le maire responsable de cette tâche (pour le détail voir le Chapitre relatif aux zones défendables).

## **Les effets des mesures de police (générale et spéciale) et l'atteinte à la propriété privée**

Une question se pose concernant l'atteinte à la propriété que peuvent entraîner les mesures prises dans le cadre du pouvoir de police des autorités et notamment dans le cadre d'un PPRIF.

D'une manière générale, **les pouvoirs de police permettent l'édiction de mesures portant atteintes aux libertés publiques** nonobstant les dispositions de l'article 4 de la DDHC et de l'article 34 de la Constitution. La police administrative peut ainsi restreindre des activités, en les interdisant par exemple, même si elles sont licites (ex : CE, Ass. 27 oct. 1995, commune de Morsang-sur-Orge et Ville d'Aix-en-Provence : ni la liberté du travail, ni celle du commerce et de l'industrie ne font obstacle à l'interdiction si cette interdiction est le seul moyen de protéger l'ordre public).

Mais, l'atteinte portée aux libertés publiques notamment par l'interdiction d'activités pourtant licites subordonne tout naturellement la légalité des mesures de police à sa nécessité. **La mesure de police doit donc être justifiée.** Après avoir vérifié que la mesure contestée a bien été prise en vue du maintien de l'ordre public, le juge administratif recherche, en examinant toutes les données de l'espèce si son édicton était nécessaire pour assurer ce maintien. Si ce n'est pas le cas la mesure contestée est illégale. Au contraire, **la légalité de la mesure de police est reconnue s'il apparaît que l'ordre public n'aurait pu être maintenu par une mesure moins rigoureuse.**

En ce qui concerne les interdictions « générales et absolues », elles sont « suspectes » d'illégalité. Cependant il s'agit toujours d'une question d'espèce, appréciée au cas par cas pour établir si une interdiction est ou non trop générale ou trop absolue au regard des nécessités d'ordre public. Si elle ne l'est pas, il n'y aura pas d'obstacle à la reconnaissance de sa légalité.

En matière de prévention des risques d'incendie de forêt, les **atteintes à la propriété privée** peuvent donc être justifiées **à condition que ces atteintes ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi** (principe rappelé par la Cour administrative d'appel de Nancy, 9 déc. 1999, *op. cit.*).

Par exemple, en ce qui concerne les pouvoirs de police spéciale, l'article L 322-12 permet **l'accès aux propriétés privées** à l'exclusion des locaux domiciliaires et leurs dépendances bâties, aux seules fins **de constater l'exécution des travaux de débroussaillage, afin en cas de non exécution, d'y pourvoir d'office.**

De même, les atteintes à la propriété privée en raison des mesures prises au titre du pouvoir de police générale et *a fortiori* d'un pouvoir de police spéciale en vue de prévenir les risques d'incendie de forêt sont légales.

Lorsque **les travaux présentent un danger pour le public** parce qu'ils sont entrepris **sur un terrain exposé à un risque**, le maire est fondé à user de ses pouvoirs de police générale afin de les **interdire.**

Dans certains cas, si les **travaux entrepris sont de nature à aggraver le risque**, le maire peut les **interdire.**

Un arrêté municipal de **mise en demeure imposant à un particulier d'exécuter des travaux de débroussaillage** dans un délai de 15 jours n'est pas entaché d'illégalité (TA Nice, 30 avril 1999, M. Giaume c. commune de Menton, n° 96-2687).

De même, **la réalisation de travaux de protection sur des propriétés privées en vue de faire disparaître les risques** relève de **l'usage normal des pouvoirs de police du maire**. « (...) *il appartient au maire, dans les cas prévus par cette disposition, d'ordonner des travaux sur des propriétés privées, sa décision comportant le droit d'entrer sur lesdites propriétés pour l'exécution des travaux ; que, s'agissant de travaux d'intérêt collectif, ils doivent être exécutés par la commune et à ses frais. (...) mais que le maire n'a pu légalement, par l'arrêté attaqué, imposer au requérant l'exécution desdits travaux d'intérêt collectif par ses soins et à sa charge, sauf tel recours que de droit de la commune contre le sieur Mure à raison de faits qui, comme elle le soutient devant le Conseil d'Etat, seraient de nature à engager la responsabilité du requérant* » (CE Ass., 24 janvier 1936, Leb., p.105).

En conséquence, le préfet ou le maire peut prescrire à des propriétaires privés la réalisation de travaux destinés à prévenir la survenance d'un risque d'incendie de forêt.

Lorsque ces travaux sont prescrits en vertu d'un PPRIF, la mesure est considérée comme légale à condition qu'elle soit proportionnée au risque et que l'atteinte à la propriété privée ne soit pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

En revanche, lorsque le maire intervient en vertu de son pouvoir de police générale, il doit justifier d'un péril grave ou imminent pour prescrire des travaux sur les propriétés privées, en vertu de la jurisprudence.

Ces travaux constituant des travaux publics, ils sont réalisés dans l'intérêt collectif par la commune aux frais de celle-ci. Ils ne peuvent donc pas être supportés financièrement par le propriétaire.

Toutefois, le maire peut également prescrire au propriétaire privé la réalisation de travaux ou d'ouvrages destinés à faire face à un risque naturel (CE, 4 décembre 1974, Bonneau, Rec., p.608).

## PPRIF et délivrance des permis de construire

Les modifications imposées par la loi Solidarité Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 (cf. la phase 1) et l'avis du Conseil d'Etat du 3 décembre 2001 assimilant les PPR à des documents d'urbanisme permettent de disposer d'un arsenal juridique complet et efficace pour limiter l'urbanisation dans les zones de risque.

La question est de savoir s'il est possible de refuser un permis de construire ou de l'assortir de prescriptions supplémentaires si la parcelle constructible se situe dans une zone bleue d'un PPRIF.

En fonction des caractéristiques du risque encouru et de celles du projet de construction envisagé, la délivrance du permis de construire pourra donner lieu à des prescriptions spécifiques, que le permis soit délivré sur la base d'un POS ou sur celle du Règlement National d'Urbanisme. La jurisprudence administrative permet de connaître les critères d'appréciation du dossier de permis de construire au vu du risque d'incendie de forêt, lorsqu'il n'existe pas de PPRIF. Si celui-ci est approuvé, les prescriptions du règlement devront être respectées par le permis de construire.

Ces prescriptions peuvent consister en des **conditions d'implantation du bâtiment** (éloignement...), une **modification des caractéristiques de la construction** (matériaux, type de construction...) ou en l'obligation de **réaliser certains travaux annexes** (élagage, débroussaillage...). On peut citer les critères relatifs au **gabarit des voies d'accès** eu égard à l'importance et à la nature des constructions envisagées, à **la circulation et à l'utilisation des engins de lutte** contre l'incendie, à la **desserte en eau et électricité** dans des conditions conformes aux règlements en vigueur, à la construction de nature ou non à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux, sites et paysages naturels (CE 10 juin 1992, Commune de Falicon, Rec., p.227).

Les juges se livrent à une **appréciation au cas par cas** de chaque élément, **en fonction de la zone dans laquelle se situe la parcelle et de ses caractéristiques** (Cf. CAA Lyon, 4 avril 1995, Préfet du Vaucluse, Droit de l'environnement, 1995, n° 32, p.88, annulation du jugement du tribunal administratif refusant le sursis à exécution concernant un permis de construire pour une construction soumise à un incendie de forêt, quand bien même le permis de construire est assorti de la prescription de l'établissement d'une réserve d'eau de 30 m<sup>3</sup> et la parcelle est desservie par le réseau d'eau public).

Il est donc possible **compte tenu de cette appréciation au cas par cas, de refuser un permis de construire dans une zone bleue d'un PPRIF**, en se fondant sur l'article R 111-2 du Code de l'urbanisme. Celui-ci prévoit que le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales en cas d'atteinte à la salubrité et à la sécurité publique. A l'origine, cette disposition était appliquée à l'encontre des projets comportant en eux-mêmes des risques pour la sécurité publique. Par une interprétation *a contrario*, l'administration a utilisé cet article pour la prévention des risques naturels et éviter les risques auxquels les constructions peuvent être soumises. La jurisprudence a interprété le terme "*sécurité*" de l'article R 111-2 d'une manière large : il concerne tout type de risques naturels et permet de refuser un permis de construire dans une zone à risque, notamment en ce qui concerne les risques d'incendie de forêts<sup>1</sup>. De plus, l'article R 111-4 (« *Le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas*

<sup>1</sup> CE, 16 octobre 1992, Commune de Beaumont-de-Lomagne contre SCI de la Lomagne et autres, Rec., p.1391.

*desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles envisagé, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie » (...)*) indique que l'accessibilité des engins de secours et de lutte contre l'incendie constitue l'un des éléments qui peuvent justifier le refus d'un permis de construire.

En définitive, le classement d'une parcelle en zone bleue d'un PPR IF ne présume pas a priori la constructibilité de cette parcelle et donc de la délivrance « automatique » d'un permis de construire. Les services instructeurs devront donc vérifier, au cas par cas, si la parcelle réunit effectivement toutes les conditions imposées par le règlement du PPR IF (desserte en eau, voirie au norme...), faute de quoi le permis de construire pourra être refusé.

Par ailleurs, les magistrats **sanctionnent systématiquement la délivrance d'un permis de construire qui ne serait pas assortie de prescriptions suffisantes** permettant de faire échec aux risques. En revanche, **lorsque l'intensité du risque encouru ne le justifie pas ou lorsque la demande de permis de construire a déjà pris en compte le risque naturel**, le maire peut délivrer **le permis de construire sans l'assortir de conditions supplémentaires** (CE, 23 déc. 1994, ministre de l'Equipement c. Mme Peissik, BJD, 2/95, p.141 ; CAA Lyon, 11 mai 1999, commune de Vaison-la-Romaine, en matière d'inondation).

Tout permis de construire concernant une parcelle située dans le zonage d'un PPR ne sera donc délivré que si d'une part, le dossier de demande contient des prescriptions conformes et suffisantes par rapport aux exigences du règlement du PPR et d'autre part, si le dossier ne spécifie rien, l'autorisation devra indiquer les prescriptions à appliquer.

La question qui se pose est de **savoir s'il est possible que le permis de construire impose des mesures de construction plus contraignantes que celles prévues par le PPRIF**. L'étude de la jurisprudence ne permet pas de donner une solution tranchée, puisqu'aucune affaire de ce type là n'a été encore jugée. Cependant, un **raisonnement par analogie** permet de proposer une réponse.

D'une part, en vertu des articles R 123-21 et R 421-2 du Code de l'urbanisme, **un POS ne peut légalement prescrire de joindre au dossier des pièces non prévues par la réglementation générale**. De plus, si les POS peuvent sur le fondement de l'article L 131-1 du Code de l'urbanisme déterminer dans les zones de risques, des règles d'urbanisme adaptées à l'existence de ces risques, **aucune disposition législative ou réglementaire ne permet de fonder l'édiction par un POS de règles de construction concernant la protection et notamment des aménagements intérieurs** (CAA Lyon, 26 février 2002, Commune de Mandelieu la Napoule, n° 96 LY00117, arrêt concernant un risque d'inondation).

D'autre part, lorsque le **permis de construire est assorti de prescriptions spéciales en vertu de l'article R 111-2** du Code de l'urbanisme, le juge administratif **contrôle si les conditions imposées par l'administration sont justifiées**. Transposées au cas des PPRIF, ces dispositions ne devraient pas permettre à l'autorité compétente en matière de permis de construire d'assortir celui-ci de prescriptions supplémentaires compte tenu des exigences déjà imposées par le PPRIF. Si toutefois, cette autorité compétente prévoyait d'autres prescriptions, elles seraient soumises au contrôle du juge sur leur opportunité. Or, **compte tenu des exigences contenues dans le règlement du PPRIF, ces mesures contraignantes pourraient apparaître comme illégales car disproportionnées ou non justifiées**.

## **Ce qu'il faut retenir**

### **PPRIF et pouvoir du Préfet**

- ◆ Toutes les mesures de prévention peuvent être imposées par l'intermédiaire du PPRIF, puisque l'attribution au préfet d'un pouvoir de police en matière de risque naturel lui confère de larges pouvoirs, à condition que les mesures soient proportionnées au risque ou encore que les mesures soient indispensables, compte tenu de la situation des lieux.

### **PPRIF et pouvoir du maire**

- ◆ Les mesures de prévention imposées par le PPRIF doivent être exécutées par le maire sur le territoire de sa commune. Le maire est considéré dans ce cas comme agent de l'Etat, soumis au pouvoir hiérarchique du Préfet, qui est en droit de lui adresser des instructions.
- ◆ Le PPRIF ne met pas fin aux pouvoirs que le maire détient en vertu du Code forestier. De plus, le maire peut imposer d'autres obligations que celles prévues par le PPRIF, en vertu de son pouvoir de police générale, lorsque les circonstances locales l'exigent en raison de la gravité, de l'urgence de la situation ou de péril imminent. L'absence d'exercice du pouvoir de police peut engager la responsabilité du maire, alors que les événements exigeaient une intervention.

### **Le contrôle du respect des obligations imposées par le PPRIF**

- ◆ Le maire est soumis au pouvoir hiérarchique du Préfet qui est en droit de lui adresser des instructions, d'annuler ou de réformer ses décisions ou encore de se substituer à lui, en cas de mise en demeure restée infructueuse, lorsqu'il néglige d'accomplir un acte en tant qu'agent de l'Etat, en l'occurrence ici de mettre en œuvre les mesures de prévention imposées par le PPRIF.
- ◆ Les ouvrages de protection et de prévention des incendies de forêt situés sur le territoire d'une commune sont entretenus et vérifiés sous la responsabilité du maire, en vertu de son pouvoir de police générale, sous le contrôle administratif du préfet.

### **PPRIF et atteinte à la propriété privée**

- ◆ Les atteintes à la propriété privée dans le cadre de la mise en œuvre d'un PPRIF peuvent être justifiées à condition que ces atteintes ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. Exemple : accès aux propriétés privées, interdiction de certains travaux sur une parcelle, obligation de débroussaillage, réalisation de travaux de protection dans l'intérêt général sur une propriété privée.

### **PPRIF et permis de construire**

- ◆ Il semble possible de refuser un permis de construire pour une parcelle située en zone bleue d'un PPRIF, sur le fondement de l'article R 111-2, à condition de justifier ce refus (condition d'implantation du bâtiment, caractéristiques de la construction, gabarit des voies d'accès, alimentation en eau...).
- ◆ Le permis de construire doit être assortie de prescriptions suffisantes pour faire échec au risque. Ces prescriptions doivent être proportionnées à celui-ci.

## **LES MESURES INCITATIVES QU'IL EST POSSIBLE DE METTRE EN PLACE POUR LA MISE EN CONFORMITE AUX PPRIF**

### Sommaire

Rappel des orientations de recherche.....	299
les opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.....	300
Qu'est ce qu'une OPAH ?.....	300
Une procédure incitative .....	302
Les OPAH en chiffre.....	302
Comment est mis en œuvre une OPAH ?.....	303
Quelles subventions ?.....	304
<i>Principes généraux d'attribution des subventions</i> .....	304
<i>Qui peut bénéficier d'une subvention ?</i> .....	304
<i>Pour quels logements ?</i> .....	305
Quels travaux ?.....	306
Les conditions pour bénéficier de subventions dans le cadre d'une OPAH.....	308
Les PST : Les programmes Sociaux Thématiques.....	309
Les RHI : Les opérations de résorption de l'habitat insalubre.....	310
Ce qu'il faut retenir .....	311

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF).  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
Pôle Cindyniques – ENSMP – Aspects juridiques

## Rappel des orientations de recherche

La mise en œuvre des **PPR implique une mise en conformité des bâtiments** et installations situés en zones rouges dans les 5 ans de l'approbation des PPR et dans la limite des 10% de la valeur vénale des biens.

Quelles sont alors les mesures incitatives qu'il est possible de mettre en place pour la mise en conformité aux PPR (OPAH, RHI etc.) ?

Peut-on envisager des remboursements ou des aménagements dans cet objectif et de quel ordre sont-ils ?

Il existe certaines possibilités en la matière, notamment l'OPAH (**Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat**), pour **inciter les personnes privées** dont le logement est concerné par un risque naturel et plus particulièrement par un risque incendie de forêt **à faire les travaux nécessaires à mise en conformité aux PPR.**

Ces mesures incitatives sont des **subventions** accordée, sous certaines conditions, pour la réalisation de certains travaux d'aménagement aidant les personnes privées qui le souhaitent.

## **Les OPAH** **les opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat**

### ***Qu'est ce qu'une OPAH ?***

**Une OPAH est une action d'aménagement** qui vise à améliorer les logements anciens et leur environnement dans un périmètre donné en coordonnant l'action publique et l'action privée.

Une OPAH est une **action concertée entre l'Etat, l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et une collectivité locale** (commune ou établissement public intercommunal), dans le but de requalifier dans son ensemble un quartier, des îlots, une ville, un secteur rural et notamment de **réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements, en proposant aux propriétaires sous certaines conditions des taux majorés de subvention.**

La procédure existe depuis 1977, elle associe donc l'Etat, l'ANAH et une ou plusieurs **collectivités locales** qui s'engagent, dans le cadre d'une **convention**, à **mobiliser des moyens au service des objectifs de l'OPAH.**

L'Opération Programmée d'amélioration de l'Habitat constitue la procédure d'intervention des collectivités locales pour les quartiers existants. L'OPAH a pour objet la requalification générale du quartier par la remise sur le marché de logements réhabilités ainsi que le maintien des services de voisinage et du cadre urbain : espaces publics, services,...

**C'est donc une opération incitative : il s'agit de créer des conditions favorables à la réalisation de travaux.**

**Afin d'aider les propriétaires à réaliser les travaux, la collectivité met en œuvre des actions d'accompagnement** : espaces publics, aménagements, équipements...

L'OPAH poursuit un double objectif :

- réhabiliter le patrimoine bâti et améliorer le confort des logements, tout en intégrant les ménages aux ressources modestes,
- **intégrer les travaux d'amélioration de l'habitat dans une politique d'aménagement plus globale.**

L'OPAH fait l'objet d'une **convention d'une durée de trois ans**. Elle peut être prolongée dans certains cas.

Elle **précise le périmètre géographique de l'opération et le montant des aides** susceptibles d'être accordées pour l'amélioration de l'habitat.

Lorsqu'un propriétaire bailleur accepte de pratiquer un loyer réglementé (loyer conventionné), le taux de subvention de l'ANAH peut être majoré jusqu'à 35 % des travaux réalisés, voire plus lorsqu'une collectivité locale apporte une aide supplémentaire (5 %).

Quant aux propriétaires occupants, ils peuvent bénéficier, sous réserve de respecter un plafond de ressources, d'une aide financière (Prime à l'Amélioration de l'Habitat d'un taux de 30-35 % plafonnée à 17500 F) lorsqu'ils réalisent des travaux d'amélioration dans leur résidence principale.

**La signature d'une convention d'OPAH permet d'étendre, dans certaines limites, la liste des travaux subventionnables par l'ANAH** et de pratiquer des taux de subvention majorés, pour les propriétaires bailleurs comme pour les propriétaires occupants

A titre d'exemple, afin de favoriser la mise en œuvre d'OPAH " diversité sociale " dans les communes où le nombre de logements sociaux est insuffisant, l'ANAH majore ses taux de subvention pour les logements à loyer conventionné de 10% si la collectivité s'engage sur un montant identique de 10%.

L'OPAH donne lieu à une **mission de suivi-animation** confiée à une équipe chargée de la communication, de la prospection des logements, des études de réalisation et de l'assistance au montage des dossiers de réhabilitation.

### ***Une procédure incitative***

L'OPAH est une action privilégiée de coopération entre les acteurs publics et privés (propriétaires) de la réhabilitation.

Ce n'est pas une procédure contraignante. Elle est fondée sur un **contrat** entre les différents acteurs. L'OPAH résulte d'une convention signée **entre la commune, ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, l'Etat et l'ANAH.**

**L'OPAH est incitative : elle n'impose pas de travaux, mais crée les conditions favorables à leur réalisation par tous les acteurs publics et privés.**

Pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux, la collectivité met en œuvre des actions d'accompagnement : équipement, commerces, aménagement d'espaces publics, insertion de logements publics.

La signature d'une convention OPAH permet d'étendre la liste des travaux subventionnables et de mettre en œuvre des taux de subventions majorés pour les bailleurs comme pour les propriétaires occupants.

### ***Les OPAH en chiffre***

- En 2001, 170 nouvelles OPAH ont été initiées.
- 676 opérations sont en vigueur.
- 93 millions d'euros de subventions de l'ANAH ont été attribués.
- Le nombre de logements subventionnés est de 29350.

### **Comment est mis en œuvre une OPAH ?**

**L'initiative d'une OPAH revient généralement aux communes ou aux EPCI (environ 95% des cas) et plus rarement aux conseils généraux.** La commune décidera alors en relation avec les services concernés de la DDE (notamment le service de financement) des objectifs poursuivis et de l'opportunité d'une telle opération en fonction de la situation locale :

- Dans les communes qui ne disposent pas d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) ou dans les secteurs aux caractéristiques urbaines et sociales complexes, une **étude préalable d'opportunité** permet de vérifier si l'OPAH est le mode d'intervention le mieux adapté.
- Le Conseil municipal ou l'EPCI définit les **objectifs et les enjeux de la commune en matière d'habitat** et choisit la structure chargée de la réalisation de l'étude préalable.
- Selon les résultats de l'étude préalable, le Conseil municipal ou l'EPCI décide ou non de poursuivre l'opération et de lancer l'étude de réalisation qui a pour but de définir les objectifs de l'OPAH, de vérifier sa faisabilité, de préciser les conditions de sa réalisation et d'en favoriser le succès. L'opération est donc précédée d'une **étude pré-opérationnelle** qui en **définit les objectifs quantitatifs et qualitatifs, les thèmes à traiter ainsi que les moyens à mettre en œuvre.**
- La commune décide alors elle-même des taux qu'elle investira suivant ses moyens et ses objectifs.
- Selon les résultats de l'étude pré-opérationnelle, le Conseil municipal ou l'EPCI décide ou non de poursuivre la démarche d'OPAH. Il élabore alors le projet de convention d'OPAH, en concertation avec l'Etat (préfet, DDE) et l'ANAH. Il est approuvé par le Conseil municipal et signé par la commune, l'Etat et l'ANAH.
- L'OPAH fait l'objet d'une **convention de 3 ans** qui précise :
  - **le périmètre géographique de l'opération et le nombre de logements concernés ;**
  - **les objectifs ;**
  - **le montant des aides financières accordées ;**
  - **les actions d'accompagnement et de suivi des habitants ;**
  - **le financement et les missions de l'équipe d'animation et de suivi retenue pour la durée de l'OPAH.**
- Une **mission d'animation** est donc confiée par la collectivité locale à un opérateur chargé de la mise en œuvre de l'opération : prospection des logements, diffusion de l'information, contact avec les propriétaires, études de faisabilité, assistance au montage des dossiers...
- L'OPAH est suivie par un **comité de Pilotage** qui réunit les partenaires et est placé sous l'égide de la collectivité locale. L'OPAH est mise en œuvre par une équipe opérationnelle qui assure l'information, l'animation et le suivi.

### **Quelles subventions ?**

C'est l'ANAH qui décide de l'octroi ou non d'une subvention au particulier demandeur, elle vérifiera dès lors si les travaux envisagés sont bien ciblés, définis par rapport aux objectifs préétablis.

**Des subventions à taux majoré sont attribuées par l'ANAH aux propriétaires bailleurs qui acceptent de « conventionner leur logement », c'est à dire de pratiquer un loyer réglementé.**

Selon les secteurs géographiques, **le taux de subvention de l'ANAH varie de 35% à 50% du montant plafonné des travaux subventionnables**. Il peut être majoré, de 5% par exemple, par l'Agence lorsqu'une collectivité locale (commune, département,...) apporte également une aide équivalente.

Pour les propriétaires occupants, le taux peut passer de 20 à 30% dans certains cas (OPAH dite de renouvellement urbain ou de revitalisation rurale).

### *Principes généraux d'attribution des subventions*

Les possibilités de subvention sont réduites **aux travaux sur les bâtiments des logements existants**. Les annexes sont exclues.

L'ANAH subventionne uniquement (et sous certaines conditions) les travaux d'amélioration réalisés dans les logements situés dans des **immeubles achevés depuis plus de quinze ans, appartenant soit à des propriétaires privés et mis en location à titre de résidence principale, soit à des propriétaires dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil et qui occupent personnellement le logement réhabilité**.

### *Qui peut bénéficier d'une subvention ?*

**La subvention peut être attribuée au propriétaire qui engage des travaux d'amélioration dans les logements répondant aux conditions de recevabilité.**

La subvention peut également être attribuée au **locataire** pour la mise aux normes du logement qu'il occupe.

Dans certains cas, des interventions spéciales à caractère social sont destinées à aider :

- Les propriétaires bailleurs non imposés sur le revenu ;
- Les propriétaires qui souhaitent supprimer les risques de saturnisme liés à la présence de plomb dans les peintures de leurs logements.

*Pour quels logements ?*

**Pour être subventionnables, les logements doivent, sauf exception, être achevés depuis plus de quinze ans au 1<sup>o</sup> octobre précédant la date de la demande. Après travaux, les logements doivent être loués ou occupés à titre de résidence principale pendant neuf ans.**

Les locations soumises à la TVA, les locations d'Etat ou à certains établissements publics, les logements de fonction, ainsi que ceux loués avec un commerce (bail mixte), ne permettent pas l'attribution d'une subvention ou entraînent son reversement.

## Quels travaux ?

**Dans une OPAH les travaux subventionnables sont ceux destinés à l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité** ou d'équipement, d'économie d'énergie, d'isolation acoustique ou d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques et réalisées dans les parties privatives ou communes des immeubles, dans la mesure où ces travaux figurent sur la liste des travaux subventionnables par l'ANAH et répondent aux conditions fixées.

**Ces travaux ne peuvent être subventionnés que lorsqu'il est constaté des insuffisances dans l'état du logement ou de l'immeuble :**

- soit par absence d'un ou plusieurs éléments d'équipement ;
- soit dans le cas où ces travaux se justifient pour assurer le respect des normes générales relatives à la sécurité, la salubrité et l'équipement ou pour améliorer la qualité du logement ou de l'immeuble.

### LISTE DES TRAVAUX SUBVENTIONNABLES

Sous réserve des conditions définies au §D

**Travaux destinés à l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'équipement des immeubles**

- Raccordement de l'immeuble aux réseaux
- Dispositif d'assainissement individuel
- Travaux de réfection des réseaux eau, électricité et gaz
- Travaux de renforcement du gros-œuvre
- Travaux de lutte contre l'humidité
- Travaux de remplacement et de renforcement des charpentes
- Travaux de réfection générale ou de grosses reprises de couverture
- Travaux de ravalement et de traitement des façades
- Travaux de création d'ouvertures pour baies ou portes
- Menuiseries
- Installation ou travaux de mise aux normes d'un ascenseur
- Mise en place d'un escalier
- Renforcement de la sécurité des biens et des personnes
- Travaux de peinture consécutifs à une réfection globale
- Travaux d'élimination ou d'isolation des peintures et revêtements contenant des sels de plomb
- Revêtements de sol à l'exception des sols souples et dans le cadre d'une réfection globale
- Travaux d'élimination ou d'isolation des matériaux contenant de l'amiante
- Travaux nécessaires pour traiter les immeubles soumis à la présence de radon (ventilation)
- Traitement préventif ou curatif de l'immeuble contre les termites et autres parasites xylophages
- Curetage
- Réfection de cour ou de passage dans un projet de restructuration ou de curetage
- Création ou réaménagement de planchers
- Création d'une installation collective

de chauffage ou d'eau chaude, ou complément, ou mise aux normes / remplacement

• **Diagnostics techniques.**

**Travaux destinés à l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'équipement des logements**

- Création d'équipements sanitaires, production d'eau chaude sanitaire
- Remplacement des équipements sanitaires
- Etanchéité des pièces humides
- Création d'une ventilation permettant d'améliorer et d'assurer le renouvellement d'air
- Création d'une installation individuelle de chauffage ou d'eau chaude ou complément d'une installation ou remise aux normes / remplacement
- Création ou mise en conformité d'une installation électrique ou de gaz
- Création, suppression ou modification de cloisons de distribution et cloisons
- Réfection / mise en place d'escalier
- Revêtements de sol à l'exception des sols souples et dans le cadre d'une réfection globale
- Création d'ouvertures
- Pose de menuiseries
- Renforcement de la sécurité des biens et des personnes
- Travaux de peinture consécutifs à une réfection globale
- Travaux d'élimination ou d'isolation des peintures et revêtements contenant des sels de plomb
- Travaux d'élimination ou d'isolation des matériaux contenant de l'amiante
- Travaux nécessaires pour traiter les immeubles soumis à la présence de radon (ventilation, ...)
- Traitement préventif ou curatif du logement contre les termites et autres parasites xylophages
- Diagnostics techniques suivis de travaux

### (SUITE DE LA LISTE DES TRAVAUX SUBVENTIONNABLES)

**Travaux d'accessibilité ou d'adaptation aux personnes âgées / à mobilité réduite / handicapées physiques**

- Travaux d'accessibilité de l'immeuble
- Travaux d'accessibilité et d'adaptation du logement.

• Installation de climatisation ou rafraîchissement permettant d'améliorer le confort acoustique pour des immeubles très exposés à la chaleur et au bruit.

**Travaux lourds recevables**

- Travaux liés à la transformation d'immeubles non destinés initialement au logement (création ou réaménagement de planchers et de circulations verticales pour obtenir des hauteurs compatibles avec un usage de logement)
- Travaux de réhabilitation lourde liés à la sortie d'insalubrité ou de péril
- Extension de logement dans les limites de 14 m<sup>2</sup> de surface habitable dans les conditions actuelles (la limite de 14 m<sup>2</sup> peut faire l'objet d'aménagement pour les logements adaptés à des personnes âgées ou à mobilité réduite. Dans ce cas la surface peut être portée à 20 m<sup>2</sup>)
- Création de locaux annexes liés aux parties communes tels que locaux vélos/poussettes, local de chufferie collective, local poubelles ou tri sélectif, dans les limites de 14 m<sup>2</sup>.

**Travaux favorisant le développement durable**

- Isolation des parois opaques
- Isolation des parois vitrées
- Calorifugeage, équilibrage et régulation des installations de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire
- Installation de systèmes utilisant les énergies nouvelles ou renouvelables
- Mise en place de matériels permettant le contrôle des dépenses d'eau
- Isolation acoustique des sols, plafonds et parois opaques
- Isolation des parois vitrées
- Isolation acoustique des matériels bruyants

Les opérations comprenant des travaux d'installation d'un ou plusieurs éléments de confort manquants ainsi que ceux permettant l'adaptation ou l'accessibilité aux personnes handicapées physique propriétaires.

De plus, les **études de maîtrise d'œuvre** liées à la conception du projet et à la réalisation des travaux ainsi que **les études techniques préalables** peuvent faire l'objet d'une subvention, à condition qu'elles soient suivies de travaux et réalisées depuis moins de deux ans.

Ces études confiées à des professionnels qualifiés peuvent aider le propriétaire à définir et à réaliser son opération dans les meilleures conditions techniques, économiques et architecturales.

#### Le commencement des travaux :

Les travaux ne peuvent être commencés **qu'après réception de l'accusé de réception envoyé par la délégation locale de l'Agence et attestant que le dossier déposé est complet.**

Cet accusé de réception doit être envoyé dans le délai d'un mois (15 jours pour les dossiers simplifiés) après dépôt du dossier complet. A défaut d'envoi d'accusé de réception dans ce délai, les travaux peuvent commencer.

Une demande écrite d'autorisation exceptionnelle pour commencer les travaux avant l'examen du dossier par la Commission peut être adressée au délégué local, en cas de travaux urgents :

- relatifs à la sécurité, l'hygiène, la sauvegarde de l'immeuble,
- pour remettre rapidement sur le marché locatif un logement devenu vacant,
- lorsque la réalisation est imposée au propriétaire (par exemple dans les copropriétés).

En aucun cas, l'accusé de réception de la demande, ni l'autorisation de commencer les travaux ne valent promesse de subvention.

La réalisation des travaux subventionnables, comprenant la fourniture et la mise en œuvre des matériaux, doit être confiée à des **professionnels du bâtiment** inscrits soit au répertoire des métiers, soit au registre du commerce et des sociétés.

### **Les conditions pour bénéficier de subventions dans le cadre d'une OPAH**

L'OPAH pourrait être une mesure **envisageable par une commune, un EPCI ou un conseil général** pour **inciter les personnes privées** dont le logement est concerné par un risque incendie de forêt à **faire les travaux nécessaires à la mise en conformité aux PPR**. **Dans ce cas, les objectifs, thèmes et moyens prédéterminés devront être adaptés aux prescriptions prévues par le PPRIF.**

Ces mesures incitatives sont des **subventions** aidant les personnes privées qui le souhaitent et accordées, sous certaines **conditions**, pour **la réalisation de certains travaux d'aménagements correspondants aux objectifs établis**. Il convient dès lors de rappeler l'ensemble des conditions auxquelles ces particuliers doivent souscrire :

- La **propriété** concernée doit se situer **à l'intérieur d'un périmètre faisant l'objet d'une OPAH**.
- La demande de subvention doit se faire **pendant la durée de la convention** de l'OPAH d'une durée de trois ans.
- L'OPAH étant incitative, l'**initiative** doit donc émaner de la part du **propriétaire**.
- Les travaux d'amélioration doivent concerner des **bâtiments de logements existants** et les annexes sont exclues. Il est donc **impossible de faire financer un débroussaillage** par exemple.
- Les travaux d'amélioration doivent être réalisés dans les logements situés dans des **immeubles achevés depuis plus de quinze ans** (au 1<sup>er</sup> octobre précédant la date de la demande) , **appartenant soit à des propriétaires privés et mis en location à titre de résidence principale, soit à des propriétaires dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil et qui occupent personnellement le logement réhabilité**.
  - Dans le cas d'un **propriétaire bailleur**, il doit accepter de « **conventionner leur logement** », c'est à dire de pratiquer un loyer réglementé.
  - Les locations soumises à la TVA, les locations d'Etat ou à certains établissements publics, les logements de fonction, ainsi que ceux loués avec un commerce (bail mixte), ne permettent pas l'attribution d'une subvention ou entraînent son reversement.
- **Après travaux**, les logements doivent être loués ou occupés à titre de **résidence principale pendant neuf ans**.
- **Ces travaux ne peuvent être subventionnés que lorsqu'il est constaté des insuffisances dans l'état du logement ou de l'immeuble :**
  - soit par absence d'un ou plusieurs éléments d'équipement ;
  - soit dans le cas où ces travaux se justifient pour assurer le respect des normes générales relatives à la sécurité, la salubrité et l'équipement ou pour améliorer la qualité du logement ou de l'immeuble. Ce qui apparaît être le cas systématiquement en matière des travaux obligatoires prévus par les PPRIF.
- Les travaux ne peuvent être commencés, sauf exception, **qu'après réception de l'accusé de réception** envoyé par la délégation locale de l'Agence et attestant que le dossier déposé est complet.
- La réalisation des travaux subventionnables doit être confiée à des **professionnels du bâtiment** inscrits soit au répertoire des métiers, soit au registre du commerce et des sociétés.

## **Les PST : Les programmes Sociaux Thématiques**

Dans le cadre d'une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale, le PST a pour objet la **réhabilitation de logements appartenant à des propriétaires privés et destinés à être loués à des personnes ou familles défavorisées**.

Le PST repose sur une négociation avec les propriétaires privés : en contrepartie d'une subvention majorée de l'ANAH pour les travaux et d'un certain nombre de services (assistance technique aux bailleurs, garantie de loyer, accompagnement social des locataires,...), le propriétaire s'engage à respecter un loyer conventionné pendant neuf ans et à loger des personnes en difficulté qui lui sont proposées par une commission ou un organisme chargé de l'attribution des logements dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les missions d'accompagnement social des locataires peuvent recevoir des aides financées par le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), institué dans chaque département par l'Etat et le Conseil général.

Les subventions de l'ANAH sont alors majorées, pouvant atteindre 70% d'un montant plafonné de travaux subventionnables, le loyer étant lui-même plafonné.

Cette mesure incitative pourrait à l'instar des OPAH s'appliquer aux travaux de mise en conformité imposés par les PPRIF. Néanmoins, elle semble plus restrictive et moins bien adapté.

## Les RHI : Les opérations de résorption de l'habitat insalubre

Les RHI sont des opérations d'aménagement portant sur des immeubles insalubres. La participation de la ville à la RHI est déterminé, après **déclaration d'utilité publique**, par délibération du conseil municipal l'approuvant .

Les objectifs assignés sont de **protéger le santé des occupants, de leur procurer un logement décent** et de créer des conditions favorables à la création de logements sociaux neufs de substitution.

Le conseil municipal désigne un **concessionnaire** de cette opération d'aménagement. Celui-ci bénéficiera d'une participation financière de la ville afin de solder l'opération de RHI portant sur les immeubles déterminés. Néanmoins, la société concessionnaire participera aux déficit du bilan de l'opération, le déficit étant diminué de la subvention de l'Etat autorisée par le comité interministériel à la ville.

La procédure RHI intéresse les **immeubles déclarés insalubres irrémédiables et les îlots insalubres**. Prise à l'initiative de la collectivité locale ou de l'Etat, elle permet l'expropriation, la démolition des bâtiments, après relogement des occupants, et la construction de logement sociaux, notamment sur les terrains libérés. Ces opérations bénéficient d'un financement important de la part de l'Etat, soit 850 % du déficit foncier de l'opération. Les opérations de RHI nécessitent des études et des enquêtes très poussées sur le plan social (connaissance de la situation précise des occupants), foncier (état des parcelles, coût du foncier), technique (indication des immeubles insalubres remédiables, irrémédiables). Un projet de réaménagement doit être élaboré.

Les opérations de sortie d'insalubrité sous leurs différentes formes doivent être combinées avec d'autres outils de réhabilitation et d'aménagement. Elles peuvent constituer un complément efficace des mécanismes incitatifs de l'OPAH lorsque la situation se justifie.

Cette procédure ne semble applicable au cas des travaux de mise en conformité que dans des cas très restreint. Cependant, elle paraît intéressante dans le sens où elle pourrait dans ces rares hypothèses concilier la sécurité relative au risque incendie de forêt avec l'aménagement du territoire.

## Ce qu'il faut retenir

- La mise en œuvre des PPR implique une mise en conformité des bâtiments et installations situés en zones rouges dans les 5 ans de l'approbation des PPR et dans la limite des 10% de la valeur vénale des biens.
- Certaines possibilités, notamment l'OPAH, semblent envisageables pour permettre aux collectivités locales d'inciter les personnes privées dont les logements sont concernés par un risque incendie de forêt à faire les travaux nécessaires à la mise en conformité aux PPRIF. Ces mesures incitatives sont des subventions accordées, sous certaines conditions, pour la réalisation de certains travaux d'aménagement correspondant aux objectifs de l'opération et aidant les personnes privées qui le souhaitent.

### **Les OPAH ; Les opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat.**

- Une OPAH est une action d'aménagement qui vise à améliorer les logements anciens et leur environnement dans un périmètre donné en coordonnant l'action publique et l'action privée.
- C'est une opération incitative concertée entre l'Etat, l'Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et une collectivité locale (commune, établissement public intercommunal ou département), dans le but de requalifier dans son ensemble un quartier, des îlots, une ville, un secteur rural et notamment de réhabiliter le patrimoine bâti et d'améliorer le confort des logements, en proposant aux propriétaires sous certaines conditions des taux majorés de subvention. De plus, afin d'aider les propriétaires à réaliser les travaux, la collectivité met en œuvre des actions d'accompagnement : espaces publics, aménagements, équipements... Ainsi les travaux d'amélioration de l'habitat sont donc intégrer dans une politique d'aménagement plus globale.

#### La convention:

- L'OPAH est une convention d'une durée de trois ans qui peut être prolongée dans certains cas. Elle précise le périmètre géographique de l'opération et le montant des aides susceptibles d'être accordées pour l'amélioration de l'habitat. L'OPAH est incitative : elle n'impose pas de travaux, mais crée les conditions favorables à leur réalisation par tous les acteurs publics et privés

#### Les subventions

- Sous certaines conditions, l'ANAH subventionne les travaux d'amélioration réalisés dans les logements situés dans des immeubles achevés depuis plus de quinze ans, appartenant soit à des propriétaires privés et mis en location à titre de résidence principale, soit à des propriétaires dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil et qui occupent personnellement le logement réhabilité.
- Des subventions à taux majorés sont attribuées par l'ANAH aux propriétaires bailleurs qui acceptent de « conventionner leur logement », c'est à dire de pratiquer un loyer réglementé. Selon les secteurs géographiques, le taux de subvention de l'ANAH varie de 35% à 50% du montant plafonné des travaux subventionnables.

### Les bénéficiaires

- La subvention peut être attribuée au propriétaire qui engage des travaux d'amélioration dans les logements répondant aux conditions de recevabilité. La subvention peut également être attribuée au locataire pour la mise aux normes du logement qu'il occupe.
- Pour que les travaux soient subventionnables, ils doivent concerner uniquement des logements qui, sauf exception, doivent eux-mêmes être achevés depuis plus de quinze ans au 1<sup>o</sup> octobre précédant la date de la demande. Après travaux, les logements doivent être loués ou occupés à titre de résidence principale pendant neuf ans.

### Les travaux

- Dans une OPAH les travaux subventionnables sont ceux destinés à l'amélioration de l'habitat en matière de sécurité, de salubrité ou d'équipement, d'économie d'énergie, d'isolation acoustique ou d'accessibilité et d'adaptation aux personnes handicapées physiques et réalisées dans les parties privatives ou communes des immeubles, dans la mesure où ces travaux figurent sur la liste des travaux subventionnables par l'ANAH et répondent aux conditions fixées.
- Ces travaux ne peuvent être subventionnés que lorsqu'il est constaté des insuffisances dans l'état du logement ou de l'immeuble :
  - soit par absence d'un ou plusieurs éléments d'équipement ;
  - soit dans le cas où ces travaux se justifient pour assurer le respect des normes générales relatives à la sécurité, la salubrité et l'équipement ou pour améliorer la qualité du logement ou de l'immeuble.

### **Les PST : Les programmes Sociaux Thématiques**

- Dans le cadre d'une convention signée entre l'Etat, l'ANAH et une collectivité locale, le PST a pour objet la réhabilitation de logements appartenant à des propriétaires privés et destinés à être loués à des personnes ou familles défavorisées.

### **Les RHI : Les opérations de résorption de l'habitat insalubre**

- Les RHI sont des opérations d'aménagement portant sur des immeubles insalubres. La participation de la ville à la RHI est déterminée, après déclaration d'utilité publique, par délibération du conseil municipal l'approuvant .

## PPRIF ET ROLE INCITATIF DES ASSUREURS

### Sommaire

Rappel des orientations de recherches .....	315
Problématique .....	316
Tentative d'explications sur l'absence d'application de la garantie cat nat en matière d'incendie de forêt.....	319
Les arguments juridiques .....	319
<u>Le caractère discutable de l'intensité anormale d'un agent naturel</u> .....	319
<u>Le caractère assurable de l'incendie de forêt</u> .....	320
<u>L'absence de distinction de l'origine de l'incendie</u> .....	320
Les arguments économiques .....	322
Les axes de réflexion relatifs au rôle incitatif des assureurs.....	323
Une application de la garantie catastrophe naturelle en matière d'incendie de forêt est-elle envisageable ?.....	324
L'incitation à travers la garantie multirisques habitation .....	326
Ce qu'il faut retenir .....	330

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF).  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
Pôle Cindyniques – ENSMP – Aspects juridiques

## **Rappel des orientations de recherches**

### **Les directions de recherches**

#### *La gestion des interfaces forêt/habitat*

Il conviendra de comprendre la (les) raison(s) pour laquelle (lesquels) le risque incendie de forêt est un risque naturel non couvert par la garantie « catastrophe naturelle ». Cette absence de contrainte de la solidarité assurancielle ne va-t-elle pas handicaper la dynamique du mécanisme solidarité/prévention tel que prévu par le législateur par les lois du 13 juillet 1982, 22 juillet 1987 et 2 février 1995 ? Quel pourrait être alors le rôle normatif et incitatif de l'assurance dans le domaine de la prévention du risque incendie de forêt, même si le législateur n'a pas prévu de rôle spécifique des assureurs ?

### **Les fondements théoriques et méthodologiques de la recherche**

La réflexion sur le rôle normatif des assureurs dans le domaine de la prévention des risques d'incendie de forêt sera conduite au regard d'une part des dispositions du Code des Assurances, de la jurisprudence dans ce domaine ainsi que de la doctrine.

## Problématique

Avant d'engager la réflexion sur le rôle incitatif des assureurs en matière de prévention des incendies de forêt, il faut préciser que l'étude sera fondée uniquement sur les dispositions relatives au PPR et à l'assurance des catastrophes naturelles, c'est-à-dire la couverture « dommages aux biens ». La problématique de la garantie des dommages causés au patrimoine forestier par les feux de forêt, reposant sur un contrat d'assurance particulier, n'intéresse pas notre propos.

Pour comprendre en quoi l'attitude des assureurs peut ôter une certaine pertinence au PPRIF, il est nécessaire d'expliquer d'abord l'articulation, instituée en 1982 et modifiée en 1995, entre le rôle des assureurs au titre de l'indemnisation des catastrophes naturelles et le dispositif de prévention, les PPR.

L'imputation des dommages a été effectuée dans un cadre particulier, assignant à un agent spécifique la charge des conséquences de ce type de risques. Plus précisément, les catastrophes naturelles ont fait l'objet d'un mécanisme d'indemnisation fondé sur un **dispositif d'assurance hybride, reposant à la fois sur la technique de l'assurance et sur la solidarité**. Les catastrophes naturelles sont couvertes par une garantie subsidiaire, insérée sous forme de clause type dans les contrats d'assurance "dommages aux biens". De ce fait, toutes les règles régissant le contrat d'assurance classique s'appliquent en matière de catastrophes naturelles (franchises, déclaration de sinistre...). Cependant, le mécanisme repose fondamentalement sur une logique solidaire. L'état de catastrophe naturelle, le fait générateur qui déclenche la procédure d'indemnisation est constaté par arrêté interministériel, c'est-à-dire par la puissance publique. Cette procédure permet ainsi de moduler le champ de la solidarité, d'accorder ou non la possibilité d'être indemnisé, en fonction des nécessités ressenties. De plus, la surprime d'assurance destinée à garantir les dommages de catastrophe naturelle repose sur une base solidaire. **Quel que soit le degré d'exposition aux risques des assurés**, elle est fixée par voie réglementaire, selon **un taux qui reflète le coût global du risque d'un point de vue macro-économique**. De ce fait, un individu habitant dans une zone dénuée de tout risque naturel paiera le même taux de surprime qu'une personne résidant dans un lieu régulièrement touché par ce type de risque.

**Ce mécanisme d'indemnisation hybride est normalement lié au dispositif de prévention**, les PER devenus les PPR en 1995. La prévention constitue en effet la contrepartie de la solidarité. Afin **d'inciter les assurés à davantage de prudence et d'éviter les installations dans des lieux dangereux**, il est prévu des **mesures qui permettent de refuser d'assurer des biens situés dans les zones à risques**. L'article **L 125-6 du Code des assurances** exclut de la garantie "*catastrophes naturelles*", les biens et activités situés sur une zone déclarée inconstructible par un PPR ; les biens immobiliers construits et les activités exercées en violation des règles administratives de prévention des risques naturels, si celles-ci étaient en vigueur lors de la construction du bien ou du début de l'activité ; les biens et activités couverts par un PPR et implantés antérieurement à sa publication, lorsque le propriétaire ou l'exploitant ne s'est pas conformé dans un délai de cinq ans aux prescriptions fixées par le plan. Une autre disposition assigne un rôle de prévention aux assureurs après la survenance d'une catastrophe naturelle. En vertu de l'article **L 125-1, L 125-2 et L 125-6** du Code des assurances, les entreprises d'assurances peuvent refuser de souscrire un contrat dommages aux biens, lorsque ceux-ci ne respectent pas les

exigences de la politique de prévention des risques naturels<sup>1</sup>. En outre, l'article **L 121-16** du Code des assurances dispose que *"toute clause de contrat d'assurance tendant à subordonner le versement d'une indemnité en réparation d'un dommage causé par une catastrophe naturelle (...) à un immeuble bâti à sa reconstruction sur place est réputée non écrite dès lors que l'espace est soumis à un plan de prévention des risques naturels prévisibles"*. Cet article institue une *"prévention a posteriori"* : l'assureur indemniserà une seule fois un bien situé sur une zone à risques, à condition qu'un PPR ait été adopté<sup>2</sup>.

En vertu des articles L 125-1 à L 125-6 du Code des assurances, L 562-1 à L 562-9 du Code de l'environnement, **le développement de la prévention des risques naturels intéresse donc aussi bien l'Etat, garant de la sécurité publique, les assureurs du risque que les assurés eux-mêmes.**

Cependant, **les dommages causés aux biens par les incendies de forêt ne sont pas considérés comme des catastrophes naturelles**. Les dommages sont indemnisés en actionnant la **garantie « multirisques habitation »** lorsque les propriétaires des biens détruits ou endommagés ont pris le soin de s'assurer.

L'indemnisation par la garantie traditionnelle « dommages aux biens » ou par la garantie solidaire des catastrophes naturelles des sinistres causés par les feux de forêt n'est pas en soi problématique. Mais, **l'absence d'application de la garantie "catastrophe naturelles" entraîne ipso facto l'absence du rôle incitatif confié par le PPR aux assureurs** pour ce type de risque naturel : **il n'y a donc pas a priori d'articulation entre l'assurance et la prévention des catastrophes naturelles**, tel que prévu par le législateur<sup>3</sup>.

Pourtant, **il semblerait que les entreprises d'assurance puissent remplir un rôle normatif non négligeable auprès des particuliers**, afin de les inciter à mettre en conformité leurs biens par rapport aux dispositifs de prévention prévus par les PPRIF. En appliquant les dispositions de l'assurance catastrophe naturelle qui permettent d'exclure l'assurance des biens non conformes aux prescriptions du PPR, les assureurs pourraient conférer à cet instrument de prévention une plus grande efficacité et inciter à l'application des diverses mesures de prévention prévues par le PPRIF et notamment le débroussaillage.

Cela dit, l'absence d'intervention de la garantie catastrophes naturelles dans le domaine des incendies de forêt conduit-elle automatiquement à une absence d'intervention des entreprises d'assurance en matière de prévention ? Pour que l'articulation assurance/prévention puisse fonctionner, encore faut-il que les entreprises d'assurance se donnent les moyens de mettre en place cette articulation. Est-ce vraiment le cas actuellement ? Dès lors que les dommages sont indemnisés par la garantie « multirisques habitation », toute intervention des assureurs dans la prévention est-elle exclue ?

---

<sup>1</sup> Toutefois, la marge de manœuvre est assez faible, puisque l'intervention du Bureau Central de Tarification, suite à un refus d'assurance de deux compagnies d'assurance, a pour effet de contraindre l'entreprise d'assurance choisie par l'assuré, à assurer obligatoirement les biens refusés (art L 125-6 du Code des assurances).

<sup>2</sup> Cf. la décision du TGI d'Albertville en date du 16 mars 2001, frappé toutefois d'appel, *Gazette du palais*, recueil mai-juin 2001, p. 874 et s.. Cette décision précise les conditions limitatives d'application de cette disposition : la constatation de l'état de catastrophe naturelle ouvre droit pour les propriétaires assurés à l'indemnisation en valeur à neuf éventuellement minorée de la vétusté du bien. Le terrain d'assiette de ces biens n'est pas pris en compte dans l'indemnisation, les terrains n'étant pas assurables.

<sup>3</sup> Il faut également noter que l'absence d'application de la garantie « catastrophe naturelle » aux incendies de forêt entraîne l'absence d'application des arrêtés du 5 septembre 2000 visant notamment à inciter à mettre en œuvre la politique de prévention des risques naturels à travers les PPR (art. A 125-1 et A 125-3 du Code des assurances). Dans les zones de risque récurrent, aucune mesure ne permet donc pour l'instant d'inciter les autorités à adopter un PPR incendie de forêt et les dispositions préventives qui en découlent. Cette situation crée donc une distorsion dans la prévention des risques naturels entre l'incendie de forêt et les autres risques.

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF).  
Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?  
Pôle Cindyniques – ENSMP – Aspects juridiques

Ces différentes interrogations feront ainsi l'objet de développements dans cette étude, afin de définir le rôle incitatif des entreprises d'assurance en matière de prévention des incendies de forêt.

## Tentative d'explications sur l'absence d'application de la garantie cat nat en matière d'incendie de forêt

Les PER ne considéraient pas les feux de forêt comme un risque naturel et seule, en 1991, une procédure de prévention, les PZSIF, avait été instituée de manière spécifique pour ce type de risque sans prévoir de couverture d'assurance particulière. Ce n'est que depuis la loi du 2 février 1995 que les incendies de forêt sont considérés comme un risque naturel à part entière.

Cependant, **l'exclusion des dommages causés par les incendies de forêt de la garantie catastrophe naturelle ne résulte d'aucune disposition légale explicite. La loi du 13 juillet 1982 ne comporte pas** de liste d'événements garantis, ni ne fournit **de liste d'exclusions de certains événements**. En son article 7 codifié à l'article L 125-5 du Code des assurances, la loi précise seulement les exclusions de garantie qui concernent les dommages et non les événements non garantis : il s'agit des dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment dont l'indemnisation est prévue par la loi du 10 juillet 1964. Sont également exclus les dommages subis par les véhicules aériens, maritimes, lacustre et fluviaux ainsi que leurs marchandises qui font l'objet de garanties d'assurance particulières.

Dès lors, on peut se poser la question de savoir pourquoi les risques d'incendie de forêt continuent d'être exclus de la garantie catastrophe naturelle. Plusieurs raisons expliquent cette absence.

### **Les arguments juridiques**

#### *Le caractère discutable de l'intensité anormale d'un agent naturel*

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1982 (codifié à l'article L 125-1 du Code des assurance) considère comme les effets de catastrophes naturelles ouvrant droit à indemnisation, « *les dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, (...)* » (c'est nous qui soulignons). Ce n'est pas la nature du fait générateur (inondation, glissement de terrain, séisme...) qui ouvre droit à indemnisation mais l'intensité anormale de l'événement naturel. **La loi écarte ainsi de son régime les dommages qui ne résultent pas de l'intensité anormale d'un aléa<sup>1</sup>.**

Est-on capable de **déterminer un seuil à partir duquel un aléa devient anormal** ? La réponse est négative pour l'instant, quels que soient les risques naturels. Une étude à ce sujet, financée par le MEDD est actuellement en cours.

Par ailleurs, **peut-on considérer qu'un incendie revêt une intensité anormale** ? Il est vrai que la communauté scientifique spécialisée dans le domaine des incendies de forêt **raisonne en terme d'intensité du front de feu**. Une intensité inférieure à 2000 kW/m est considérée comme un feu maîtrisable par des moyens terrestres. Une intensité comprise entre 2000 et 4000 kW/m indique que les moyens aériens sont nécessaires. Au delà d'une

---

<sup>1</sup> CE 11 février 1998 ; Société nouvelle Limare et commune de Verneuil ; CE 1<sup>er</sup> juillet 1998, Sieurs Lafargue, Rec. *Jurisques*, MATE : dans les deux espèces, le Conseil d'Etat a estimé que les orages ne présentaient pas le caractère d'événement d'intensité anormale et ne pouvaient donc pas faire l'objet d'un arrêté de catastrophe naturelle.

intensité de 4000kW/m, il est impossible de contenir la tête du feu : le feu devient incontrôlable<sup>1</sup>. Ne peut-on pas alors en **déduire que ce type d'incendie revêt une intensité anormale, même si la communauté scientifique n'emploie pas ce terme** ? Les études menées par le Cemagref et le bureau de consultants CGS relatives aux échelles d'intensité apportera peut-être des réponses à ce sujet, ce qui permettra de lever l'objection relative à l'intensité anormale pour exclure l'incendie de forêt de la garantie catastrophe naturelle.

De plus, l'extension de la garantie catastrophe naturelle aux dommages causés par les effondrements de cavités d'origine humaine (sauf celles issues d'exploitation minière) et les marnières depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 montre que l'absence de caractère d'intensité anormale d'un agent naturel ne fait pas obstacle à l'application de la garantie solidaire dans le domaine des risques naturels. En effet, il est contestable de reconnaître le caractère d'intensité anormale pour un effondrement de cavité d'origine humaine.

#### *Le caractère assurable de l'incendie de forêt*

La **circulaire n° 84-90 du 27 mars 1984 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles**, indique que la **garantie d'assurance est appelée à intervenir contre les risques qui ne sont pas habituellement couverts selon les règles traditionnelles de l'assurance** : les inondations, les ruissellements d'eau, de boue, de lave, les glissements ou effondrements de terrain, la subsidence, les séismes, les raz de marée, les masses de neige ou de glace en mouvement. Cependant, la circulaire précise également que doivent normalement donner lieu à indemnisation en application des garanties d'assurance classiques, les dommages causés par le vent, la grêle, le poids de la neige sur les toitures, la foudre, l'infiltration d'eau sous les éléments des toitures par l'effet du vent. Or, **rien n'est précisé concernant les incendies de forêt**.

Par ailleurs, l'article **L 125-1 du Code des assurances** indique que « *sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel* ». Dès lors, il semblerait que l'absence de garantie catastrophe naturelle pour les incendies de forêt résulte d'une interprétation de cet article.

**Le risque incendie de forêt a en effet été considéré par les assureurs comme un incendie « ordinaire » donc un événement assurable** à travers la garantie multirisques habitation, compte tenu notamment **du peu de sinistres** occasionnés par ce risque naturel. Seuls les risques naturels qui ne sont pas habituellement couverts selon les règles traditionnelles de l'assurance, ouvrent donc automatiquement droit à la garantie catastrophe naturelle (cette disposition a fait l'objet d'une précision expresse dans la loi du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique).

#### *L'absence de distinction de l'origine de l'incendie*

En considérant le risque d'incendie de forêt comme un risque assurable par le biais d'un contrat d'assurance traditionnelle, les compagnies d'assurance **n'opèrent pas de distinction en ce qui concerne l'origine de l'incendie**. Les articles L 125-1 et L 122-7 du

---

<sup>1</sup> Données du SDIS. Cf. la thèse de R. Blanchi, *Contribution méthodologique à la conception d'une politique publique en matière de prévention des risques naturels. Application au plan de prévention des risques incendie de forêt*, ENSMP, 2001.

Code des assurances peuvent en effet prêter à confusion dans la mesure où le **contrat d'assurance couvrant les dommages d'incendie constitue le contrat-socle de la garantie catastrophe naturelle. Seul est pris en compte le fait générateur direct des dommages, c'est-à-dire le feu, quel que soit le vecteur de transmission de celui-ci.** L'incendie est donc considéré comme un risque lié à l'activité humaine, au même titre qu'un dégât des eaux par exemple.

Cependant, appliquer ce raisonnement conduirait à considérer les dommages provoqués par un inondation comme un dégât des eaux, en ne prenant en considération que les sinistres provoqués par l'eau. **Il est vrai que l'incendie de forêt et plus particulièrement le risque d'éclosion dépend étroitement de l'homme.** La naissance d'un feu résulte de la conjonction d'un combustible - la présence de végétation - et d'une source de chaleur, généralement d'origine humaine. Le facteur de déclenchement des incendies de forêt, statistiquement le plus important est l'homme. Celui-ci par sa présence et son activité, dans les zones de contact avec la forêt, est responsable volontairement ou non de 84% des départs de feux. Les zones d'éclosion des feux se situent ainsi en grande majorité aux interfaces entre les espaces naturels et les espaces urbanisés.

Or, **malgré le facteur anthropique prépondérant, ce type de risque est considéré comme un risque naturel.** La loi Barnier du 2 février 1995<sup>1</sup>, modifiant la loi du 13 juillet 1982<sup>2</sup>, dans son Titre II, envisage bien ce phénomène comme un risque naturel à part entière, au même titre que les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les séismes, les éruptions volcaniques...

D'ailleurs, **peut-on vraiment opposer nettement les risques d'origine naturelle aux risques d'origine humaine ?** Dans certaines situations, il peut être malaisé, voire artificiel de déterminer la part de la nature et celle de l'homme dans la réalisation d'un risque. En effet, les facteurs humains d'aggravation ou de déclenchement de catastrophes naturelles sont souvent diffus, continus, très difficiles à cerner et impossible à recenser dans leur totalité (cf. par exemple, imperméabilisation des sols et inondation, engorgement et refoulement d'égout consécutifs à un événement naturel, cf. réponse n° 11.678, 12 mai 1983 du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget à J. Delong, Sénateur, JO, déb. parl. Sénat, 25 août 1983). D'ailleurs, **la loi du 27 février 2002 confirme le caractère factice de cette distinction en étendant la garantie catastrophe naturelle aux dommages provoqués par les effondrements de marnières ou de cavités souterraines d'origine naturelle ou humaine.**

En conséquence, et c'est le raisonnement tenu par le législateur, **sont considérés comme des risques naturels les phénomènes dont le vecteur de réalisation du dommage est naturel, quelle que soit l'influence de l'homme dans la survenance ou l'aggravation du risque.** La loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles ne privilégie pas parmi tous les événements qui ont conditionné le dommage, celui qui en est le plus proche dans le temps, c'est-à-dire l'événement ou l'élément naturels. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juillet 1982 retient que la garantie légale est due pour les dommages matériels directs "*ayant pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel*", ce qui sous-tend la **théorie de la causalité adéquate**. Cette théorie conduit à **retenir comme causes du dommage, les événements qui devaient normalement le produire.** De ce fait, les effets d'un risque naturel peuvent être liés à un agent naturel mais aussi à un certain nombre d'autres causes parmi lesquelles l'intervention humaine<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> JO 3 et rectific. 21 février 1995.

<sup>2</sup> JO 14 juillet 1982.

<sup>3</sup> Le critère de la causalité adéquate n'exclut pas, malgré la prépondérance du phénomène naturel, la mise en jeu des mécanismes de la responsabilité, lorsque par exemple, l'homme aura concouru à la réalisation du dommage ou à son aggravation. Cf. la jurisprudence qui n'exclut pas la responsabilité administrative, lorsque la personne

Alors que la loi du 13 juillet 1982 fait référence à la causalité adéquate, **les assureurs appliquent, eux, la théorie de la proximité de la cause, la cause immédiate**. Ils considèrent que les conséquences d'un risque d'incendie de forêt sont liés à une cause, l'incendie, qui entretient avec le dommage **un rapport de proximité temporelle**. C'est la raison pour laquelle ils indemnisent les dommages causés par un incendie de forêt par le biais de la garantie incendie.

### **Les arguments économiques**

Deux raisons principales expliquent l'absence d'application de la garantie catastrophe naturelle aux dommages provoqués par les incendies de forêt.

D'une part, un argument financier justifie cette pratique. Jusqu'à présent, **les incendies de forêt ont causé très peu de dommages aux biens**. De plus, le plus souvent, les sinistres occasionnés ne concernent que les **parties annexes des habitations, dans lesquelles n'est pas concentré l'essentiel de la valeur assurée**. Les habitations sont d'ailleurs très rarement entièrement détruites par un incendie de forêt. **L'absence de grandes catastrophes naturelles** de ce type, c'est-à-dire **touchant un nombre important de biens assurés** autres que la forêt, n'incite pas ces professionnels à faire jouer le mécanisme d'indemnisation solidaire de la loi de 1982<sup>1</sup>.

D'autre part, **la tendance à l'heure actuelle**, exprimée par les assureurs est d'aller dans le sens d'une **restriction des événements garantis par la loi de 1982**, en tentant de faire **sortir certains risques du mécanisme d'indemnisation solidaire**, lorsqu'ils peuvent être assurables par le biais de la technique classique de l'assurance (cf. l'exemple des dommages causés par la tempête, les ouragans et les cyclones exclus par la loi n° 90-509 du 25 juin 1990 de la garantie catastrophe naturelle).

Les **risques d'incendie de forêt** étant assurés par **un contrat d'assurance « normal »**, **fonctionnant selon les lois du marché de l'assurance** sans que cela pose de problèmes particuliers (avec notamment la liberté de fixer la prime de base), il n'y a donc **pas de raisons techniques à intégrer ce type de risque dans un régime solidaire**.

---

publique a failli à son obligation de prévention et de protection ou lorsque les ouvrages publics ont aggravé les conséquences d'un événement naturel. Cf. notamment C. Guettier, "Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque", *RGDA*, 1997, n°3 ; E. Le Cornec, "Prévention et lutte contre les phénomènes naturels. Champ d'application", *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 950-12.

<sup>1</sup> Cependant, lorsque l'indemnisation des dommages causés par un incendie se révèle être très importante, les compagnies d'assurance n'hésitent pas à engager des actions en justice, afin de récupérer l'indemnisation versée. Ainsi, suite à l'incendie sur la commune de Èze, l'assureur Groupama a engagé la responsabilité respective de la commune et du Préfet en raison de leur abstention à prendre les mesures prévues par le Code forestier en matière de débroussaillage (TA Nice, 13 décembre 1996, *Rec. Jurisques*, MATE).

## **Les axes de réflexion relatifs au rôle incitatif des assureurs**

Envisager le rôle incitatif des assureurs en matière de prévention des risques d'incendie de forêt conduit à raisonner en suivant deux orientations :

- Le premier a pour fondement le mécanisme mis en place par les lois du 13 juillet 1982, 22 juillet 1987 et 2 février 1995 et tente de cerner quels sont les inconvénients pour les assureurs à appliquer un tel mécanisme ;
- Le deuxième s'appuie sur la situation actuelle, c'est-à-dire l'absence d'indemnisation des risques d'incendie de forêt par l'intermédiaire de la garantie catastrophe naturelle, pour envisager les aménagements possibles à travers le contrat d'assurance « multirisques habitation ».

## **Une application de la garantie catastrophe naturelle en matière d'incendie de forêt est-elle envisageable ?**

Comme nous avons pu le voir, **il n'y a pas à proprement parler d'obstacle juridique empêchant l'application de la garantie catastrophe naturelle en matière d'incendie de forêt**. Ce sont davantage des **arguments économiques** qui sont avancés pour ne pas actionner cette garantie.

Dès lors, juridiquement, rien ne s'oppose à une modification de la pratique afin d'indemniser les dommages provoqués par un incendie de forêt par le biais de la garantie catastrophe naturelle.

Toutefois, l'intérêt de faire entrer ce type de risque dans le mécanisme d'indemnisation solidaire réside uniquement dans leur rôle normatif auprès des particuliers, afin de les inciter à mettre leurs biens en conformité avec les dispositions du PPR. Or, **l'application de la garantie catastrophe naturelle aux incendies de forêt conduira-t-elle vraiment les assureurs à jouer un rôle incitatif en matière de prévention pour ce type de risque ?** Rien n'est moins sûr. En effet, **le couplage indemnisation/prévention tel que prévu par le législateur n'en est qu'à ses prémices** dans la pratique pour plusieurs raisons. D'abord, jusqu'à récemment, l'accent a été mis sur l'indemnisation plutôt que sur la prévention des risques naturels. Progressivement, l'application du système a annihilé totalement le peu de pouvoir incitatif confié aux assureurs, car l'indemnisation quasi-systématique des dommages, quel que soit l'intensité de l'agent naturel, a démobilité les actions préventives. Toutefois, depuis la loi Barnier, une prise de conscience a eu lieu à la fois de la part des pouvoirs publics qui témoignent d'une certaine volonté pour développer les actions de prévention<sup>1</sup> et de la part des assureurs, las d'indemniser les dommages provoqués non par des risques naturels d'une intensité anormale mais par des risques récurrents, aux conséquences financières importantes.

**En l'état actuel des choses, il est difficile d'appliquer *stricto sensu* les textes sans respecter une phase de transition nécessaire pour faire passer le message auprès des assurés.** Il en va de l'image de marque de l'assurance auprès du public qui, consommateur obligé de contrats hermétiques reposant sur une technique mal comprise, a tendance à dénigrer la profession de l'assurance. Ensuite, il faut encore que **les assureurs eux-mêmes d'une part comprennent bien les arcanes de la procédure PPR et l'articulation indemnisation/prévention et d'autre part prennent connaissance des PPR existants et de leur contenu, pour réfléchir à leur propre intervention dans le mécanisme.** Or, pour l'instant, la méconnaissance des PPR ne permet pas une application immédiate des textes.

On peut donc dire que jusqu'à présent, **l'absence d'application de la garantie catastrophe naturelle aux risques d'incendie de forêt avec en corollaire l'absence de rôle incitatif des assureurs, n'a pas handicapé les actions de prévention et les mesures imposées par les PPR IF.**

Toutefois, l'indemnisation des dommages provoqués par un incendie de forêt en faisant jouer la garantie mutli-risques habitation ne va-t-elle pas constituer un obstacle pour l'application de **l'article L 121-16 du Code des assurances ? Si les magistrats s'en tiennent à une interprétation stricte de cet article, celui-ci ne pourra avoir l'effet préventif escompté en incendie de forêt.**

---

<sup>1</sup> Cf. l'objectif du Ministère de l'Environnement de mettre en place 5000 PPR d'ici 2005.

Logiquement, la constatation de l'état de catastrophe naturelle ouvre droit pour les propriétaires assurés à l'indemnisation en valeur à neuf éventuellement minorée de la vétusté du bien, lorsque celui-ci situé dans une zone rouge d'un PPR a été détruit par un événement naturel, sa reconstruction sur place étant interdite. Or, **l'incendie de forêt n'est pas considéré comme une catastrophe naturelle. L'article L 121-16 ne devrait donc pas s'appliquer** puisque la rédaction vise exclusivement les dommages causés par ce type de catastrophe. Il faut ainsi espérer des solutions jurisprudentielles logiques et conformes à l'objectif des PPR et à la limitation des implantations dans les zones à risques.

## L'incitation à travers la garantie multirisques habitation

Compte tenu des réticences à faire intervenir la garantie catastrophe naturelle aux dommages causés par les incendies de forêt, il semble **plus judicieux d'envisager le rôle incitatif des assureurs à travers le contrat multirisques habitation**. En effet, les modalités techniques de ce type de contrat peuvent parfaitement s'accommoder de l'introduction de clauses concernant le respect des dispositions de prévention imposées par un PPR IF. **Juridiquement, il n'existe donc pas d'obstacle.**

Pour comprendre les modalités d'intervention des assureurs, il est nécessaire d'exposer les principes qui guident la conclusion et l'exécution d'un contrat d'assurance et notamment d'un contrat multirisques habitation.

Le **contrat d'assurance est un contrat de bonne foi**, c'est-à-dire qu'il doit être conclu et exécuté de part et d'autre avec loyauté. En vertu de l'article 2268 du Code civil, cette bonne foi se présume. En qualifiant le contrat d'assurance de contrat de bonne foi, on insiste sur la « **nécessité absolue** » de **loyauté de l'assuré pour maintenir l'équité de la relation contractuelle, l'assureur étant le plus souvent obligé de faire confiance à ses déclarations, sans pouvoir les vérifier lors de la souscription du contrat**. La mauvaise foi prouvée de l'assuré est sanctionnée avec beaucoup de sévérité : le contrat est considéré comme nul s'il y a mauvaise foi dans la déclaration des risques<sup>1</sup>, c'est-à-dire que l'on considère que le contrat n'a jamais été conclu. En conséquence, les dommages survenus ne sont pas couverts.

Pendant, **les assurés ne connaissent pas ou mal la technique de l'assurance et déterminent difficilement quelles sont les circonstances de nature à faire apprécier par l'assureur le risque qu'il prend en charge**. Bien souvent d'ailleurs, l'assuré pense qu'il revient à l'assureur de lui poser les questions utiles pour l'appréciation du risque et il n'imagine pas qu'il lui incombe de rechercher lui-même quels sont les faits qui peuvent avoir une incidence sur le coût des garanties. C'est pourquoi les omissions d'une déclaration spontanée peuvent difficilement constituer la preuve d'une mauvaise foi et être sanctionnées comme telle.

La Commission des clauses abusives, dans sa Recommandation du 6 décembre 1985 relative aux contrats de multirisques habitation, a donc demandé à ce que l'assuré ne soit tenu que de fournir des réponses claires, complètes et exactes au questionnaire qu'il appartient à l'assureur d'établir lui-même. Ces recommandations ont été suivies par le législateur (loi du 31 décembre 1989) et désormais **la déclaration des risques doit se faire sur la base du seul questionnaire établi par l'assureur**.

**Ce questionnaire, contenu notamment dans les contrats multirisques habitation, est limitatif** et si l'assureur a oublié une question sur un aspect important du risque, l'assuré ne sera pas pénalisé. Les assureurs doivent donc veiller à présenter des questionnaires aussi exhaustifs que possible. **Ce questionnaire doit également être précis**. Ainsi l'article L 112-3 alinéa 2 du Code des assurances pose le principe selon lequel « *Lorsque, avant la conclusion du contrat, l'assureur a posé des questions par écrit ou par tout autre moyen, il ne peut se prévaloir du fait qu'une réponse exprimée en termes généraux n'a reçu qu'une réponse imprécise* ».

On considère donc que l'objet de la déclaration, c'est-à-dire **le risque que l'assuré doit faire connaître à l'assureur, est circonscrit aux seules questions posées par le**

<sup>1</sup> Y. Lambert-Faivre, Droit des assurances, Dalloz, n° 215.

**questionnaire limitatif.** D'une part, la déclaration ne concerne **que les circonstances connues de l'assuré.** En toute logique, si une circonstance est inconnue de l'assuré, celui-ci ne commet aucune faute en ne la déclarant pas et il est valablement garanti même si cette circonstance est de nature à changer totalement l'opinion de l'assureur sur le risque. D'autre part, **les questions vont permettre de renseigner l'assureur sur les circonstances objectives et subjectives du risque.** Les **circonstances objectives** concernent l'objet même du contrat et **permettent de mesurer la probabilité (la fréquence) et l'intensité (le coût moyen) du risque** et de le tarifier en conséquence : situation, matériaux de construction, voisinage et destination de l'immeuble à assurer contre l'incendie. **On pourrait rajouter à cette liste des questions relatives aux prescriptions techniques du PPR IF en fonction du zonage.** Il faut préciser que depuis la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, les acquéreurs de biens immobiliers situés dans les zones où la prévention des incendies de forêt est imposée, doivent être informés des contraintes qu'ils subiront, par le biais de tout acte notarié ou sous seing privé intéressant les biens (article L 151-38-1 du Code rural). En conséquence, les assurés concernés, informés de leur exposition au risque, devraient pouvoir répondre au questionnaire en toute connaissance de cause. Les **circonstances subjectives sont relatives à la personne même de l'assuré,** sujet du contrat : est-il déjà assuré pour le même risque ? a-t-il déjà subi des sinistres et un précédent contrat d'assurance a-t-il été résilié auprès d'une autre compagnie ?<sup>1</sup>

**Il semble donc facile d'introduire dans le questionnaire une série d'interrogations concernant le respect des prescriptions du PPR qui permettront à l'assureur de connaître le niveau de risque présenté par le bien, compte tenu de son exposition, mais aussi de lui conférer un rôle incitatif quant au respect de ces prescriptions.** En effet, des sanctions sont prévues par le Code des assurances en cas d'absence de concordance entre les réponses au questionnaire et la réalité du risque.

En vertu de l'article L 113-9 du Code des assurances « *L'omission ou la déclaration inexacte de la part de l'assuré dont la mauvaise foi n'est pas établie n'entraîne pas la nullité de l'assurance.*

*Si elle est constatée avant tout sinistre, l'assureur a le droit soit de maintenir le contrat moyennant une augmentation de prime acceptée par l'assuré, soit de résilier le contrat dix jours après notification adressée à l'assuré par lettre recommandée, en restituant la portion de la prime payée pour le temps où l'assurance ne court plus.*

*Dans le cas où la constatation n'a eu lieu qu'après un sinistre, l'indemnité est réduite en proportion du taux des primes payées par rapport aux taux des primes qui auraient été dues, si les risques avaient été complètement et exactement déclarés ».*

Les sanctions prévues à l'article L 113-9 du Code des assurance suppose donc que l'assuré n'a pas rempli son obligation de déclarer des faits dont il avait connaissance dans les délais impartis, mais que sa mauvaise foi n'est pas prouvée.

**Si l'irrégularité est découverte avant un sinistre,** c'est-à-dire si l'assureur se rend compte que la déclaration concernant les prescriptions techniques du PPR sont inexactes, celui-ci dispose d'une option. **Soit il propose à l'assuré le maintien du contrat moyennant une surprime que l'assuré peut accepter ou refuser.** S'il accepte, le contrat se trouve modifié à dater du nouvel accord. S'il refuse, l'assureur peut résilier et demander une indemnité de résiliation si la surprime demandée est considérée comme équitable. **Soit il peut résilier directement le contrat en le notifiant à l'assuré par lettre recommandée.** Celui-ci dispose alors d'un délai de préavis de dix jours pour trouver une autre assureur. La divisibilité de la prime s'applique et l'assureur doit restituer à l'assuré de bonne foi le prorata de prime qui correspond à la période non garantie

---

<sup>1</sup> Idem, n° 316- 317.

**Si l'irrégularité est découverte après un sinistre**, la règle proportionnelle de prime ou « règle proportionnelle de taux de prime » s'applique. La sanction consiste à **réduire l'indemnité en proportion du taux de prime payé par rapport au taux de prime qui aurait été dû si les risques avaient été complètement et exactement déclarés**. Cette mesure est relativement sévère puisqu'elle s'applique même si les circonstances inexactly déclarées ont été sans influence sur la réalisation du sinistre. On considère en effet que l'équilibre technique de l'assurance qui a été faussé ne peut être rétabli que par la règle proportionnelle de prime. De plus, **cette règle est opposable non seulement aux assurés, propriétaires ou locataires du bien, qui peuvent être victimes de l'incendie, mais aussi aux tiers victimes**, en ce qui concerne les assurances de responsabilité civile (sauf assurance auto). Toutefois, cette sanction est difficilement applicable dans la réalité. Elle ne peut véritablement être évaluée que lorsque l'inexactitude a eu une influence sur le taux de prime. Elle ne peut pas être correctement appliquée lorsque l'inexactitude a modifié l'opinion du risque qu'en avait l'assureur de telle sorte qu'il n'aurait pas contracté s'il avait pu en faire une appréciation exacte : dans ce cas, il n'y a plus aggravation du risque mais plutôt non assurance.

**L'assureur peut également choisir de résilier la police d'assurance après le sinistre**, conformément à l'article R 113-10 du Code des assurances, même si le contrat ne comprend pas expressément de clause de résiliation après sinistre.

En ayant la possibilité d'intervenir sur le maintien ou non de la garantie d'assurance avant sinistre ou encore par le biais de sanction financière après sinistre, **les assureurs peuvent donc, à travers la garantie multirisques habitation, remplir un rôle en matière de prévention des risques d'incendie de forêt et inciter les assurés à appliquer les prescriptions contenues dans les PPR**.

Cependant, **ce rôle incitatif ne peut être exercé que si un effort est consenti par les assureurs**. Ils doivent tout d'abord **prendre connaissance des PPR IF, des prescriptions contenues dans le règlement et du zonage réglementaire** pour savoir quelle est la localisation des risques par rapport à la situation des biens assurés. Ils doivent ensuite **élaborer un questionnaire de souscription contenant un série d'interrogations relative au PPR IF**. Ils doivent également en cas de **tacite reconduction des contrats, mettre à jour ceux-ci et réactualiser les questions posées par le biais de l'envoi d'un nouveau questionnaire** aux assurés concernés, ce qui suppose une identification de ceux-ci par le biais du zonage réglementaire du PPR.

De plus, **la rédaction de ce questionnaire doit faire l'objet d'une attention particulière**. Les **magistrats** se montrent en effet, le plus souvent **très sévères** quant à l'appréciation des clauses contenues dans les contrats d'assurance.

Les juges sanctionnent les clauses des contrats d'assurance en vertu des principes de droit commun des obligations et des contrats, mais également en appliquant les règles spécifiques du Code des assurances. **L'interprétation des clauses ambiguës s'effectue contre le rédacteur en faveur de l'adhérent**. Conformément aux principes dégagés par la jurisprudence à propos de tous les contrats pré-rédigés par l'une des parties, les maladresses ou les défauts de la rédaction sont imputés aux rédacteurs<sup>1</sup>. De même, les tribunaux s'appuient sur **la théorie de la cause ou la notion d'obligations fondamentales du contrat ou l'ordre public, pour sanctionner certaines dispositions contractuelles qui déséquilibrent gravement les contrats**. Depuis la décision du 14 mai 1991<sup>2</sup>, ils ont également la possibilité de **déclarer abusive une clause du contrat**, de leur propre autorité, sans se fonder sur un texte légal ni réglementaire : cette clause devait répondre à la

<sup>1</sup> G. Viney, « L'interprétation et l'application du contrat d'assurance par le juge », *D.* 1994, chron., p. 302.

<sup>2</sup> *JCP* 1991.II. 21763, note G. Paisant.

définition de l'article 35 de la loi du 10 janvier 1978, et depuis la réforme du 1<sup>er</sup> février 1995, elle doit créer un déséquilibre manifeste entre le professionnel et le consommateur<sup>1</sup>.

Peut-il être possible d'inclure **dans les contrats multirisques habitation des clauses tendant à exclure le risque d'incendie de forêt de la garantie si les prescriptions des PPR ne sont pas respectées** ? La réponse à cette question est **négative**. En effet, d'une part, en vertu de la loi du 13 juillet 1930, **l'étendue de la clause d'exclusion doit rester limitée**, ceci afin d'éviter les exclusions générales, trop vagues. Sont ainsi **prohibées** les clauses insuffisamment limitées, notamment **celles qui refusent de garantir les dommages résultant de la violation des lois et des règlements**<sup>2</sup>. F. Chapuisat remarque d'ailleurs que si de telles exclusions étaient valables, les risques ne seraient quasiment jamais couverts, dans la mesure où le dommage est très souvent dû à la violation d'une loi ou d'un règlement<sup>3</sup>.

D'autre part, **sont prohibées les exclusions indirectes qui finissent par vider l'assurance de tout contenu en donnant une définition restrictive du dommage**<sup>4</sup>. La licéité d'une exclusion de garantie s'apprécie en effet au regard d'éléments extrinsèques, en appliquant **une analyse in concreto**, en replongeant l'exclusion dans le contexte de garantie dans lequel elle prend place. Les juges du fond mesurent la masse des risques garantis et la quantité des risques exclus<sup>5</sup>. Ils veillent donc à ce que ces clauses multiples ne débouchent pas sur une restriction quasi totale des garanties stipulées en faisant de la police une « *coquille vide* »<sup>6</sup>. Or, ces exclusions de garantie ont, d'une manière générale, **de graves conséquences sur l'indemnisation de l'assuré victime mais aussi du tiers victime**. Celui-ci se voit ainsi opposer les clauses d'exclusion du risque et **ne peut en définitive recevoir d'indemnisation si le responsable du dommage est insolvable**.

Toutefois, **intervenir dans la garantie multirisques habitation pour inciter à mettre en application les dispositions des PPR ne semble pas encore prévu par les assureurs**, même si l'introduction de cette exigence ne présente pas de réelles difficultés. Les **assureurs semblent encore privilégier l'indemnisation des dommages** quel que soit le comportement de l'assuré, voire de l'administration.

**Ils ne souhaitent pas vouloir multiplier les actions contentieuses de recherche en responsabilité** lorsque les mesures de prévention n'ont pas été appliquées. Les actions en justice du type de celle menée suite à l'incendie survenu à Eze dans les Alpes-Maritimes paraissent ainsi isolées. Une décision du Tribunal administratif de Nice en date du 13 décembre 1996 avaient reconnu la responsabilité respectivement de la commune et du Préfet en raison de leur abstention à prendre les mesures prévues par le Code forestier en matière de débroussaillage, au profit de la mutuelle d'assurance Groupama qui avait dû indemniser les dommages subis par un sinistré<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> G. Viney, *op. cit.*, p. 302 et s.

<sup>2</sup> Cf. en matière d'assurance construction, Cass. civ. 1, 16 juin 1987, *RGAT* 1988, p. 74.

<sup>3</sup> In « La méfiance de la jurisprudence et du législateur à l'égard des exclusions de garantie », *RGAT* 1983, p. 5.

<sup>4</sup> Cf. Cass. civ. 1, 17 février 1987, *Bull. civ. I*, n° 55 ; Cass. civ. 1, 26 novembre 1991, *Bull. civ. I*, n° 326.

<sup>5</sup> S. Dupoux, *L'assureur face aux exclusions conventionnelles*, mémoire, Institut des assurances d'Aix-Marseille, 1994-1995, p. 66.

<sup>6</sup> Cass. civ. 1, 18 février 1987, *RGAT* 1987, p. 271, note R. Bout.

<sup>7</sup> Rec. Jurisques, MATE.

## **Ce qu'il faut retenir**

- ◆ Les dommages aux biens causés par les incendies de forêt ne sont pas considérés comme des catastrophes naturelles. Il sont indemnisés en actionnant la garantie « multirisques habitation » lorsque les biens sont assurés. L'absence d'application de la garantie catastrophe naturelle entraîne une absence d'articulation entre l'assurance et la prévention telle que prévue par le législateur. De ce fait, les assureurs ne sont pas à même de jouer le rôle incitatif que la loi du 2 février 1995 leur a confié.

### **Explications sur l'absence d'application de la garantie cat nat**

- ◆ Le critère d'application de la garantie catastrophe naturelle est l'intensité anormale d'un agent naturel. Peut-on raisonner en terme d'intensité anormale pour un incendie de forêt ?
- ◆ La garantie catastrophe naturelle n'est appelée à intervenir que contre les risques inassurables. Or, le risque d'incendie de forêt est considéré par les assureurs comme un incendie « ordinaire », assurable.
- ◆ Les entreprises d'assurance n'opèrent pas de distinction en ce qui concerne l'origine de l'incendie, alors que la loi du 13 juillet 1982 considère comme risque naturel les phénomènes dont le vecteur de réalisation du dommage est naturel, quelle que soit l'influence de l'homme dans sa survenance ou l'aggravation des risques.
- ◆ Il ne s'est pas produit de véritable catastrophe naturelle, à proprement parler, en matière d'incendie de forêt. D'un point de vue économique, la garantie solidaire ne se justifie donc pas. De plus, la tendance à l'heure actuelle est d'aller dans le sens d'une restriction des événements garantis par la loi de 1982, en tentant de faire sortir certains risques du mécanisme d'indemnisation solidaire, lorsqu'ils peuvent être assurables par le biais de la technique classique de l'assurance.

### **Une application de la garantie catastrophe naturelle est-elle envisageable ?**

- ◆ Il n'y a pas d'obstacle juridique à une telle application. Ce sont des arguments économiques qui constituent un frein.
- ◆ L'absence d'application de la garantie catastrophe naturelle aux incendies de forêt avec en corollaire l'absence de rôle incitatif n'a pas handicapé les actions de prévention et les mesures imposées par les PPRIF. Les entreprises d'assurance n'en sont qu'aux prémices dans la maîtrise de l'outil PPR et de ses arcanes.

### **L'incitation à travers la garantie multirisques habitation**

- ◆ Juridiquement, il n'existe pas d'obstacle à conférer un rôle d'incitation des assureurs à travers ce type de contrat.
- ◆ Le contrat d'assurance, contrat de bonne foi, implique que l'assuré déclare son risque par le biais d'un questionnaire précis. Les questions permettent de renseigner l'assureur sur les circonstances objectives (situation de l'immeuble à assurer, matériaux de construction, voisinage, destination de l'immeuble...) et subjectives (question relatives à l'assuré et à ses antécédents) du risque. Il serait ainsi possible de rajouter à la liste de

questions, des interrogations relatives aux prescriptions techniques du PPRIF en fonction du zonage.

- ◆ En cas de déclaration erronée ou d'oubli dans la déclaration, l'assuré supporte l'application de certaines sanctions. Par voie de conséquence, cela peut l'inciter à se conformer aux prescriptions du PPRIF et à déclarer précisément le risque.
- ◆ L'introduction de questions relatives au PPRIF ne peut être effectuée qu'à la double condition que les assureurs aient une bonne connaissance des PPRIF et de leur application et que l'insertion de clauses dans le contrat d'assurance relatives aux risques d'incendie de forêt ne finissent pas par déséquilibrer la relation contractuelle au profit de l'assureur

Etude prospective sur la mise en œuvre des plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF). Quel devenir pour les zones rouges PPRIF ?  
Pôle cindyniques – ENSMP– Aspects juridiques

## Bibliographie

- ◆ BERRAMDAME A., « L'obligation de prévention des catastrophes et risques naturels », *Revue de Droit Public*, n° 6, 01.12.1997, p.1745.
- ◆ BLANCHI R., *Contribution méthodologique à la conception d'une politique publique en matière de prévention des risques naturels. Application au plan de prévention des risques incendie de forêt*, thèse, ENSMP, 2001.
- ◆ CASSIN I., « Les nouveaux documents d'urbanisme issus de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains », *Gazette du Palais*, janvier 2001, chron., p.5 et s.
- ◆ CERAT-IEP de Grenoble, Rapport de synthèse, janvier 1998.
- ◆ CHAPUISAT F., « La méfiance de la jurisprudence et du législateur à l'égard des exclusions de garantie », *Revue Générale des Assurances Terrestres*, 1983, p. 5.
- ◆ CHAPUS R., *Droit administratif général*, Ed. Montchrestien
- ◆ CHRISTINI R. « Protection contre risques et nuisances », *Juris-Classeurs Collectivités territoriales*, fascicule, 1174.
- ◆ Code de l'urbanisme
- ◆ Code des assurances
- ◆ Code forestier
- ◆ Code général des collectivités territoriales
- ◆ DUPOUX S., *L'assureur face aux exclusions conventionnelles*, mémoire, Institut des assurances d'Aix-Marseille, 1994-1995
- ◆ GUERDER P., Rapport Cour de cassation, 1998.
- ◆ GUETTIER C., "Indemnisation des victimes de catastrophes naturelles et socialisation du risque", *Revue Générale de Droit des Assurances*, 1997, n°3
- ◆ Guide méthodologique général PPR, MATE
- ◆ Guide méthodologique PPR Incendie de forêt, MATE
- ◆ HUMBERT G., « Protection des forêts contre l'incendie », *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 415.
- ◆ Intercommunalité et risques naturels. Aspects juridiques, *Ingénieries –EAT- 1998*. Risques naturels, p 27 à 35.
- ◆ JACQUOT H., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 2000
- ◆ Jurisques, MATE

- ◆ LAMBERT-FAIVRE Y., *Droit des assurances*, Dalloz, Paris, 2000
- ◆ LE CORNEC E., "Prévention et lutte contre les phénomènes naturels. Champ d'application", *Juris-Classeurs Environnement*, fasc. 950-12.
- ◆ MUSCATELLI P.P., ROMI R. (1986) « L'organisation juridique de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt », *Revue de droit rural* n°145.
- ◆ PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Dalloz, 4<sup>e</sup> édition, Paris, 2000
- ◆ Recueil des textes fondateurs, janvier 2001, MATE
- ◆ STEINLE-FEUERBACH M.-F., *Petites affiches*, 6 mars 2002, n° 47, p.13 et s
- ◆ VINEY G., « L'interprétation et l'application du contrat d'assurance par le juge », *Dalloz* 1994, chron.

## Liste des abréviations

Ass. : Assemblée

Ass. Plén. : Assemblée Plénière

Bull. : Bulletin

CAA : Cour administrative d'appel

Cass. Civ. : Cour de Cassation, chambre civile

CE : Conseil d'Etat

Ch. : Chambre

Chron. : Chronique

Concl. : Conclusion

Crim. : Chambre Criminelle

Fasc. : Fascicule

JO : Journal Officiel

PPRIF : Plan de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt

Rec. : Recueil

Req. : Requête

Sect. : Section

TA : Tribunal administratif

TC : Tribunal des Conflits

TGI : Tribunal de Grande Instance



## Liste des personnes ou organismes consultés

- ◆ Capitaine BLANCARDI SDIS 06
- ◆ M. FOUCAULT DPFMB
- ◆ M. MACE DFCI Association régional Languedoc
- ◆ M. MARCHE ONF agence de Mont de Marsan
- ◆ M. PELLEGRIN DDAF 06
- ◆ M. PEREZ SDISS Landes
- ◆ M. PRUFER Service de l'urbanisme de Vence
- ◆ M. SACCHI DDE Landes
- ◆ M. SEGEL ONF 06
- ◆ M. VARONNE, maire Auribeau sur Siagne
- ◆ M. VETTORI DDE 06



# **Etude sociologique**

Note : STID n'a pas fourni de version numérique des travaux.



## *Synthèse générale* **Mise en œuvre des PPRIF.** **Quel devenir des zones rouges des PPRIF ?**

Les réticences les plus fortes quant à l'acceptation de la part des municipalités d'un PPRIF et a fortiori des zones rouges impliquant une inconstructibilité des terrains, proviennent des décisions relatives aux zones potentiellement aménageables et aux zones déjà aménagées. L'instauration d'un PPRIF se heurte en effet aux réactions des particuliers propriétaires fonciers et immobiliers et aux réactions des élus relativement aux conséquences économiques et financières liées au classement en zone rouge.

### ***Qu'est-ce qu'une zone rouge ?***

La notion de zone rouge n'est pas légalement définie, dans la mesure où le recours à la couleur dans la cartographie réglementaire d'un PPR n'est pas obligatoire. Par référence aux Plans d'Exposition aux Risques, on continue à distinguer les zones de risque par couleur : zone rouge, zone bleue, zone blanche.

La zone rouge est une zone inconstructible d'aléa fort ou moyen. Certains secteurs d'aléa fort ou moyen correspondent à des zones naturelles, des parties de massif forestier non construites, d'autres secteurs, en revanche, sont déjà urbanisés.

### ***Le traitement des zones rouges***

Les mesures de prévention concernent notamment le gel de certains périmètres qui sont alors frappés d'inconstructibilité. Ces mesures peuvent conduire à une diminution du bien être social, abstraction faite des pénalités et des dommages engendrés par la survenue d'un sinistre. Cette diminution se traduit par une perte économique que les agents sont d'autant moins prêts à admettre qu'ils peuvent juger la disposition arbitraire si elle est insuffisamment justifiée. La mise en place généralisée de PPRIF peut supposer d'instaurer des mesures de compensation et d'accompagnement qui peuvent pallier la perte économique subie.

La délimitation de zones rouges dans un PPRIF constitue ainsi le nœud du problème. Lorsque ces zones concernent des secteurs déjà inconstructibles au POS, le traitement de ces zones ne représente pas a priori d'obstacle dans la mise en œuvre des PPRIF. Inconstructibles au POS (souvent des zones ND), ces zones d'aléa fort ou moyen resteront inconstructibles et ne feront donc pas l'objet d'une occupation humaine permanente. Toutefois, la construction de certains bâtiments (locaux techniques, équipements d'intérêt général...) et le développement de quelques activités de loisirs de pleine nature (golf, centre hippique, terrain de sport...) peuvent être autorisés (cf. la liste complète, chap. Pouvoirs de police et PPRIF), dans la mesure où ils ne contribuent pas à l'accroissement d'enjeux humains en zone de risque.

En revanche, les zones rouges déjà construites posent une série de problèmes amenant des réflexions aussi bien en termes économiques, sociologiques que juridiques.

Ce sont les secteurs d'aléa fort ou moyen déjà construits qui demandent des dispositions appropriées, afin de préserver les enjeux présents.

La réflexion sur le traitement de ces zones appelle essentiellement six interrogations :

- pourrait-on envisager de recourir à l'intercommunalité afin de mieux répondre aux exigences de sécurité, d'urbanisme et de moyens liées à la prévention du risque incendie de forêt ?
- la concertation ne peut-elle pas être envisagée dans la mise en œuvre des PPRIF de telle sorte qu'elle devienne un véritable instrument de la prévention des risques ?
- peut-on laisser se poursuivre l'urbanisation dans ces zones, ce qui pose le problème des zones défendables ?
- les atteintes portées au droit de propriété par les servitudes d'utilité publique instituées par les PPRIF pourraient-elles être susceptibles d'entraîner une indemnisation compensatrice pour les propriétaires ?
- quelles sont les mesures que peut prévoir le règlement et quelles sont les limites des dispositions de prévention que l'on peut imposer à travers un PPRIF ?
- quelles sont les mesures incitatives qu'il serait possible de mettre en place pour la mise en conformité des habitations aux prescriptions des PPRIF ?

## Les zones rouges et l'intercommunalité

La mise en place d'une zone rouge provoque par la servitude d'utilité publique qu'elle institue l'inconstructibilité de la zone afin de protéger les enjeux (personnes et biens présents dans cette zone). Deux cas de figure peuvent se présenter : soit la zone était déjà inconstructible et non construite, soit la zone était au contraire construite et la protection des enjeux prend alors tout son sens.

Dès lors, cette protection des biens et des personnes nécessite la mise en œuvre d'équipement de défense, qui eux-mêmes nécessite d'importants moyens financiers. De même, les communes dans lesquelles les PPRIF impliquent l'inconstructibilité d'une grande partie du territoire, doivent pouvoir voir leurs pertes compensées par les autres communes. Pour réaliser de tels transferts, il faut être en mesure d'évaluer le coût de l'instauration des PPRN. C'est ainsi le premier pas pour mettre en place une politique de développement intercommunal. L'intercommunalité semble en effet pouvoir offrir aux pouvoirs publics toute une gamme d'instruments leur permettant de répondre à leurs besoins suivant les situations locales particulières. En effet, la voie intercommunale permettrait de répondre, au moins en partie, aux exigences financières, car la « mise en commun » qu'elle provoque entraîne d'une part, une répartition cohérente des ressources (matérielles et financières) et d'autre part, un gain incontestable d'efficacité en permettant une meilleure utilisation des ressources existantes.

### *La pertinence du recours à une structure intercommunale dans le cadre de la prévention des risques incendie de forêt.*

L'intercommunalité est une technique de gestion mutuelle des problèmes locaux. C'est une coopération entre des communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de réaliser en commun un certain nombre de projets de développement ou d'aménagement, ou de gérer en commun un certain nombre de leurs compétences.

Cette organisation permettrait de palier certaines difficultés, notamment en favorisant l'efficacité et la cohérence de la prévention. En effet, le bassin de risque ne correspond pas forcément au territoire d'une commune. Il peut, ce qui est le plus fréquent, s'étaler sur plusieurs communes. L'intercommunalité serait donc d'une part un facteur de coordination et d'efficacité, grâce notamment à une harmonisation des interprétations réglementaires et législatives ; et pourrait d'autre part, atténuer les problèmes financiers et structurels par une « mise en commun » optimisant les moyens tendant vers des objectifs communs, notamment en matière d'infrastructures, de travaux ou de surveillance.

La mise en place de structures intercommunales permettrait un traitement global du massif et dépasserait les limites du traitement du risque commune par commune. L'idée serait alors de regrouper les projets et les moyens pour agir mieux. Pour une prévention et une lutte efficace, il faut tenir compte du massif à risque dans son ensemble, afin d'organiser les infrastructures de défense de manière cohérente dans les zones rouges.

### *Les organisations envisageables de l'intercommunalité en matière de prévention du risque incendie de forêt.*

Tout d'abord, une intercommunalité de gestion de la sécurité, en marge du PPRIF n'apparaît pas envisageable. En effet, la démarche de sécurité générale relève

exclusivement de la compétence du maire, qui ne peut la déléguer. Par conséquent les structures intercommunales ne sont pas compétentes pour agir en matière de sécurité.

Il semble en revanche qu'une intercommunalité d'urbanisme tendant à la compensation des disparités de développement est parfaitement envisageable.

Si la mise en place nécessaire d'une coopération institutionnelle, les relations contractuelles liées à l'intervention d'autres niveaux de collectivités et certaines difficultés plus techniques pourraient dans certains cas, bloquer le processus intercommunal, rien ne paraît s'opposer à ce que l'action des structures intercommunales fasse partie des mesures définies par les PPRIF. D'autant, qu'à travers les types de compétences signalées des différentes structures, la prévention des risques ne semble pas exclue. Elle peut être introduite soit de manière spécifique, lorsque les structures intercommunales ne sont pas investies par la loi de compétences particulières, soit comme action corollaire d'un domaine de compétences visé par la loi (protection de l'environnement, aménagement...). Ainsi, les quatre composantes de la prévention des risques naturels (le contrôle de l'occupation du sol, les travaux et infrastructures, la surveillance et la préparation) pourraient être des domaines de responsabilité à transférer vers une structure intercommunale à déterminer parmi une gamme d'outils avec des logiques et des atouts spécifiques :

La communauté de communes vise à promouvoir une intercommunalité de conception par l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Cette modalité de coopération, remportant un véritable succès, se présente comme une structure très adaptable aux projets des communes et bénéficie d'une autonomie financière et de dispositions fiscales favorables favorisant son emploi notamment en matière de prévention des risques.

La communauté d'agglomération, contrairement aux communautés de communes, est une structure adaptée à des grands ensembles. La taxe professionnelle devient une ressource propre de l'agglomération et des incitations financières sont prévues.

Le syndicat mixte allie quant à lui collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, ce système créé autour d'un service ou d'une œuvre, paraît bien adapté à la gestion d'une question d'intérêt commun couvrant une large superficie, comme une très grande forêt par exemple.

Enfin, une intercommunalité de moyens visant une répartition des dépenses et des recettes de prévention est un mécanisme à envisager tant il y a un déséquilibre flagrant entre les ressources des différentes communes face au risque. A partir de là, une intercommunalité de moyens basée sur des ressources fiscales propres semble pouvoir permettre de combler, dans une certaine mesure, la nécessité de moyens financiers et structurels permettant de mettre en place des équipements de défense homogènes, cohérents et efficaces.

Ces actions sont envisageables par la mutualisation. Cette solution permettrait dès lors d'effacer la barrière entre « communes riches » et « communes pauvres », entre les propriétaires bénéficiaires du zonage et les propriétaires victimes, puisque l'espace de référence ne serait plus la commune mais la zone sujette aux risques d'incendies de forêts c'est à dire le massif dans sa globalité.

De plus, le progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre permet une intégration plus accentuée des communes membres. L'Etat l'encourage par des incitations financières, sous la forme de la dotation globale de fonctionnement. Cette évolution des modes de financement est un élément important dans l'analyse de la politique de prévention des risques naturels, car dans la mesure où cette dernière à des incidences financières très importantes sur les communes concernées, la mutualisation des conséquences des risques naturels est devenue un des objectifs essentiels. La fiscalité apparaît donc comme un instrument du développement de la coopération.

D'ailleurs, l'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre fut profondément modifiée par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et repose désormais sur trois types d'EPCI : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération.

## Les zones rouges et la concertation

Il est montré que les contraintes propres à chaque entité (commune, préfecture, administré) rend difficile une convergence de vue correspondant à un véritable consensus. Les municipalités tendent à favoriser le développement économique de leur commune même, si par ailleurs, elles sont conscientes de devoir protéger l'environnement de leurs administrés ; en revanche, l'administration est soumise à des contraintes plus vastes et doit intégrer, dans ses calculs l'interdépendance des objectifs assignés par l'Etat : préservation de la flore et de la faune, nécessité d'écarter les populations des zones à risque, etc. La mise en place d'une zone rouge provoque l'inconstructibilité de la zone à risque. Ainsi, la décision d'une « mise en rouge » d'un secteur est une décision lourde en conséquences qui d'une part, est un manque à gagner difficile à accepter pour les propriétaires concernés, et d'autre part, doit être un choix juste et mûrement réfléchi par rapport aux différents paramètres que présente la situation locale.

Dès lors, la concertation semble pouvoir offrir à la politique de prévention des risques naturels et du risque incendie de forêt en particulier un outil « d'acceptabilité sociale » d'une part, et « d'aide à la décision » d'autre part.

Si la concertation est dans l'air du temps (la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 a modifié les modalités d'organisation du débat et rénove les procédures de concertation préalable entre les collectivités publiques), son application à la prévention des risques naturels et plus particulièrement à celle du risque incendie de forêt, l'est tout autant. D'ailleurs, de véritables concertations se sont organisées dans ce sens, notamment dans le sud-ouest de la France autour de la mise en œuvre des PPRIF de la forêt des Landes.

### *La pertinence de la concertation en matière de prévention des risques*

La concertation se présente comme une amélioration de la participation du public aux prises de décisions publiques. C'est une continuation logique des mécanismes de l'enquête publique déjà en place en matière de prévention des risques naturels.

Il s'agit ici de réfléchir sur la façon d'anticiper la rupture possible d'un consensus social face à des priorités imposées par la puissance publique pour des raisons économiques et des ressources financières limitées. En effet, l'acceptabilité sociale est devenue un enjeu à part entière dans la prévention des risques alors que les acteurs de la société civile ne sont pas considérés comme participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de prévention.

D'un point de vue sociologique, l'enquête menée dans les Alpes-Maritimes donne un aperçu de l'enjeu des processus de concertation. Les populations interrogées témoignent d'une certaine conscience du risque d'incendie de forêt. Les personnes résidant dans une zone soumise à un PPRIF, connaissent l'existence d'un tel instrument de prévention. De plus, elles sont particulièrement sensibilisées aux diffusions d'information sous toutes leurs formes (message des sapeurs-pompiers, affichage du risque, intervention en milieu scolaire...). Cela dit, paradoxalement, la proposition relative à l'organisation de réunions d'information avec les élus locaux ne remportent pas l'adhésion des autres procédés d'information. Cette réponse témoigne-t-elle du fait que les personnes se sentent exclues du dispositif de prévention ou est-elle la manifestation d'un certain « assistanat » des populations et de la délégation des questions de sécurité à l'administration en général ?

Néanmoins, la procédure de concertation est unanimement présentée comme un instrument dont la mise en place est indispensable en matière de prévention des risques naturels et plus particulièrement en matière de prévention des feux de forêts. Les procédures de concertation permettraient de concerner et de sensibiliser la population, de faire accepter les prescriptions obligatoires, de faire émerger une culture du risque en favorisant la mémoire et le partage, et d'enrichir le processus décisionnel en favorisant l'apport de compétences pratique et théorique concernant des angles différents du problème. La concertation participerait donc à l'observation du terrain, à la valorisation des compétences acquises et à l'identification des besoins.

La concertation en phase préalable (détermination des zones à risque, des prescriptions à mettre en œuvre...) apparaît ainsi fondamentale pour que le PPRIF devienne un facteur d'union, ce qui semble d'autant plus indispensable que l'enjeu social ou économique est fort.

D'un point de vue économique, l'évaluation des risques de pertes en vie humaines et matérielles en cas de sinistre constitue l'un des socles de la négociation entre les différents partenaires lors de la mise en place de PPRIF. Cette évaluation ne peut-être réalisée sur la base d'une valeur nette actualisée standard dans un univers caractérisé par une forte incertitude. Celle-ci ne réside pas dans le fait de savoir si, oui ou non, un incendie va éclore. Dans les zones littorales de la Méditerranée, la probabilité d'un sinistre, pour une ville côtière, est à peu près égale à un. Elle est d'autant plus forte que la poussée démographique est importante. Ainsi, l'objet des municipalités de ces zones n'est pas tant de limiter la probabilité d'un incendie que d'en limiter les conséquences. Le PPRIF tend à cet objectif en tentant d'isoler la population des zones à risques.

L'approche économique permet ainsi de quantifier les éléments d'une négociation entre l'administration, les collectivités locales et les administrés, bien que généralement, la primauté de l'administration conduit à imposer les plans sans véritable contrepartie. Toutefois, des mesures d'accompagnement permettraient de faire accepter plus facilement l'instauration de tels plans et de faciliter le dialogue avec les communes et les particuliers. En effet, plusieurs PPR peuvent grever l'expansion économique d'une région, l'estimation du montant assurantiel nécessaire pour compenser économiquement ces pertes est le premier pas en vue de définir des politiques de développement locales.

### *L'organisation de la concertation*

Avant même une éventuelle mise en œuvre d'obligations réglementaires, le champ demeure libre pour initier une concertation qui procède d'une volonté des divers partenaires. La personne publique est libre d'organiser la concertation qu'elle estime nécessaire, mais pour que celle-ci soit efficace elle se doit de respecter certains impératifs :

D'une part, elle doit respecter les éléments de bonne conduite définissant l'esprit qui doit animer la concertation et les conditions nécessaires à son bon déroulement. Cependant, il existe un risque de mécanisation des procédures, le développement de ces procédures ne doit pas correspondre à un droit formel qui viendrait compléter l'inventaire des procédures déjà existantes et souvent non efficaces.

D'autre part, elle doit respecter des impératifs techniques tels que la détermination du type d'organisation (inter-risques ou par massifs), des lieux de débat et des acteurs locaux qui apparaît comme la pierre angulaire d'une concertation efficace. Des personnalités ou

spécialistes devront donc émerger de chaque sphère de compétences (publique et privée) en fonction de la situation locale. Les concertations doivent dès lors garantir la diversité des représentants en leur sein et parvenir à créer un acteur collectif.

## Les zones rouges et le développement de l'urbanisation

Les problèmes économiques posés par l'instauration de zones rouges portent non seulement sur l'évolution des prix de l'immobilier et du foncier, mais aussi sur l'activité économique elle-même. Par exemple, on pourra s'interroger sur le comportement des entreprises dans leur activité courante ou plus vraisemblablement sur leur plan d'investissement dans la zone (extension), sur le comportement de la main d'œuvre (si les populations présentes peuvent ne pas bouger, les PPRIF sont susceptibles de figer des projets d'implantation futurs prévus par les communes). D'autres effets moins directement mesurables portent sur les conséquences de tels plans pour le tourisme: en négatif, l'arrêt de plans d'investissement immobiliers, en positif, l'aménagement de zones vertes protégées, etc.. L'étude économique est toute entière orientée vers l'estimation des dommages potentiels dans les zones à risque. Elle contrebalance les nuisances et inconvénients liés à l'instauration d'un PPRIF et les conséquences probables de la survenue d'un sinistre. Aussi, l'ensemble des mesures préconisées seront-elles orientées autour de cette démarche qui sera considérée comme « assurantielle ». L'étude intègre deux dimensions. La première concerne l'évaluation des effets de l'adoption des mesures concernées, la deuxième porte sur la définition des instruments destinés à gérer les risques. Trois directions vont guider la démarche. La première relève de l'application du principe de précaution, la deuxième de la mise en œuvre de mesures de prévention, la troisième porte sur les compensations de dommages subis. Ce travail visant des applications pratiques, notre objectif est de fournir une base analytique qui pourra devenir rapidement opérationnelle.

D'un point de vue juridique, la difficulté est de savoir dans quelle mesure il peut être possible d'autoriser une urbanisation future dans certaines zones à risques. Le Guide méthodologique Incendie de forêt précise qu'en zones d'aléas fort et moyen, les espaces urbanisés sont considérés comme inconstructibles. Certains secteurs peuvent néanmoins rester constructibles à condition que les équipements de protection et de diminution des risques soient entretenus. La zone défendable correspond ainsi à un secteur dans lequel les équipements de protection existants sont suffisants pour permettre, en temps normal, aux moyens de secours de défendre la zone.

Nous ne reviendrons pas ici sur la discussion concernant la garantie de l'efficacité a priori des parades actives (se reporter au chapitre concernant les zones rouges défendables). Nous nous intéresserons aux questions relatives à la détermination du niveau d'équipements nécessaires, à l'entretien de ces équipements et à la mise en jeu d'éventuelles responsabilités.

### *Détermination du niveau de protection*

Laisser se poursuivre l'urbanisation dans des zones exposées au risque d'incendie de forêt pourvues de moyens de défense pose le problème de l'appréciation de ces moyens dans le temps. Ce que ne précise pas le guide méthodologique et qui semble capital, c'est que l'examen de la notion de zone défendable ne doit pas être effectué uniquement au vu des seuls enjeux présents au moment de l'instauration du PPRIF. Il est en effet indispensable de prendre en compte l'urbanisation future de ces zones pour fixer le niveau de défense requis et de veiller régulièrement à l'adéquation des mesures de protection par rapport au développement d'enjeux. De plus, il reste tout à fait possible à l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire de refuser une telle autorisation sur le fondement de l'article R 111-2, si les équipements de protection ne permettent plus de garantir la défense de la zone.

Il faut également noter que la réflexion relative à l'adéquation des moyens de protection quant aux enjeux présents et futurs doit aussi intégrer la proximité de massifs forestiers. En effet, ne pas aménager les massifs revient à courir au moins trois types de risques.

- Le premier est celui d'une extension possible aux zones habitées d'un incendie qui se serait nourri d'une forêt laissée à l'abandon ;
- Le deuxième est celui de la perte d'un espace boisé en tant que tel ;
- Le troisième, est lié au déclenchement d'autres types de risques « naturels » liés à la disparition d'une forêt (éboulements, mouvements de terrains, désertification sur les sols pauvres, etc.).

L'effort de protection et l'adéquation des mesures de protection doivent donc être pensés au regard de l'intégralité du secteur soumis à un incendie de forêt (zones urbanisées et massifs forestiers les jouxtant).

D'un point de vue économique, la mise en place d'un PPRIF peut avoir plusieurs conséquences suivant la nature des travaux. Si l'objectif visé consiste en un aménagement complet du site, il s'ensuit une réduction à un niveau proche de zéro d'un risque d'incendie de forêt. En effet, il implique une déforestation partielle, ou tout au moins un aménagement des espaces verts et, un accroissement des moyens de défense. En effet, en général, les POS/PLU exigent la mise en place de moyens de défense contre l'incendie par la mise en place de bornes à incendie et autres aménagements. La question qui se pose est de savoir quels sont les moyens dont dispose la commune pour « négocier » l'aménagement des permis de lotir ou de construire des lotissements considérés. Cela signifie que la VAN peut constituer une base acceptable d'évaluation. La négociation avec les services de la préfecture porte alors sur les conditions de l'aménagement de la zone. La défense du site fait partie intégrante des conditions d'aménagement des zones à lotir. Ces aménagements peuvent être supportés par la commune, mais peuvent aussi être le fait des lotisseurs. C'est par exemple le cas de la ville de Mandelieu, où un quartier résidentiel, le quartier du Grand Duc, initialement inclus dans un PPRIF, après négociation, est devenu constructible. Les aménagements ont été réalisés sur fonds privés. Cela signifie que les acheteurs ont supporté le poids des aménagements. Paradoxalement, les moyens de défense dépendent de la configuration des terrains, des possibilités d'aménagement etc.. Tout dépend alors, de la volonté et des capacités des communes pour supporter ceux-ci. La négociation dépend alors des relations de la commune avec les lotisseurs. Par exemple, en ce qui concerne l'exemple de Mandelieu, la détermination des lotisseurs s'explique par le fait que le quartier du Grand Duc avait été désigné comme ZAC dans un POS. La décision préfectorale d'inclure ce quartier dans un PPRIF avait gelé les projets des promoteurs. Ceux-ci ont accepté de supporter les aménagements nécessaires pour rendre la zone défendable.

La tâche des pouvoirs publics est d'estimer le coût de l'éclosion et de l'expansion d'un incendie d'une part, mais aussi, d'autre part, lorsque cet incendie se propage les coûts des différentes options offertes pour le combattre. Le dilemme est alors le suivant. Dans les zones à forte densité forestière mais touchées par un mitage résidentiel important quelles sont les priorités à préserver ? Si, bien évidemment le sauvetage des populations est une priorité indiscutable, il en va autrement des biens immobiliers privés. En effet, vouloir défendre un habitat isolé revient à disperser les moyens de lutte, et, partant peut conduire à une grande inefficacité des secours.

La question qui se pose à l'administration, face à cette situation est de savoir comment estimer le coût des moyens de lutte dès lors qu'un espace forestier est protégé par un PPRIF par exemple. On notera que cette question se pose avec la même acuité sans la création d'un tel plan. Cependant, le fait de créer un PPRIF et, par voie de conséquence, de

délimiter un périmètre forestier pérenne, conduit à se demander ce qu'il adviendra de cette zone.

Les points à prendre en considération sont alors les suivants :

- Quels sont les risques de transmission d'un incendie d'une zone forestière soumise à PPRIF à un habitat péri-urbain, voire urbain ?
- Peut-on valablement isoler les zones protégées des autres zones ?
- Quel est le montant des moyens à mettre en œuvre pour protéger les zones urbanisées ?

Ces trois questions dépassent le cadre strict du PPRIF. Cependant, comme nous l'avons vu elles y sont strictement associées. En effet, sans l'instauration de PPRIF, la question des zones à protéger reste vague, soumise aux changements des Plans Locaux d'Urbanisme par exemple. L'instauration du PPRIF, de ce fait, implique la responsabilité de l'Etat dans la défense des zones qu'il a contribué à créer. De ce fait, bien qu'administrativement rattachées à la commune et sous la responsabilité juridique des maires, ces zones doivent être intégrées dans le cadre des plans de défense incendie. Il s'ensuit que les moyens financiers pour réaliser un tel objectif doivent être définis.

L'instauration de PPRIF amène ainsi une réflexion complexe mêlant à la fois des considérations d'ordre économique et des impératifs réglementaires. De plus, d'un point de vue strictement juridique, on constate ainsi que les dispositions seules de la loi Barnier et du Code forestier ne permettent pas d'apporter une réponse au problème de la prévention des incendies de forêt. Une majeure partie des mesures passent par la maîtrise de l'urbanisation et l'imposition de prescriptions dans les permis de construire.

La réforme apportée par la loi Solidarité Renouvellement Urbain (13 décembre 2000) et notamment les dispositions relatives au Plan Local d'Urbanisme (PLU), document remplaçant le POS, vont normalement permettre une meilleure prise en compte du risque d'incendie de forêt dans la politique d'urbanisme de la commune. Certaines dispositions relatives au PLU vont avoir une incidence directe sur le traitement des zones sensibles aux incendies de forêt. Toute réduction d'une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques et des nuisances ... ne pourra s'effectuer que par révision même s'il n'est pas porté atteinte à l'économie générale du PLU, ce qui implique des modifications dans ce document qu'après analyse approfondie. Par ailleurs, les différents zonages NA, NB, NC... sont supprimés : les zones seront classées en zone urbaine, en zone à urbaniser, en zone agricole ou en zone ND. Les anciennes zones NB seront ainsi soit reclassées en zones ND et deviendront de ce fait inconstructible, soit deviendront des zones U, ce qui impliquera des équipements urbains en conséquence et une possibilité de limiter le mitage du terrain. D'ailleurs, la loi SRU supprime l'exigence de surface minimale constructible (sauf en cas de contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif) : cette mesure permettra de densifier les constructions dans les zones naturelles et de réduire ainsi la vulnérabilité aux incendies de forêt.

#### *Vérification et entretien des équipements*

La création de zones défendables suppose également un entretien régulier des équipements de défense postérieurement à l'approbation du PPR IF et le contrôle de cet entretien pour que ces zones puissent être conformes au PPR et soient toujours « défendables ». Les ouvrages doivent en effet être opérationnels au moment du sinistre, qui peut se produire plusieurs dizaines d'années après leur création.

En vertu d'un arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> février 1978, les sapeurs-pompiers ont l'obligation de vérifier une fois par an les bornes d'incendie, sous l'autorité du maire de la commune.

Par ailleurs, des pratiques locales amènent l'ONF à contribuer aux vérifications nécessaires des équipements de protection. Dans les Alpes-Maritimes, par exemple, les services de l'ONF vérifient les citernes ainsi que leur remplissage.

L'ensemble des ouvrages DFCI relève de l'autorité et donc de la responsabilité du maire. Il faut préciser que les hydrants, en tant qu'immeubles par destination appartiennent à la commune. Une jurisprudence constante indique que l'entretien des poteaux et bouches d'incendie incombe à la commune, celle-ci se voyant sanctionnée en cas de carence ou de défaillance des défenses en eau. C'est donc au maire qu'il incombe d'organiser la vérification et l'entretien de ces ouvrages et plus particulièrement dans les zones défendables, en vertu de son pouvoir de police générale, afin d'assurer l'ordre et la sécurité publics.

#### *Mise en jeu d'éventuelles responsabilités*

Un sinistre survenant dans la zone défendable dans laquelle un aléa fort ou moyen a été identifié, dont l'extension urbaine est autorisée compte tenu des moyens de défense, peut poser le problème d'éventuelles mises en jeu de la responsabilité.

La jurisprudence administrative sanctionne systématiquement l'autorité compétente en matière d'urbanisme (le maire si la commune est dotée d'un POS/PLU, d'une carte communale ou le Préfet dans les autres cas), lorsque connaissant le risque qui pesait sur le secteur, elle a quand même délivré une autorisation de construire. Or, dans l'hypothèse d'autorisation de construire délivrée dans une zone rouge défendable, les autorités publiques ne pourraient s'exonérer de leur responsabilité en se prévalant de leur absence de connaissance du risque, compte tenu de l'identification du risque à travers le zonage réglementaire du PPRIF et des dispositions applicables. De même, il sera quasiment impossible d'invoquer la force majeure pour exonérer l'administration de sa responsabilité, un risque avéré et identifié ne pouvant être considéré comme imprévisible.

La responsabilité de l'administration peut également être mise en jeu si les ouvrages publics de protection contre l'incendie n'ont pas été entretenus ou encore si ceux-ci n'ont pas été suffisants pour permettre aux moyens de secours de défendre la zone. Cette responsabilité est une responsabilité pour faute. Il est également possible de mettre en jeu la responsabilité du Préfet, qui connaissant l'inaction du maire, n'a pris aucune disposition pour pallier l'absence d'entretien des équipements de DFCI et notamment dans les zones d'aléa fort ou moyen.

Peut-on exonérer les autorités publiques de leur responsabilité parce que les éventuelles victimes, connaissant le risque d'incendie dans les zones défendables, se sont installées malgré tout ? Le juge administratif retient en effet à la charge de la victime le fait qu'elle connaît le caractère risqué du lieu dans lequel elle s'est installée, ainsi que son imprudence et l'absence de toutes précautions. On peut donc considérer que la responsabilité de la victime d'un incendie de forêt dans une zone rouge défendable pourrait être retenue par le juge administratif parce qu'elle connaissait le risque en s'installant postérieurement à l'approbation d'un PPR IF et *a fortiori* si elle n'a pas respecté les prescriptions qu'imposait ce PPR en matière de construction et de mesures de protection et de sauvegarde. Par conséquent, la faute de la victime pourrait conduire à exonérer en partie ou totalement les autorités publiques de leur responsabilité, lorsque celle-ci aura introduit un recours devant la juridiction administrative.

Par ailleurs, le développement de l'urbanisation dans les zones défendables, postérieurement à l'approbation d'un PPR IF, c'est-à-dire après identification des zones de risques, peut déboucher sur une responsabilité pénale de certains agents publics, en cas de dommages corporels subis par les victimes et ce, même si, sur le plan administratif, leur comportement négligent peut être retenu. Cette responsabilité serait engagée sur le fondement de l'article 121-3 du Code pénal qui réprime les infractions non intentionnelles (les infractions commises sans volonté de vouloir commettre le dommage).

Il pourrait être reproché aux agents de l'administration et notamment au maire voire au Préfet, détenteurs de pouvoir de police générale ou en matière d'urbanisme, leur imprudence pour avoir permis la construction dans une zone à risque fort ou moyen et connu ou encore l'imprudence du maire pour ne pas avoir fait procéder régulièrement à la vérification et à l'entretien des équipements de DFCl, compte tenu des dangers présentés par la zone défendable.

La responsabilité pénale d'un agent public peut également être mise en jeu en raison de sa négligence, c'est-à-dire en cas d'inaction fautive, lorsque confrontés à des troubles à l'ordre public prévisibles, il s'est abstenu de prendre les précautions qui étaient en son pouvoir.

Enfin, la responsabilité pénale des agents publics pourrait être engagée sur le fondement de la mise en danger de la vie d'autrui, en raison du développement de l'urbanisation dans une zone défendable, malgré la présence de risques auxquels la population pourrait être exposée.

#### *De futures zones rouges défendables constructibles ?*

D'après plusieurs opérationnels intervenant dans le domaine des PPR IF, la classification des zones d'aléa dans la cartographie réglementaire dépend du niveau de protection offert par ces zones. Schématiquement, une zone d'aléa fort ou moyen pourvue des moyens de défense adéquats sera classée en zone bleue du PPR IF. En revanche, la zone non pourvue de ces équipements de défense restera inconstructible car classée en zone rouge. Cette manière de procéder et d'afficher le risque sur la cartographie peut donc permettre d'éviter une mise en jeu des responsabilités diverses énoncés, dans la mesure où les zones à risque constructibles seront affichées en bleue, zone dans laquelle le risque est considéré comme acceptable. Toutefois, il n'est pas impossible d'imaginer qu'après un sinistre, une victime le problème de la classification de la zone, en s'appuyant sur les études d'aléa et en démontrant que compte tenu du niveau d'aléa la zone aurait pu être inconstructible.

## Les atteintes au droit de propriété

La prévention des risques naturels dans sa mise en œuvre porte atteinte au droit de propriété, ou du moins en limite ses prérogatives, en obligeant les propriétaires à faire (obligation de débroussaillage, travaux...) ou ne pas faire (interdiction de construire) sur leur terrain où un risque a été identifié.

Les PPRIF institue des servitudes d'utilité publique portant atteinte au droit de propriété. Cependant les propriétaires dont le bien immobilier en est l'objet ne bénéficie en l'état du droit et de la jurisprudence administrative d'aucune indemnisation compensatrice. En effet, le régime d'indemnisation, c'est-à-dire les réparations éventuelles pour les propriétaires, est directement lié à la nature de l'atteinte. Le fondement de l'indemnisation découle de la nature de l'atteinte, qui est soit une privation soit une limitation de propriété.

En effet, c'est la dépossession du bien qui entraîne l'indemnisation du propriétaire. La dépossession de fait organisée par la privation des droits du propriétaire instituée par les servitudes et justifiée par l'intérêt général de sécurité n'entraîne pas d'indemnisation car le titulaire du droit de propriété ne change pas. Les servitudes d'utilité publique instituant les zones rouges et frappant la propriété d'inconstructibilité sont donc considérées, contrairement à l'expropriation qui entraîne un transfert de propriétaire, comme de simples limitations au droit de propriété.

Ainsi, si les garanties apportées en cas de dépossession paraissent suffisantes, les juges ne les appliquent qu'aux expropriations et continuent d'appliquer à ce qu'ils considèrent comme des limitations, aux servitudes notamment, un régime disparate et peu protecteur ne permettant pas d'envisager une protection satisfaisante pour les « victimes propriétaires » de la prévention contre les risques naturels.

Deux solutions sont alors envisageables pour améliorer le régime de protection du propriétaire lésé : analyser certaines limitations en dépossession, elles seraient alors soumises aux régimes des privations ; ou alors trouver un fondement de protection propre aux limitations plus systématique et plus protecteur.

Cependant, cette faiblesse s'explique en grande partie par l'imputabilité du coût de l'indemnisation. Le financement public a ses limites économiques que le droit ne fait qu'organiser. Il apparaît dès lors judicieux de chercher ailleurs la possibilité d'obtenir une compensation.

S'il existe plusieurs pistes de réflexion en la matière, le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques apparaît en la matière comme un principe porteur d'espérance pour les propriétaires soucieux de trouver auprès du juge une réparation du préjudice subi à l'occasion de la mise en œuvre du P.P.R.I.F. auquel ils sont soumis. Cependant, son application à l'espèce semble incertaine du fait des limites contestées qui entourent la notion de rupture d'égalité devant les charges publiques.

D'un point de vue sociologique, malgré les inconvénients générés par les PPRIF notamment au regard du droit de propriété, les populations interrogées ne semblent pas manifester de fortes réticences à ce type de mesures de prévention. En effet, mêmes conscientes de l'impact sur le foncier, les personnes sollicitées dans le cadre de l'enquête ont estimé qu'en définitive le PPRIF ne constituait pas un frein au développement économique et que les mesures qu'il imposait s'avéraient indispensables. Les personnes se sont d'ailleurs prononcées majoritairement pour un renforcement des dispositifs de prévention y compris à l'égard de mesures qui apparaissent de prime abord comme impopulaires, comme l'interdiction de nouvelles constructions dans les zones à risque. Cela dit, cette affirmation est à manier avec précaution car pour en apprécier pleinement la

portée, il faudrait connaître le profil des personnes interrogées (locataire, propriétaire, habitat urbain, péri-urbain, rural...), car il est bien évident que des personnes dont les biens deviennent inconstructibles du fait d'un PPRIF n'auront pas tendance à avoir ce type de réponse.

## Les limites des mesures de prévention dans les zones rouges des PPRIF

D'un point de vue économique, les PPRN et les PPRIF en particulier s'adressent *in fine* à la collectivité par l'intermédiaire des pouvoirs publics locaux. Il est alors légitime de chercher à déterminer les conséquences économiques et financières de tels plans sur l'activité économique en général. La question de la préservation de la forêt peut être considérée comme une externalité associée à la mise en place des PPRIF. Il s'ensuit que la procédure d'évaluation conduit à distinguer deux dimensions. La première, sans doute la moins importante eut égard à l'objet propre des Plans de Prévention, concerne la préservation de la forêt en elle-même. Dans le cas qui nous préoccupe, l'évaluation de ce patrimoine n'a de sens que par rapport à la valeur économique directe et indirecte de ce patrimoine. A ce titre elle sera intégrée dans la formule globale de définition de la valeur du patrimoine économique. La deuxième dimension concerne l'évaluation des activités économiques concernées par la mise en place d'un PPRIF. Les éléments peuvent en être à la fois publics (évolution des recettes municipales par exemple) et privées (déplacement d'activité, modification de Plan d'Occupation des Sols (POS) etc.). On évalue alors l'impact de l'instauration d'un PPRIF sur le niveau de l'activité de la commune. Cette activité peut intégrer plusieurs dimensions synthétisées dans une valeur représentative qui est un flux de revenu dynamique à évolution stochastique aléatoire.

Cependant, le calcul de l'administration est plus complexe que celui des collectivités locales. La question qui se pose n'est pas de savoir ce que vaut la zone à protéger, ce que le périmètre zone rouge fait perdre à la commune, par exemple, mais ce que, en terme de dégâts et dommages évités, l'instauration combinée de PPRIF et de mesures de prévention permet de sauvegarder. Dans le calcul de l'administration, les éléments à prendre en compte pour évaluer le coût d'un tel type de sinistre sont alors les suivants :

- L'impact économique de la disparition des activités économiques, (agriculture, industrie, artisanat commerce, tourisme, etc..),
- Les coûts de reconstruction des infrastructures,
- L'impact économique induit pour l'activité des zones voisines,
- Les coûts politiques et sociologiques en terme d'image, de degré de confiance dans l'administration,
- Les coûts induits dans le renforcement des mesures pour les zones voisines ou de caractéristiques similaires, etc.

Il s'ensuit que le calcul économique de l'administration ne peut se fonder sur une estimation de type coût/avantage dès lors que doivent être considérés des événements à très faible probabilité mais à conséquences élevées (low probabilities and high consequences). Pour faire bref, il apparaît que les domaines à protéger sont vastes, et parfois contradictoires. Il s'agit de préserver d'une part : les vies humaines, l'activité économique, la faune et la flore, les sites historiques et archéologiques, etc.. Il semble alors difficile, non seulement d'affecter une valeur à ces types de patrimoine mais encore de faire correspondre des moyens financiers de protection proportionnés. L'Etat, de ce point de vue, ne peut assurer le risque décrit. Cette action n'aurait pas de sens. En revanche, il est de son devoir de prévenir l'occurrence de ce type de sinistre. Ainsi, ce n'est pas parce qu'il est difficile d'établir une distribution de probabilité sur les risques d'incendie majeur tel qu'on l'a envisagé, que ce type d'évènement n'est pas susceptible de se produire dès lors que les conditions favorables à son éclosion sont réunies. La conjonction d'une grande quantité de combustible, d'un climat sec, d'une chaleur favorable à la libération d'essences, de terpènes naturels, une certaine pression démographique constituent autant de facteurs propices à des

départs de feux. Nous avons vu, que dans certaines circonstances, la probabilité d'un feu est proche de un. Ce qui doit être estimé est alors la probabilité de propagation pour faire de ce feu un incendie majeur.

En définitive, il apparaît que la mise en place de PPRIF, plus que pour tout autre PPR, a pour conséquence d'accroître les responsabilités de l'ensemble des gestionnaires qui, de près ou de loin, touchent au domaine forestier. Ainsi, les propriétaires de parcelles boisées sont-ils soumis à des servitudes qui tendent à devenir de plus en plus lourdes. Les Pouvoirs Publics se trouvent investis de la nécessité, outre leurs obligations de prévention et de lutte, de prévoir les conséquences de l'extension du domaine forestier, de son maintien en l'état, de sa destruction éventuelle, etc.. C'est cet aspect qui fonde la particularité du PPRIF. Son instauration ne peut, par conséquent, se limiter à la définition de périmètres inconstructibles. Les surfaces libres de construction deviennent d'autant plus fragiles à l'éclosion et l'extension de feux que ces dernières ne sont pas entretenues.

Ces réflexions en termes économiques témoignent de l'importance du volet réglementaire des PPRIF. Le règlement va donc être la traduction des préoccupations économiques et politiques quant à la protection des personnes et des biens.

D'un point de vue juridique, le PPRIF peut imposer toutes mesures de prévention appropriées, puisque l'attribution au préfet d'un pouvoir de police en matière de risque naturel lui confère de larges pouvoirs, à condition que les mesures soient proportionnées au risque ou encore que les mesures soient indispensables, compte tenu de la situation des lieux.

Le PPRIF va donc permettre de prendre toutes mesures visant à interdire la réalisation de tous types de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, ou, lorsque certains d'entre eux peuvent être autorisés, de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. Les mesures visent donc l'ensemble des occupations et utilisations des sols incluses dans le champ d'application de la loi.

Pour le détail des dispositions qui peuvent être imposées dans les zones rouges des PPRIF, nous vous invitons à vous reporter au chapitre relatif aux Pouvoirs de police et PPRIF, afin d'en prendre précisément connaissance. Nous tenons toutefois à faire une remarque importante. Nous avons constaté pendant cette étude que paradoxalement, les zones rouges déjà construites font l'objet de moins de prescriptions que les zones bleues. Or, compte tenu du niveau d'aléa présenté dans les zones rouges, de l'absence ou de l'insuffisance des moyens de protection et des enjeux existants, il semble logique de prévoir dans le règlement des mesures au moins aussi importantes qu'en zones bleues (voirie, débroussaillage, hydrants, éventuellement matériaux de construction...). A l'heure actuelle, tout se passe comme si devenues désormais inconstructibles, ces zones présentaient moins d'intérêt et dès lors ne justifiaient pas du développement de mesures de prévention. C'est là une grave déviance qu'il faut corriger.

D'une manière générale, il est essentiel de prévoir des mesures de prévention appropriées et efficaces par l'intermédiaire d'un PPRIF, d'une part afin de protéger les personnes et les biens, cela semble évident et d'autre part, afin de protéger la forêt. En effet, si les mesures de prévention et de protection sont correctement mises en œuvre dans les zones habitées notamment dans les zones rouges, les secours pourront mieux se concentrer sur la protection de la forêt, en cas de sinistre. Cette méthode permet de préserver la forêt et son attrait esthétique et touristique, mais surtout sa valeur économique plus particulièrement dans les zones d'exploitation d'espaces boisés notamment dans le Sud-ouest de la France.

Ces zones boisées exploitées, d'aléa fort en raison de la biomasse combustible (1 200 000 hectares à protéger, 30 000 emplois), bénéficient, en général, d'une densité d'équipements de protection importante. En effet, les associations syndicales autorisées

(ASA) regroupant les propriétaires forestiers, jouent un rôle fondamental de prévention dans les zones rouges. Dans le secteur du Sud-ouest, les exploitants payent ainsi une cotisation annuelle (environ 2.30 euros par hectare) destinée à la mise en place et à l'entretien d'équipement DFCI. Ces ASA DFCI bénéficient également d'aides financières des collectivités territoriales. La présence d'ASA ne doit pas toutefois démobiliser les efforts de prévention des autres propriétaires de parcelles situées en zone de risque.

Il est vrai qu'il est difficile d'imposer des mesures contraignantes aux propriétaires, compte tenu du coût de la prévention. Mais, le PPRIF présente l'avantage de rappeler les précautions classiques, primordiales notamment dans les zones rouges déjà construites, qui sont souvent oubliées par les propriétaires concernés. D'ailleurs, les personnes interrogées lors de l'enquête sociologique identifient comme cause importante d'incendie de forêt, l'absence de débroussaillage (classé en deuxième position derrière les actes de malveillance et devant les négligences de tout un chacun). Ces personnes se prononcent d'ailleurs en faveur de sanction forte dans le cas d'absence de civisme et de non débroussaillage. Les dispositions du règlement du PPRIF impose les mesures fondamentales comme le débroussaillage, l'enfouissement des réserves d'hydrocarbure ou encore l'éloignement des réserves de combustible des habitations. Dans les zones à risque, il convient également d'inciter à la mise en place de mesures « d'auto-protection » des propriétaires, telles que celles relatives aux matériaux de construction ou à l'installation de moto-pompes.

Le PPRIF rappelle également aux autorités locales leurs obligations de prévention, comme l'obligation d'organiser des campagnes d'information régulières et de prévoir des dispositifs de protection indispensables (alimentation en eau, voies d'accès normalisées, coupures de combustibles...).

De même, l'instauration d'un PPRIF permet d'intégrer la prévention des risques d'incendie de forêt aux préoccupations urbanistiques et de penser un développement « raisonné » de l'aménagement du territoire et de la planification urbaine. 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. L'instauration de ceintures de protection entre la forêt et les habitations – le Code de l'environnement (art. L 562-1) impose d'ailleurs, pour les projets nouveaux, une bande inconstructible séparant les espaces boisés des constructions - pourraient être ainsi converties en zones d'activité (exploitations agricoles, parcours de golf, parcours de santé...). Elles rempliraient dans ce cas le rôle de pare-feux « intelligents » car rentables d'un point de vue économique, ce qui permettrait de valoriser l'investissement de protection. 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.

Il faut signaler que les dispositions du PPRIF ne constituent pas les seules mesures de prévention des incendies de forêt. Le Préfet peut aussi imposer des mesures plus sévères en marge des exigences imposées par le règlement du PPRIF. La jurisprudence a jugé en effet qu'un Préfet peut imposer des prescriptions et des restrictions à certaines activités, au moment de leur création mais aussi lorsque les circonstances de fait ou de droit viennent à changer. Le critère de légalité de la décision préfectorale repose sur la proportion de la mesure par rapport au risque. Le Préfet peut donc, selon les circonstances, compléter les dispositions prévues par le PPRIF, en prévoyant des mesures particulières dans les zones rouges.

Par ailleurs, le maire peut également intervenir en marge du PPRIF. Tout d'abord, l'instauration de cet instrument de prévention ne met pas fin aux pouvoirs qu'il détient du Code forestier. Ensuite, toutes les fois que l'ordre public est menacé sur le territoire de sa commune, le maire doit intervenir, en vertu des articles L 2212-2 et L 2212-4 du Code

général des collectivités territoriales. Les mesures prises dans ce cas ne se justifient qu'à la condition que les circonstances locales l'exigent : il faut que les mesures de police soient indispensables pour faire cesser un péril grave résultant d'une situation particulièrement dangereuse pour l'ordre public. En conséquence, la mise en œuvre d'un PPRIF ne fait pas obstacle à l'exercice des pouvoirs de police générale du maire qui peut prendre des mesures plus sévères en matière de prévention des risques d'incendie de forêt lorsque la gravité de la situation ou l'urgence l'exige notamment dans les zones rouges, les plus risquées.

L'édition de mesures de prévention notamment dans les zones rouges des PPRIF peut porter atteinte à la propriété privée (ex. construction d'ouvrages de protection, passage des secours...). Ces atteintes sont justifiées à condition de ne pas être disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi.

## L'obligation de mise en conformité dans les zones rouges et les mesures incitatives

La mise en œuvre des PPRIF implique une mise en conformité des bâtiments et installations situés en zones rouges dans les 5 ans de l'approbation des PPR et dans la limite des 10% de la valeur vénale des biens. Ces travaux énumérées dans le chapitre sur le pouvoir de police et le PPRIF, tels que le remplacement des partis extérieurs des constructions constituées de matériaux inflammables ou l'enfouissement des citernes, sont obligatoires.

Certaines possibilités, notamment l'OPAH, semblent envisageables pour permettre aux collectivités locales d'inciter les personnes privées dont les logements sont concernés par un risque incendie de forêt à faire les travaux nécessaires à la mise en conformité aux PPRIF. Ces mesures incitatives sont des subventions accordées, sous certaines conditions, pour la réalisation de certains travaux d'aménagement correspondant aux objectifs de l'opération et aidant les personnes privées qui le souhaitent.

Ainsi, des communes, EPCI ou conseils généraux peuvent initier des OPAH déterminant alors les objectifs de cette opération d'amélioration de l'habitat existant. Ensuite, l'ANAH subventionnera jusqu'à 50% certains travaux sur le bâtiment répondant aux conditions générales et aux objectifs particuliers de l'OPAH.