

V. LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE INCENDIE DANS L'URBANISME

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

1. Le mitage

a. Un habitat diffus en PACA : pourquoi ?

Le rapport interministériel sur la protection contre les incendies de forêt après les feux de 2003 ⁴³ indique que « la répartition de l'urbanisme et celle de la pression urbanistique sont extrêmement variables suivant les départements.

En schématisant, on peut dire que certaines zones sont déjà très largement urbanisées et voient plutôt une diminution de la pression urbaine, que d'autres (comme le Var) la subissent de plein fouet, alors que beaucoup ne sont pas atteintes par ce phénomène, soit qu'elles ne le seront jamais, soit que leur tour n'est pas encore venu. » Cependant, la mission note un manque d'études et de connaissances sur le sujet. Elle avait néanmoins pu réaliser une étude locale de l'évolution de l'urbanisation sur les zones touchées par les incendies du Var et sur celles enclavées par le feu. « *Les résultats de cette étude montrent une évolution croissante de l'urbanisation dans les zones boisées et à proximité* ».

Il est apparu à cette mission que le contenu des documents d'urbanisme et leur application sont une cause importante de l'extension des implantations humaines en zone boisée. En effet :

- les zones constructibles ont une superficie trop importante : il s'agit souvent de zones NB (classification dans le POS) très étendues en pleine zone boisée (Var notamment). Il existe aussi des zones U de grande extension ;
- des règles imposent des surfaces minimales de terrain pour pouvoir implanter une construction, or des surfaces minimales très importantes (de 2000 m² et plus dans les Alpes Maritimes, jusqu'à 20 000 m² dans le Var (la Garde Freinet par exemple)) ont été imposées, conduisant à un extrême éparpillement des constructions dans les zones boisées. Il s'agit de l'« *l'héritage d'une ancienne loi qui trouvait sa justification dans la protection des paysages ou dans des questions d'assainissement individuel, l'effet pervers est évident : on aboutit à un saupoudrage des habitations en pleine zone boisée, « un mitage » avec toutes les difficultés de protection que cela implique ainsi que les risques humains et le gaspillage des moyens de défense induits* ».
- le droit des sols est souvent appliqué d'une manière laxiste. Les permis de construire sont parfois délivrés contre l'avis de la DDE où sans que celle-ci ait la connaissance effective du terrain.

Le zonage type dans les Plans d'Occupation des Sols (POS) ⁴⁰:

- Zones U = urbaines.
- Zones NA = d'urbanisation future.
- Zones NB = d'habitat diffus sans tous les équipements disponibles en zone U et notamment l'assainissement.
- Zones NC = agricoles.

⁴³ J.P BATTISTI *et al.*, 2003.

- Zones ND = naturelles en principe inconstructibles, mais certains POS comportent des zones ND constructibles moyennant une surface minimale, ce qui les rend analogues à de nombreuses zones NB situées dans d'autres communes.

Les POS sont remplacés aujourd'hui par les PLU, qui font disparaître les zones NB pour orienter l'urbanisme vers une densification de l'habitat existant et un aménagement accru des zones habitées.

Il faut également noter l'existence de constructions parfois illégales. La mission interministérielle n'a pu se procurer de données exhaustives sur la question. Mais dans la zone incendiée du Var, il a été impossible de retrouver les documents d'urbanisme dans 30 % des cas. Le pourcentage de l'habitat réellement illégal est à minorer, par contre il convient de majorer celui des constructions qui ont un permis de construire mais qui ne l'ont pas respecté.

La situation dans les autres départements est très variable. Il convient également de souligner certains phénomènes tels que la « cabanisation » (des abris de week-end de type caravane qui se pérennisent) ou encore le problème de l'habitat précaire en forêt.

L'extension de l'habitat diffus préoccupe les administrations nationales. Cependant tous ne s'accordent pas pour voir en lui la source d'un risque à la fois induit pour la forêt (risque accru de départs de feux du fait de négligences), et subi pour les habitations et ses habitants (risque encouru par les habitants et leurs biens en cas d'incendie), comme nous allons le voir dans le chapitre qui suit.

b. Deux perceptions opposées de l'habitat diffus en forêt

La régulation de l'urbanisation en forêt est étroitement liée à la conception que chacun se fait du « mitage », cette dissémination des habitations dans le milieu naturel (voir photo 5). Facteur d'entretien de la forêt pour certains, l'urbanisation diffuse est au contraire pour d'autres une menace pour elle, et présente souvent un risque pour les habitants. Partisans de l'une ou de l'autre de ces conceptions n'envisagent donc pas la même régulation de l'urbanisation en forêt, ni la même façon de protéger cette dernière.

Photo 5 : exemple d'habitat diffus sur la commune de la Garde Freinet (photo de Fanny Roux, 2006).



L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Pour certains responsables d'administration forestière ou de secours, le mitage est dangereux car il augmente les zones d'interface avec la forêt et, sachant que la plupart des feux sont d'origine humaine, il accroît en conséquence les risques de d'éclosion (risque induit), d'autant plus que chez les nouveaux résidents en forêt la culture du risque incendie est peu développée.

En outre, certains soulignent les difficultés à défendre de telles zones en cas d'incendie en raison du grand nombre de moyens de lutte qu'elles demandent et de leur dispersion qu'elle induit (cas des constructions situées sur de très grandes parcelles, donc isolées, générant un effet d'encercllement). Chaque habitation isolée constitue en effet un point sensible sur lequel les services de secours sont obligés de positionner des moyens à la défaveur de l'attaque du front de feu et de la protection de la forêt, ce qui complique la tâche des pompiers. Certains, qualifient les zones de mitages d'indéfendables.

Par ailleurs, dans le Var, l'urbanisation s'est développée autour de l'ancienne voirie rurale qui a été élargie pour que les voitures puissent y circuler, mais pas suffisamment pour être praticable par les engins de lutte (largeur des voies insuffisante et manque d'aires de retournement). De plus, les abords de ces chemins ne sont en général pas débroussaillés. Aux difficultés de cheminement s'ajoute souvent un réseau d'eau incendie insuffisant. En effet, dans ces zones, le réseau d'eau public n'est pas développé (les propriétés ont des forages), obligeant les services de lutte à retourner dans les villes ou les villages pour se réapprovisionner en eau, ce qui induit une perte de temps pour lutter contre le feu. Bien que ces zones comportent souvent des piscines, ces dernières ne sont pas considérées comme des moyens permanents de défense compte tenu des règles de sécurité, d'hygiène et d'entretien qui leur sont applicables et du fait qu'elles ne sont pas toujours remplies ou accessibles.

En outre, certains élus reconnaissent qu'avant le PPRif, dans certaines communes, des zones constructibles ont été déterminées sans que les infrastructures nécessaires soient prévues (routes, réseau d'eau, fosse septique non aux normes, etc.), alors que cela était régulé dans les textes de Loi. Aujourd'hui, le tissu urbain ainsi créé est mal organisé et pose des problèmes de défendabilité en cas d'incendie.

Pour certains, l'habitat en forêt s'il est organisé, c'est-à-dire groupé, avec des accès convenables ainsi qu'un réseau d'eau développé, et situé dans une zone où le risque est moindre, ne pose pas de problèmes.

Le principe des PPRif découle de la conception selon laquelle construire en forêt mobilise les moyens de lutte au niveau des habitations, ce qui les empêche de protéger la forêt. Mais certains critiquent cette conception, avançant qu'il a été constaté lors de plusieurs incendies que les services de lutte préféreraient défendre les habitations et étaient plus efficaces pour cela que pour attaquer le feu en forêt. Certains souhaitent d'ailleurs que la formation des pompiers⁴⁴, qui ne sont pas des forestiers, et la répartition des compétences pour la lutte en zone forestière et en zone urbanisée, soient prises en compte dans la réflexion sur le mitage⁴⁵. En effet, certaines équipes, qui ne dépendent pas toujours d'un SDIS, sont formées plus spécialement pour lutter contre les feux de forêt (ex : commando de Génie Forestier dans le Gard, forestiers sapeurs de l'ONF dans les Alpes Maritimes, cellule forestière d'appui mise en place par la DDAF 83 avec l'ONF dans le Var, etc.), mais se posent des problèmes de luttes institutionnelles qui bloquent leur intervention hors du

⁴⁴ Il existe cinq niveaux de formation sur les feux de forêt, qui varient en fonction du grade des pompiers. Tous les pompiers du Var doivent au moins avoir le premier niveau de formation « équipier feux de forêt » (FdF 1), et les personnels venant en renfort d'autres départements ou d'autres régions de France doivent aussi avoir en principe effectué ce stage. Cependant, il a été constaté que les renforts venant de partie du territoire national non soumis aux incendies de forêt n'ont pas toujours pu bénéficier de ce type de formation spécifique. Ils sont donc plus opérationnels sur la protection des habitations que sur celle de la forêt.

⁴⁵ Ce problème est également souligné dans le rapport interministériel réalisé après 2003 (J.P BATTISTI *et al.*, 2003, Tome I p 56 -57).

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

territoire auquel elles sont affectées. Certains souhaiteraient qu'une réflexion soit menée en s'appuyant sur l'expérience d'autres régions d'Europe comme l'Andalousie, où les pompiers, qui dépendent du Ministère de l'Environnement, sont des forestiers. En été, ils sont chargés de la lutte contre les incendies, et en hiver, ils entretiennent les coupures de combustible, contrôlent la mise en œuvre des plans de prévention incendie des propriétaires forestiers, mènent des actions de sensibilisation et d'assistance technique auprès des communes et auprès des particuliers devant mettre en œuvre des Plans d'Autoprotection pour leurs habitations, etc.⁴⁶ Ils ont une très bonne connaissance du terrain pour l'avoir entretenu et pour y avoir pratiqué des entraînements ainsi que des patrouilles, ce qui est un atout majeur au moment de la lutte contre les incendies.

Pour d'autres, dont un certain nombre d'élus, la présence d'habitations en forêt peut aussi avoir un rôle positif si leur environnement est bien débroussaillé : les zones habitées peuvent alors jouer un rôle d'appui où l'intervention des pompiers est facilitée.

En effet, les seules zones débroussaillées en dehors des coupures de combustibles sont les zones habitées. La forêt n'est aujourd'hui quasiment plus entretenue par les activités pastorales et le débroussaillage obligatoire autour des habitations constitue un des derniers moyens de l'entretenir. Autoriser un « mitage raisonné » sur certaines zones tout en faisant appliquer un débroussaillage strict peut permettre de débroussailler d'amples zones. Par exemple, construire tous les 2 ha, avec une obligation de débroussailler sur 75 m, conduit à débroussailler l'intégralité de la zone. La photo 6 montre d'ailleurs que l'habitat dispersé accompagné de l'obligation de débroussailler est un dispositif qui peut permettre de protéger la forêt. On voit en effet que le débroussaillage autour des maisons 1 et 2 a fait obstacle à la propagation de l'incendie. Lorsque les zones débroussaillées sont contiguës, comme ici, le débroussaillage obligatoire peut être considéré comme faisant partie du dispositif de prévention des incendies.

De plus, une habitation en forêt garantit :

- un accès (avec débroussaillage) à des endroits autrement inaccessibles ;
- pour un certain nombre, une activité en forêt qui permet d'entretenir une plus grande surface ;
- la possibilité de points d'eau utilisables par les moyens de lutte (piscines, forages etc.) ;
- la protection éventuelle des pompiers durant la lutte.

Photo 6 : exemple d'un cas où les zones débroussaillées autour de maisons 1 et 2) jointives, ont fait obstacle à la propagation d'un incendie, modifiant son contour (source : diaporama de F.JOLICLERCQ 2005).



⁴⁶ F. ROUX, 2006.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA. Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

2. Prise en compte du risque incendie dans l'urbanisme en PACA avant les PPRif

Les PPRif cristallisent ces deux conceptions qui s'opposent autour de la question de l'habitat en forêt. En effet, la façon de prendre en compte les risques d'incendie dans les anciens documents d'urbanisme (POS) s'inspire d'une conception de l'habitat en forêt différente de celle à l'origine des PPRif (conception de l'administration selon laquelle construire en forêt mobilise les moyens de lutte autour des habitations, ce qui les empêche de protéger la forêt).

a. Philosophie d'élaboration des Plans d'Occupation des Sols (POS) avant les PPRIF

Jadis, les revenus de la forêt finançaient son entretien (châtaigneraies, coupe de pins, levée de liège, bois de chauffage, fagots pour le fonctionnement des fours, sylvopastoralisme, etc.), alors que depuis une quarantaine d'années cette économie a régressé jusqu'à disparaître et les zones débroussaillées n'existent plus que dans le cadre des PIDAF (coupures de combustible et bandes débroussaillées de sécurité le long des pistes) et du débroussaillage obligatoire. De plus, avec la déprise agricole, la forêt s'étend d'année en année.

Les élus ont alors choisi, avant l'existence des PPRif, de baser l'entretien de la forêt sur l'économie relative à l'habitat et au tourisme, qui est la plus rentable en PACA. En effet, ils se basaient sur le fait que pour qu'un espace soit entretenu, le propriétaire devait y trouver un intérêt. Ce dernier ne pouvant plus s'appuyer sur la production forestière, les élus ont décidé de valoriser l'intérêt immobilier des parcelles forestières. Les POS étaient alors élaborés dans l'idée que le débroussaillage autour des maisons devait constituer une part de l'ensemble du débroussaillage réalisé sur le territoire communal. Pour cela, ils impliquaient des obligations en ce qui concerne les lieux de construction des habitations et les surfaces minimales des parcelles.

Basé sur ce principe, le POS de La Garde Freinet (élaboré par la commune avec les services de l'Etat) devait permettre de valoriser et de débroussailler les espaces forestiers jadis entretenus, ainsi que de maintenir une économie durable pour le village. Des permis de construire étaient accordés moyennant des surfaces minimales, souvent de l'ordre de 1 à 2 ha. Les zones NB ainsi conçues devaient en fait permettre d'avoir un espace débroussaillé continu, la commune ayant étendu l'obligation de débroussailler à 75 m dès 1995. Elles avaient été disposées le long des voies de communication existantes desservant les hameaux (débroussaillées sur 10 m de part et d'autre) dans des secteurs où le risque d'incendie était faible. Le secteur exposé au mistral (nord-ouest de la commune) avait quant à lui été placé en zone inconstructible.

Les élus pensaient qu'une fois les parcelles bâties, les propriétaires les entretiendraient dans leur totalité. Mais dans certains cas, cela ne s'est pas produit : les propriétaires n'ont débroussaillé qu'un périmètre proche de leur construction, souvent sans même respecter le rayon réglementaire (les pouvoirs publics ne mettaient en œuvre que peu de moyens pour faire respecter cette obligation).

De plus, il semble qu'avant le PPRif, des zones constructibles aient été déterminées sans que les infrastructures nécessaires soient prévues : routes, réseau d'eau, fosse septique non aux normes, etc. bien que cela était régulé dans les textes de Loi. Aujourd'hui, le tissu urbain ainsi créé est mal organisé et pose des problèmes de défendabilité en cas d'incendie.

On constate cependant aujourd'hui qu'au cours des grands incendies qui ont touché la commune (1970, 1979, et 2003), aucune habitation n'a brûlé. L'enjeu principal est maintenant de veiller au respect de l'obligation de débroussailler.

Selon un rapport de la DDAF 84 de l'année 2004, la prise en compte du risque incendie de forêt en matière d'urbanisme dans le Vaucluse s'est faite dès 1990 à partir du PIG Luberon, mais

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

cette procédure, bien qu'ayant montré tout son intérêt lorsque la commune adhère au processus d'affichage de l'aléa, s'est révélée insuffisante en cas de position conflictuelle.

b. Un précurseur des PPRif : le Projet d'Intérêt Général (PIG) du Vaucluse⁴⁷

Après de violents incendies en 1989, une concertation lancée par le Préfet du Vaucluse avec les élus a conduit à la parution d'un livre blanc. Au terme de cette démarche, soutenue par le Parc Naturel Régional du Luberon et par un groupe de communes, le Préfet a décidé la mise en place d'un Projet d'Intérêt Général (PIG) en 1990.

Le PIG est un outil qui s'impose aux documents d'urbanisme (voir annexe IV). Il n'est en revanche pas opposable en matière de permis de construire. Le PIG a d'abord concerné 46 communes qui devaient donc en intégrer les dispositions dans leur POS. En outre, les services instructeurs des dossiers d'urbanisme devaient consulter le SDIS afin d'obtenir un avis technique sur les risques feux de forêt liés aux divers permis de construire déposés.

L'arrêté préfectoral relatif au PIG, élaboré sur la base d'une étude du risque feux de forêt et des conclusions tirées suite aux incendies de 1989, définissait une cartographie de l'aléa⁴⁸ feu de forêt (basée sur la végétation (unité du massif, inflammabilité et combustibilité), le relief et l'aérologie (exposition par rapport au vent dominant)) et déterminait les possibilités et conditions d'urbanisation de ces différentes zones (utilisation de l'art. R 111-2 du Code de l'Urbanisme cité plus haut).

Dans les secteurs soumis à un aléa incendie très fort, les nouvelles constructions n'étaient autorisées que dans les zones déjà urbanisées et dans la mesure où les équipements publics (voirie et ressource en eau) avaient été réalisés (zones urbanisées défendables (ZUD)). Cela représentait une grosse charge pour les communes et, en 1997, seules les plus importantes avaient pu réaliser ces équipements.

Face à ce problème, certaines communes ont préféré supprimer les ZUD pour les transformer en zones ND inconstructibles. L'effet escompté d'augmentation d'équipement et de sécurisation de ces zones ne s'est donc pas produit.

En 1997, date à laquelle le PIG a été étendu à l'ensemble du département, des assouplissements sur les exigences requises ont été réalisés pour faciliter sa prise en compte.

Un rapport interministériel de 2003⁴⁹ indique que « *des contentieux sont apparus concernant les permis de construire, mais leur issue, de plus en plus favorable à l'administration, montre que la justice administrative n'a pas rejeté cet outil réglementaire.*

Treize ans après, on peut tirer quelques conclusions. La première est le succès de la concertation avec les élus un peu inhabituelle pour un PIG, même si elle s'est parfois faite sous la contrainte, la deuxième est une inflexion très nette des modes d'urbanisation avec un arrêt total du mitage dans un certain nombre de zones et une réduction drastique de certaines zones NB. »

Cependant, un rapport de 2004 de la DDAF du Vaucluse⁵⁰ souligne les limites de la démarche PIG. En effet, selon ce rapport : « *l'utilisation des cartes d'aléas élaborées à dire d'expert*

⁴⁷ Extraits du rapport DDAF, « Projet d'Intérêt Général relatif à l'occupation des sols dans les zones soumises à des risques de feux de forêt - Massif du Luberon - », Préfecture du Vaucluse, 1997.

⁴⁸ Les critères définissant l'aléa : extrait du document : Service environnement hydraulique et forêt, « Politique du risque incendie en urbanisme », DDAF Vaucluse, 2000.

⁴⁹ J.P BATTISTI *et al.*, 2003 (Tome 1, p 39-41).

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA. Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

(un binôme pompier-technicien de la DDAF) nécessite pour leur utilisation à l'échelle d'un document d'urbanisme un travail de transposition, à la fois en terme d'échelle et en terme de changement de référentiel (passage de l'évaluation de l'aléa à celle de l'évaluation de la vulnérabilité d'un secteur urbanisé).

Leur transposition brute sans travail d'affinement sur les lisières et sans prise en compte d'une hiérarchie des enjeux entraîne le risque à terme de voir un contentieux se développer avec les Maires ou éventuellement avec des pétitionnaires sur la finesse de la cartographie, voire sur le niveau de l'aléa dont la détermination dans ces cartes communales repose uniquement sur du dire d'expert.

De plus, cette carte n'est pas opposable tant qu'elle n'est pas transcrite dans un document d'urbanisme approuvé.

Il y a donc problème en cas d'absence de ce document ou quand il prend en compte le risque de manière insuffisante.

Dans ce cas, le PIG manque de sécurité juridique en cas de recours systématique devant le contentieux administratif (opposition d'un Maire à la prise en compte du risque ou inversement si des habitants contestent d'éventuels refus de permis de construire). Il est donc nécessaire, dans ce cas, de recourir à la procédure du Plan de Prévention des Risques (PPR).

Le PIG peut cependant montrer un intérêt dans le cas où la volonté des élus d'aboutir rapidement à la prise en compte du risque est manifeste et si la révision du PLU peut être conduite rapidement. Il doit également être limité aux cas où les enjeux ne sont pas trop importants et où un contentieux ne risque pas de se développer.

Dans tous les autres cas, seule la procédure du PPR permet de disposer des moyens techniques et financiers pour mener des études fines de l'aléa et des enjeux ainsi que de donner un cadre juridique indiscutable à l'inconstructibilité des zones à risques ».

c. Conclusion

Les avis divergent au sujet de l'habitat dispersé. Sur de nombreuses communes, la prise en compte du risque incendie dans l'urbanisme avant les PPRif a été conçue à l'inverse de ce qu'elle est aujourd'hui avec ce nouvel instrument. Mais tous s'accordent sur un point : les risques d'incendies doivent être pris en compte dans l'aménagement du territoire, et en particulier dans l'urbanisme, même si sa conception varie suivant les points de vue.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui le débat a été tranché par la législation, qui supprime les zones NB des POS où l'habitat diffus se développait. Il n'est désormais plus possible de construire en habitat dispersé car les administrations veulent densifier les secteurs isolés déjà urbanisés dans les zones où le risque est acceptable et où les moyens de défense contre les incendies de forêts peuvent être mis en œuvre de façon efficace.

3. Le Plan de Prévention des Risques incendie de forêt (PPRif)

a. Objectifs et principes de la démarche PPRif

Le Plan de Prévention des Risques d'incendie de forêt (PPRif) est la seule procédure spécifique à la prise en compte des risques naturels d'incendie de forêt dans l'aménagement du territoire.

⁵⁰ I. CHADŒUF., 2004.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Les Plans de Prévention des Risques (PPR) ont été institués par la Loi du 2 février 1995 (Loi Barnier) 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 de toute nature, 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 nouveaux.

La Loi du 2 février 1995 concerne tous les risques naturels prévisibles, sans toutefois en donner une liste exhaustive. Elle opère une refonte du système français de prévention des risques naturels, en faisant notamment du PPR l'unique dispositif réglementaire dans ce domaine.

Dans le domaine de la prévention et la lutte contre les incendies, le Code Forestier offre une palette étendue d'instruments, mais qui restent limités. En effet, ce Code ne permet pas d'agir sur le contrôle des implantations humaines et leur interface avec la forêt, qui relèvent du droit des sols. Par exemple, le PIDAF est un document de planification relatif à l'aménagement et à l'équipement d'un massif forestier en vue de prévenir les risques d'incendie et de lutter contre eux de manière efficace, mais il n'a aucune valeur réglementaire.⁵¹

Les objectifs spécifiques aux PPR « incendie de forêt » (PPRif) sont les suivants :

- réduire le nombre de personnes exposées à un risque incendie de forêt ;
- améliorer la sécurité des personnes exposées à un risque incendie de forêt ;
- limiter les dommages aux biens et activités exposés à un risque incendie de forêt ;
- limiter les probabilités de départ de feu.

Ces objectifs conduisent à :

- limiter ou interdire les implantations humaines dans les zones les plus dangereuses ;
- prescrire la réalisation d'équipements visant à améliorer la défense contre l'incendie. Dans ce cadre, il peut d'une part 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'urbanisme⁵². A défaut de mise en conformité, le Préfet pourra ordonner dans une certaine limite, la réalisation des mesures au frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur⁵³.

Les PPR peuvent également définir ou imposer d'autres mesures de prévention ou 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 et de gestion du dispositif de prévention⁵⁴. Pour favoriser et accompagner les études et le développement des mesures de prévention et de réduction de la vulnérabilité aux risques naturels, notamment celles

⁵¹ Extraits de la fiche 311801 de la revue « Forêt Privée Française ».

⁵² Article 5 du décret du 5 octobre 1995.

⁵³ 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 PPR sont soumises à des sanctions pénales énoncées à l'article L. 480-4 du Code de l'Urbanisme. Les infractions sont constatées par des fonctionnaires commissionnés à cet effet et qui devront remettre leurs observations au tribunal (article 40-5, Loi de 1987 modifiée).

⁵⁴ V. GODEFRIN et al. 2002.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

imposées par les PPR, le législateur a créé le "Fonds de prévention des risques naturels majeurs"⁵⁵, dit également "Fonds Barnier". Ainsi, les mesures de prévention prescrites par un PPRIF peuvent être financées par ce fonds jusqu'à hauteur de 40 % pour les particuliers et de 20 % pour les petites entreprises. Certaines études des collectivités territoriales peuvent être financées jusqu'à 50 % et certains travaux de prévention jusqu'à 25 %.

b. Où les PPRif peuvent-ils être prescrits ?

Les PPRif sont établis pour des communes où les niveaux d'aléas et d'enjeux sont élevés (conditions naturelles prédisposantes, fréquence élevée d'incendies de forêt ou de landes, habitat dispersé, interfaces habitat-forêt nombreuses, forte déprise agricole).

Les PPRif sont prescrits par l'Etat, avec la DDAF du département concerné comme service instructeur. Ainsi, dans le Var, 17 PPRif ont été prescrits, l'un d'eux a déjà été approuvé, un second est en cours d'enquête publique.

c. Contenu des PPRif

Tous les PPRif se composent d'une note de présentation, de documents graphiques et d'un règlement.

La note de présentation expose les raisons de la prescription du PPRif ainsi que les limites du bassin de risque, la méthode utilisée pour quantifier l'aléa (étude des composantes influençant l'éclosion, la propagation et l'intensité d'un feu en un lieu donné) et ses conclusions, ainsi que les enjeux et le choix du zonage.

Les documents graphiques indiquent les limites du zonage réglementaire sur le parcellaire cadastral.

Le règlement précise les mesures d'interdiction et les prescriptions ; les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde applicables aux particuliers et à la commune. Il doit distinguer clairement les mesures dont la mise en oeuvre est obligatoire, et le délai fixé pour leur mise en oeuvre qui ne peut excéder cinq ans.

d. Méthodologie d'élaboration des PPRif⁵⁶

Dans le cadre de la mise en place d'un PPRif, une analyse des risques est conduite par un bureau d'étude qui répertorie les aléas et recense les enjeux. Le croisement de la carte des aléas et de celle des enjeux permet d'élaborer une carte réglementaire et un zonage. Ce travail est mené par l'Etat en concertation avec les communes, le Conseil Général, le Conseil Régional et le SDIS.

Après enquête publique, le document est approuvé par le Préfet.

55 Articles L561-1 à L561-5 du Code de l'Environnement et Décret n°95-1115 du 17 octobre 1995 modifié par le décret n°2005-29, arrêté du 12 janvier 2005 et Circulaire interministérielle du 23 février 2005 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de certaines mesures de prévention.

⁵⁶ Extraits de ARMINES, *et al.*, « *Guide Méthodologique des PPRif version 1* ». Ministère de l'écologie et du développement durable. 91p.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

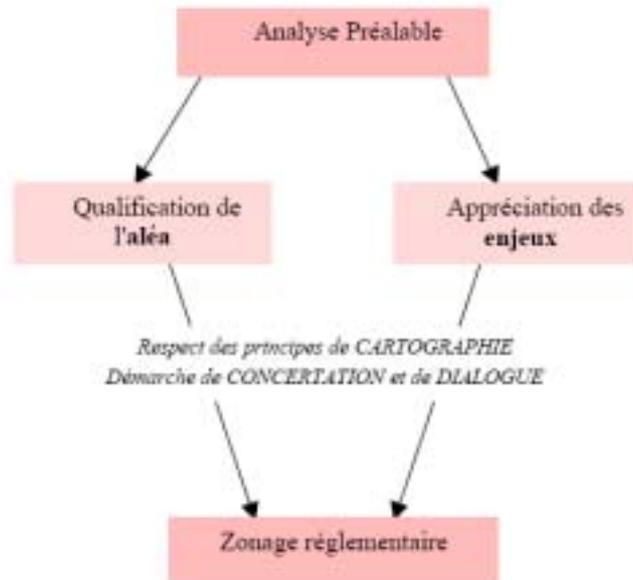


Figure 6 : Démarche générale d'analyse et de cartographie des risques pour l'élaboration des PPRif (source : ARMINES, *et al.*, Guide Méthodologique des PPRif version 1).

- **L'analyse préalable**

Elle vise à définir le bassin de risque et le périmètre d'étude du PPRif.

Pour cela ; les paramètres à prendre en compte dans l'évaluation du risque ainsi que les sources de données existantes sont d'abord inventoriés, puis les connaissances disponibles sur le sujet et sur la zone d'étude sont collectées (études existantes, enquêtes orales auprès des personnes ayant une bonne connaissance de la zone, etc.). Ces éléments servent de base à l'élaboration d'une carte informative sur le phénomène ainsi qu'au recensement des feux passés.

- **La conduite des études d'aléa**

L'aléa est défini comme la probabilité qu'un phénomène naturel d'intensité donnée se produise en un lieu.

La probabilité d'occurrence d'un feu se manifeste sous deux aspects : la probabilité d'occurrence temporelle (période de retour d'un feu fondée sur l'analyse de données historiques) et la probabilité d'occurrence spatiale (probabilité, pour chaque zone du bassin de risque, d'être soit à l'origine d'un départ de feu, soit touchée par un incendie).

L'intensité d'un incendie de forêt correspond à la puissance du front de feu (on utilise souvent la formule de Byram, basée sur la vitesse de propagation, le pouvoir calorifique des végétaux et la quantité de biomasse participant à la propagation, pour la quantifier).

Il existe différentes méthodes pour définir l'aléa, et les critères choisis peuvent varier d'un département à l'autre, voire d'un massif à l'autre : la démarche utilisée peut être plus ou moins approfondie selon l'approche choisie et les données disponibles.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

L'évaluation et la qualification de l'aléa peuvent être réalisées selon deux approches : à dire d'experts et/ou par le recours à des modèles mathématiques plus ou moins sophistiqués. Exemple : la méthode de l'Agence MTDA pour le Massif des Maures (Var) combine une méthode de simulation (méthode dynamique pour évaluer l'occurrence du phénomène sur l'ensemble du massif) et la méthode dite indiciaire (pour évaluer l'intensité du phénomène avec une précision accrue au niveau des interfaces).

Les études d'aléa s'appuient sur l'analyse préalable et sur l'évaluation de l'une ou des deux composantes de l'aléa. La détermination des niveaux d'aléa résulte en effet de la combinaison de la carte d'intensité et de la carte d'occurrence, qui peut être réalisée par expertise, en pondérant l'une ou l'autre des cartes, ou par un croisement de l'intensité et de l'occurrence. La carte d'aléa peut également être la carte d'occurrence ou d'intensité, si le choix est fait de n'en produire qu'une.

Les cartes d'intensité et d'occurrence spatiale du feu sont élaborées à partir de l'analyse de leurs composantes, qui sont principalement la végétation, le climat, la topographie et les facteurs humains (routes, interfaces, exploitation forestière). Chacune des composantes est décrite en précisant les paramètres pris en compte (voir tableau 10) et l'action de la composante sur l'éclosion et la propagation du feu.

Les composantes	Exemple de paramètres	Aléa	
		Intensité	Occurrence spatiale
La végétation	- structure - biomasse - combustibilité - inflammabilité - ...		
Le climat	- vent - température - humidité relative - ...		
La topographie	- pentes - exposition - ...		
L'activité humaine	- occupation du sol - fréquentation, ...		

Tableau 10 : Paramètres pris en compte pour définir l'aléa (source : ARMINES, *et al.*, Guide Méthodologique des PPRif version 1.)

L'évaluation de l'aléa ne prend pas en compte les moyens de protection (espaces protégés par des parades actives : accès, hydrants, pare-feu, etc.) En effet, d'après le guide méthodologique d'élaboration des PPRif précité, l'efficacité de ces mesures de protection ne peut être complètement garantie à long terme en raison des coûts importants d'entretien qu'elles nécessitent, et elles ne sont efficaces qu'en présence de moyens humains, ce qui ne peut toujours être garanti. Les secteurs intégralement débarrassés de manière durable de toute végétation combustible sont en revanche considérés à risque nul.

L'agence MTDA, chargée de la réalisation de cartes d'aléas dans le Massif des Maures, indique que pour qualifier l'aléa, on ne peut pas prendre en compte uniquement la végétation actuelle (notamment pour le calcul de l'intensité potentielle du feu), car sinon, après un incendie, l'aléa serait nul, alors qu'il va peu à peu augmenter avec la reconstitution progressive du couvert

végétal.⁵⁷ Aussi, MTDA a intégré dans sa méthode de cartographie de l'aléa l'évolution probable de la végétation : « pour établir une carte d'aléa qui ne soit pas trop rapidement obsolète, il est légitime de qualifier l'aléa en se basant sur une végétation théorique future, fonction des potentialités du milieu ».

Dans le Var, la reconstitution du couvert végétal tel qu'il était avant l'incendie est prise en compte, avec une pondération du facteur temps qui détermine la croissance des végétaux.

Il faut également prendre en compte les modifications de l'usage de l'espace survenues en zones non directement exposées au risque (ex : implantation de décharges, etc.). Ces changements peuvent en effet aggraver ou induire de nouveaux risques sur les secteurs voisins.

Dans toutes les études d'aléa, il est défini un aléa de référence pour permettre de fixer le cadre de l'évaluation de l'aléa. Il s'agit de mettre en évidence certaines données caractéristiques telles que l'intensité, les localisations préférentielles, la surface brûlée, les principales directions de vent, la sécheresse de la végétation en se basant sur l'étude des feux passés. Dans cette analyse, il convient aussi de prendre en compte les changements de végétation, d'urbanisation et d'équipements DFCI survenus depuis ces feux.

Pour plus de détails, se référer au Guide Méthodologique des PPRif.

- **L'évaluation des enjeux**

Les enjeux correspondent à ce que la collectivité risque de perdre lors d'un incendie de forêt : population, biens, infrastructures et espaces naturels.

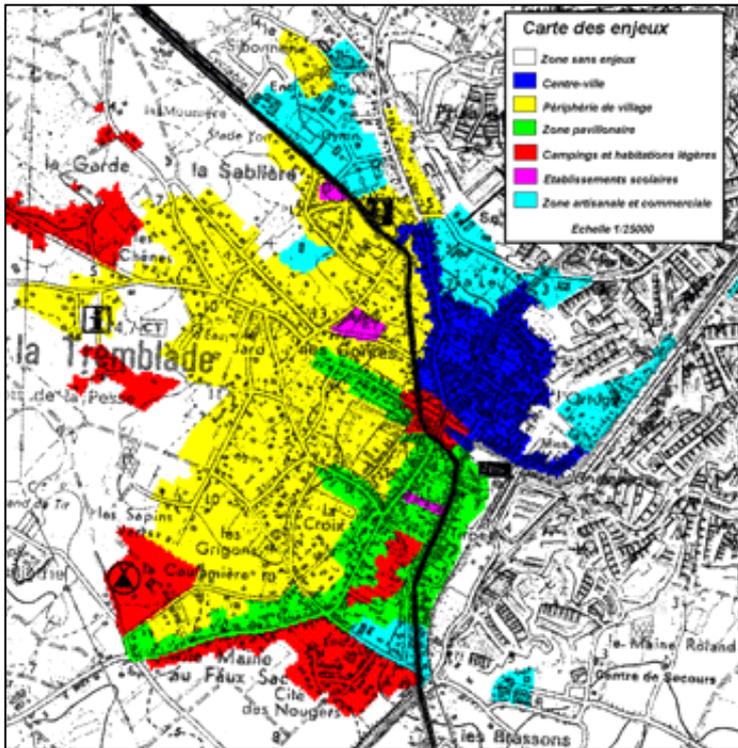
L'évaluation des enjeux consiste en l'inventaire des enjeux existants et futurs spécifiques à la zone d'étude à partir de données issues du cadastre, du plan d'occupation des sols, de photos aériennes, d'expertises de terrain et après discussion avec les acteurs locaux (Maires, aménageurs, etc.). Cet inventaire est basé sur les différents types d'occupation du sol.

L'évaluation des enjeux existants (voir carte 12) comprend :

- les espaces urbanisés : zones d'activité, zones d'habitat denses et diffus (voir photo 7), zones industrielles ou commerciales et interfaces « forêt-habitat ». Pour chacune des zones seront étudiées : la population menacée, les établissements publics, les équipements sensibles, les outils liés à l'activité économique, les réseaux de communication ;
- les espaces non urbanisés : zones agricoles, espaces naturels à vocation touristique ou de loisirs, forêts de production, espaces sensibles, etc. Les enjeux spécifiques à ces espaces relèvent de leur valeur financière et patrimoniale, de la fréquentation par l'Homme, ainsi que de considérations écologiques et paysagères. La présence de personnes dans la forêt augmente l'enjeu ;
- les infrastructures : routes (différenciées selon leur accessibilité et leur possible utilisation par les moyens de secours) et réseaux de communication divers (lignes électriques, voies de chemin de fer, gazoducs) ;
- les dispositifs de lutte et de secours : centres de secours, pistes DFCI, coupures de combustible, points d'eau naturels et artificiels ;

⁵⁷ MTDA, 2006.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.



Carte 12 : Exemple de carte des enjeux (source ARMINES *et al.*, Guide Méthodologique des PPRif version 1.)

- les zones protégées par des équipements : ces zones, soumises à l'aléa feu de forêt, peuvent être protégées seulement quand une intervention humaine (sapeurs pompiers) assure leur défense. Elles doivent disposer d'une bonne accessibilité (pour l'acheminement et l'intervention des secours et pour l'évacuation des personnes) et de points d'eau. Elles doivent également présenter une réduction de la masse combustible (coupure de combustible, zones agricoles). Bien que les équipements de protection ne soient pas pris en compte pour l'évaluation des aléas, au stade de l'élaboration du zonage réglementaire leur présence permettra de définir des zones non protégées et des zones protégées (défendables par des équipements DFCI).



Photo 7 : La Chartreuse de la Verne, lieu touristique du massif des Maures (Var) isolé en pleine forêt, constitue un enjeu en cas d'incendie (source : Cemagref d'Aix-en-Pce)

Les enjeux futurs pris en compte sont ceux qui auront un impact direct sur l'aléa en le diminuant (suppression de zones combustibles, densification de l'habitat) ou en aggravant le risque

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

par leur présence. Ils sont identifiés à partir du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme ou du plan d'occupation du sol (zones Na et ZAC) et après discussion avec les acteurs locaux (Maires, aménageurs,...).

- **La définition du zonage réglementaire et du règlement du PPRif**

Le croisement de la carte d'aléa et de la carte d'enjeux permet de délimiter le zonage réglementaire et de préciser le contenu du règlement du PPRif (mesures de prévention, de protection et de sauvegarde reliées à chaque zone).

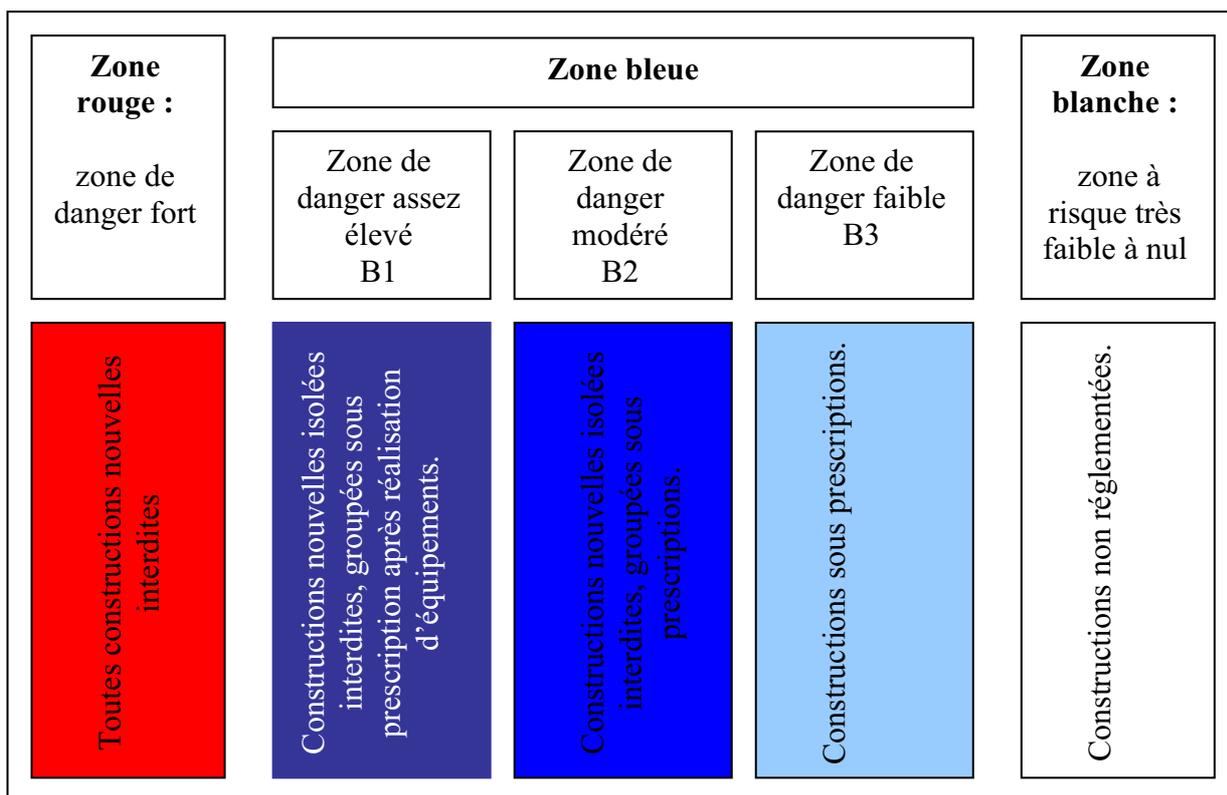


Figure 7 : Les différentes zones du PPRif.

Le PPRif comprend trois « zones de risques d'incendie de forêts » (voir figure 7), dont deux zones exposées au risque, dites zones de danger, et une zone non exposée :

- une zone de danger fort, dénommée zone rouge, dans laquelle les phénomènes peuvent atteindre une grande ampleur au regard des conditions actuelles d'occupation de l'espace et des contraintes de lutte ;
- une zone de danger limité, dénommée zone bleue, dans laquelle des parades pour supprimer ou réduire fortement le risque peuvent être réalisées de manière collective ou individuelle. Trois secteurs y ont été distingués :
 - un secteur de danger assez élevé : B1, secteur à enjeux défendable après équipement
 - un secteur de danger modéré : B2
 - un secteur de danger faible : B3
- une zone non exposée au risque, ou à risque très faible à nul, dénommée zone blanche, sans prescription spécifique.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Le règlement du PPRif précise les mesures applicables dans chaque zone du document cartographique (voir figure 7).

1) En zone rouge :

Règle générale : interdiction de toute nouvelle construction (bâtiments à usage d'habitation, de bureau, de service, d'artisanat d'industrie, établissements recevant du public, campings caravanings...).

Peuvent, en revanche, être autorisés, sous réserve du respect de prescriptions visant à ne pas augmenter le risque :

- les aménagements destinés à protéger la forêt ou les constructions existantes ;
- 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 (terrains de sport, clubs hippiques, parcours de golf...) ;
- l'extension ou l'aménagement de bâtiments existants à la date d'approbation du PPRif ;
- la transformation ou la restructuration d'aménagements touristiques existants à la date d'approbation du PPRif, moyennant certaines précautions ;
- la reconstruction de bâtiments ;
- les activités agricoles et forestières.

2) En zone bleue :

Règle générale : constructibilité conditionnée par le respect de certaines prescriptions (d'urbanisme, constructives et de gestion) visant à accroître l'autorésistance des nouvelles installations. Dans les zones d'aléa plus élevé, les règles conditionnant les constructions sont plus sévères qu'en zone d'aléa faible (interdiction des formes d'habitat léger, des établissements recevant un public à mobilité réduite comme les hôpitaux, interdiction des habitations isolées...). Les interdictions ne doivent porter que sur un nombre limité d'aménagements.

Dispositions d'urbanisme à respecter :

- permettre à la fois l'évacuation des personnes et faciliter l'intervention des secours, les constructions doivent de préférence être regroupées ;
- disposer d'un accès à une voie⁵⁸ 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 sont à étudier au cas par cas ;
- la zone devra être alimentée en eau de façon à permettre une éventuelle défense rapprochée des personnes et des biens. La 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 seront également étudiés ;
- toute opération nouvelle devra être tenue à distance de la forêt (coupure d'interface).

Les dispositions constructives à respecter portent sur :

- le comportement au feu des matériaux utilisés pour les parties extérieures des constructions (murs, toitures, vérandas, ...) ;
- la réglementation des clôtures, occultation des ouvertures sur les façades exposées ;
- la réaction au feu (l'aliment qui peut être apporté au feu et au développement de l'incendie) ;

⁵⁸ Définition de la voirie dans le PPRif : elle est constituée « d'une bande circulaire ou bande de roulement, augmentée des accotements stabilisés roulables, à l'exclusion des bandes de stationnement »

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

- la résistance au feu (temps pendant lequel sont satisfaites des conditions relatives à la résistance mécanique ou à l'isolation thermique).

Dispositions de gestion à respecter :

- limiter l'inflammation des installations ;
- enfouir ou placer à l'intérieur des constructions, les citernes de gaz et de liquides inflammables, respecter une distance minimale ;
- respecter des prescriptions concernant les réserves de bois ;
- constituer des associations syndicales (chargées de la réalisation des travaux, de l'entretien des espaces, des équipements et matériels destinés à la prévention ou à la lutte. Prescription applicable seulement avec des lotissements et permis de construire groupés) ;
- pérenniser l'entretien des équipements de lutte.

3) En zone blanche :

La constructibilité est la règle générale. Les constructions et les aménagements seront limités ou conditionnés au respect de certaines prescriptions pour limiter les départs de feu.

Un espace de négociation existe entre la carte d'aléa et le zonage final des PPRif.

M. Philip de la DDAF du Var indique à cet égard : « *Le zonage résulte d'un croisement entre la carte d'aléa, les enjeux et la défendabilité (voirie et hydrants). La carte d'aléa n'est pas négociable, par contre la défendabilité est directement liée aux équipements présents. Lorsqu'il y a des enjeux identifiés, ou des projets précis, il est possible (si les conditions ne sont pas trop défavorables) de rendre des zones constructibles dès lors que les équipements nécessaires sont réalisés. L'espace de négociation est bien présent sur les zones déjà en partie construites notamment, où tout équipement est de nature, en plus des possibilités nouvelles d'urbanisation, à offrir une meilleure protection aux constructions existantes.* »

Il est possible de déroger à l'inconstructibilité en zone exposée si les critères suivants sont respectés :

- le besoin d'urbanisation doit être réel et il faut qu'il n'existe aucun autre site exempt de risques sur le territoire de la commune ou des communes voisines ;
- ces zones doivent être défendables⁵⁹ 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 ;
- l'aménagement de ces secteurs doit procurer des bénéfices, notamment en terme d'équilibre social ou d'emploi, suffisamment importants pour compenser le coût des équipements et de leur maintenance.

Cela peut s'appliquer, par exemple, pour traiter le cas de certains espaces interstitiels en milieu urbain, notamment dans les zones de mitage.

Les PPRif peuvent être révisés : la procédure suivie est alors la même que celle servant à leur élaboration.

⁵⁹ La notion de zone défendable est destinée à traduire le fait que les équipements de protection existants sont suffisants pour permettre, en temps normal, aux moyens de secours de défendre la zone (définition du Guide PPRif)

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Exemple d'exigences pour la mise en défense en zones rouge et bleue dans le Var (PPRif de Saint Raphaël) :

Dans toute la zone d'interface, le réseau d'eau devra être à même de fournir à tout moment 120 m^3 d'eau en deux heures, en sus de la consommation normale des usagers (pour l'alimentation de deux engins de lutte incendie branchés en même temps et bénéficiant d'un débit de $60 \text{ m}^3/\text{h}$ sous une pression de 1 bar minimum). Hydrants espacés de 200 m au plus l'un de l'autre et toute construction devra s'en trouver éloignée de 150 m au plus. Aire de stationnement de 8 m x 4 m supportant un engin de 19 tonnes au droit de chaque poteau. A défaut de pouvoir modifier le réseau, des citernes sont admises.

Accroissement de la distance à débroussailler pour les propriétaires (de 50 m, l'obligation passe à 100 m) ou création d'une coupure d'interface (DFCI) de 100 m de large avec, implantée sur celle-ci, une piste de 6 m de large avec débroussaillage et points d'eau.

Voies principales : routes départementales et nationales, et voies ouvertes à la circulation publique de plus de 6m de largeur avec 2 issues sur une ou des voiries nationales ou départementales et avec : force portante calculée pour un véhicule de 190 Kilo-newton ; virages de rayon minimum $R : 11 \text{ m}$; sur-largeur $S = 15/R$ dans les virages de rayon inférieur à 50 m ; hauteur libre au dessus de la voie : 3,5 m ; pente en long inférieure à 15 %.

Voies secondaires : mêmes dispositions que pour la voirie principale exceptée la largeur et les issues. Exemple : Voies sans issues à partir d'une voie principale.

Voie desservant 1 à 10 bâtiments de plus de 10 m^2 : voie = 4 m de roulement (bandes de stationnement exclues). Possibilité de réduire cette largeur à 3 m sur une longueur inférieure à 20 m par portion de 100 m. S'il y a plusieurs rétrécissements sur 100 m, les autres zones seront augmentées à 5 m. Nécessité d'une aire de retournement à l'extrémité de la voie et tous les 500 m à partir de l'origine de la voie.

Voie desservant plus de 10 bâtiments de plus de 10 m^2 : largeur minimale de roulement = 5 m ; réduction à 4 m possible comme dans le cas précédent. Impossibilité de réduction de la voie quand ces voies desservent des installations telles que les campings. Nécessité d'une aire de retournement à l'extrémité de la voie permettant le demi tour d'un poids lourd sans manœuvre ou d'aires de retournement tous les 500 m lorsque cela est impossible.

e. La perception des PPRif par différents acteurs varois

En PACA, les communes présentant des risques d'incendie ne sont pas encore toutes dotées de PPRif. Les services de l'Etat ont prioritairement prescrit ces plans pour celles où le risque est le plus important. Les communes pour lesquelles un PPRif a été prescrit en sont à des stades de mise en œuvre différents : certaines viennent juste de recevoir leur carte d'aléa, d'autres ont déjà un PPRif en vigueur.

Cette partie est destinée à restituer certaines préoccupations de différents acteurs varois, et en notamment des Maires, qui doivent mettre en œuvre ces nouveaux instruments d'aménagement du

territoire. En effet, ils ont soulevé au cours des interviews réalisées sur cinq communes⁶⁰ du Var différentes difficultés qui les mènent parfois à contester l'élaboration et la mise en œuvre de cet outil.

- **Difficultés liées aux différentes perceptions du mitage**

La première source de contestation des PPRif de la part des élus tient à la philosophie même de ces plans, qui conçoivent l'habitat diffus comme un élément à proscrire, car dangereux pour la forêt et pour ses habitants, contrairement à ce que pensent certains élus, qui voient plutôt dans ces zones des éléments de protection et d'entretien de la forêt lorsque un débroussaillage strict y est appliqué.

- **Remise en cause des critères pris en compte pour déterminer la carte d'aléa puis le zonage**

La méthodologie adoptée pour l'établissement de certaines cartes d'aléas est également fortement discutée.

Les modèles utilisés pour calculer l'aléa n'ont pas été présentés (pas de publication complète) et n'ont pas fait l'objet de débats collectifs avant validation. La méthode d'élaboration de la carte d'aléa étant obscure pour de nombreux élus et citoyens, elle est rejetée, tout comme les données qu'elle utilise. Sont par exemple contestées les extrapolations réalisées à partir de photos satellitaires ou aériennes. Il semble en effet que le bureau d'étude chargé par l'Etat de réaliser la carte d'aléa de certaines communes varoises ait travaillé sur photos aériennes, engendrant des incohérences (par exemple, un pixel rouge apparaît dans un village : il s'agit d'un cerisier sur un parking). De plus, ces photos aériennes dateraient seraient trop anciennes.

En présence de couvert végétal arboré, il est supposé que la masse végétale est maximale sous les arbres (avec présence de toutes les strates de végétation), alors qu'avec le débroussaillage obligatoire autour des maisons, la strate la plus combustible (maquis) est supprimée, ce qui diminue d'autant le risque. A l'heure actuelle, le débroussaillage individuel n'est pas considéré comme un aménagement susceptible de permettre un classement plus favorable à l'urbanisation dans le zonage d'un PPRif. Habitants et élus souhaiteraient donc que le débroussaillage obligatoire soit davantage pris en compte à l'heure d'établir le zonage. Ils ont en effet l'impression que les administrations en font peu de cas, en présupposant qu'il ne sera pas réalisé durablement. Or l'expérience démontre qu'en y consacrant des moyens suffisants, il peut être mené à bien sur l'ensemble des propriétés où l'obligation de débroussailler s'applique. Son efficacité a été reconnue par le Préfet du Var suite au feu de Saint Julien en août 2007.

De la même manière, les ressources en eau privées (bassins, piscines) très nombreuses dans la région, ne sont pas prises en compte, alors que la capacité d'une piscine représente celle de 10 camions de lutte. Il est donc reproché aux pompiers de voir la question au travers du prisme de leurs équipements, et de ne pas tenir assez compte de la réalité du terrain.

Par ailleurs, parmi les facteurs pris en compte pour déterminer l'aléa, l'historique des feux ne compte qu'à hauteur de 3 à 4 %. En conséquence, dans les zones où l'aléa est important figurent les plus belles forêts, c'est-à-dire celles qui n'ont jamais brûlé.

⁶⁰ Communes du Var, massif des Maures : La Garde Freinet, le Plan de la Tour, Roquebrune-sur-Argens, la Mole et Collobrières.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Les autorités locales ne contestent pas le fait que certaines zones doivent rester inconstructibles en raison des risques élevés qui s’y rencontrent, mais elles s’élèvent essentiellement contre les critères choisis pour procéder au zonage.

- **Problème de l’application anticipée de la carte d’aléa**

Les communes sont en porte à faux vis-à-vis des personnes ayant reçu un certificat d’urbanisme positif⁶¹, car elles doivent malgré tout refuser certains permis au regard de la carte d’aléa, même si le PPRif n’est pas encore approuvé. En effet, le Code de l’Urbanisme indique que lorsque le Maire a connaissance qu’une construction peut porter atteinte à la sécurité publique (au regard notamment de la carte d’aléa), il se doit de refuser le permis en application du principe (constitutionnel) de précaution. Des permis de construire sont ainsi gelés en attente de la définition du zonage ; or lorsque n’est prise en compte que la carte d’aléa, qui ne considère que le risque ponctuel, sans vision d’ensemble ni conception stratégique, des permis sont refusés alors que l’on sait qu’avec le zonage, le secteur considéré serait constructible. La figure 8 illustre ce problème, qui s’est posé au Plan de la Tour.

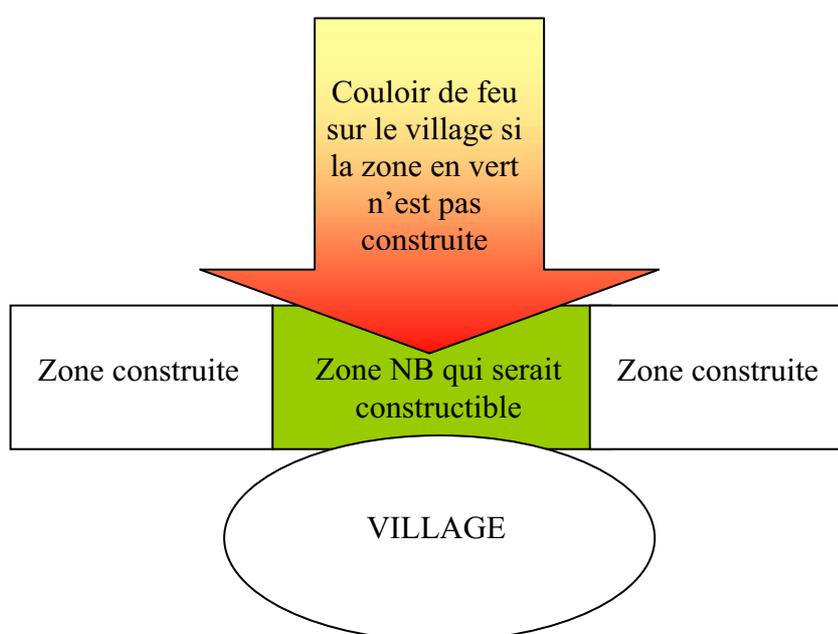


Figure 8 : Problème du gel de la constructibilité des terrains avant la définition du zonage. Dans le PLU, la zone NB doit se transformer soit en zone N (naturelle), soit en zone U (urbaine). Si la zone verte passe en N, elle sera inconstructible alors que stratégiquement elle devrait être bâtie pour qu’il n’y ait pas un couloir de feu ouvert sur le village. En outre, il est difficile de procéder à un classement de sols en zone urbaine pour de si petites parcelles.

⁶¹ Le certificat d’urbanisme indique le statut juridique du terrain, c’est-à-dire s’il est ou non constructible. Il est opposable durant un an. Si l’administré dépose son permis au cours de cette année là, il l’obtient obligatoirement.

L’autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d’incendie de forêt en PACA. Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d’après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Avec l'application immédiate des cartes d'aléa, des transactions en cours ont été rompues. Ce gel d'une partie du marché immobilier, qui connaît habituellement un taux de rotation élevé a d'importantes conséquences pour les particuliers.

- **Problèmes liés à la concertation**

Les élus et les habitants se plaignent de n'avoir pas ou peu été consultés lors de l'élaboration de leur PPRif, alors même que les démarches de concertation sont clairement prévues dans la Loi. Le cas du PIG du Vaucluse devrait à ce titre servir d'exemple : la démarche n'a pu être un succès que lorsque un réel dialogue s'est instauré avec les autorités locales.

Par ailleurs, dans l'évaluation des risques d'incendies sur leur commune, et notamment dans la phase de concertation suivant la proposition de la carte d'aléa, les pompiers implantés localement ne sont consultés à aucun moment. En effet, ce sont des pompiers basés au SDIS, donc extérieurs à la commune, qui réalisent les visites de terrain. Cependant, cela permet d'éviter les distorsions entre secteurs selon les appréciations des personnes consultées et la mise en porte à faux des pompiers locaux.

- **Problèmes liés aux aménagements exigés**

Il est possible, pour les communes, de faire évoluer certains secteurs vers un zonage correspondant à un niveau de risque moins important, à condition de mettre en œuvre certaines prescriptions. Mais l'espace de négociation entre la carte d'aléa et le PPRif final est réduit pour les communes, en raison de difficultés à réaliser les travaux nécessaires.

Par exemple, pour faire évoluer un secteur classé en zone rouge vers une zone plus permissive, les prescriptions à mettre en œuvre comportent l'élargissement à 5 m de la plupart des chemins pour permettre le passage des moyens de lutte, ce qui représente un coût énorme pour les petites communes. Il est également prescrit parfois de créer des points d'eau ou d'augmenter le débit des poteaux incendie existants, ce qui demande des canalisations plus larges.

De nombreux élus reprochent au SDIS d'imposer des règles de sécurité étudiées en fonction de son matériel, dont le gabarit va croissant, et non des difficultés du terrain. Cependant, selon le SDIS, la taille des véhicules étant liée aux quantités d'eau, de matériel et de personnel transporté (ainsi qu'à des normes techniques nationales), si le gabarit des véhicules était moindre, il faudrait augmenter leur nombre pour obtenir le même résultat, et en conséquence il serait malgré tout nécessaire d'élargir les voies pour qu'ils puissent se croiser.

D'après les élus, élargir les chemins et refaire les canalisations d'eau implique la démolition de murs de propriétaires privés et le déplacement de poteaux électriques, ce qui demanderait des années de procédures en plus du coût de réalisation des ouvrages. Certains travaux exigés par les PPRif sont jugés disproportionnés, comme par exemple l'élargissement à 5 m des chemins situés en zone rouge alors que les routes départementales voire nationales ne mesurent pas plus de 6 m de large.

Les élus attaquent le principe même d'élaboration des PPRif : dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des PPRif, les donneurs d'ordres (décideurs des prescriptions) n'étant pas les financeurs (communes, particuliers, etc.), ils peuvent imposer d'importantes contraintes sans en subir de conséquences. Cela amène l'administration, selon certains élus, à exiger des travaux disproportionnés, voire irréalisables, au regard des moyens financiers disponibles. Les communes ayant peu de moyens sont alors dans l'impossibilité de faire évoluer le zonage de leur carte d'aléa or, pour certaines d'entre elles, très peu de secteurs sont en zone bleue, ne laissant quasiment pas

d'espace d'extension urbaine pour la commune. Exemple : la commune des Adrets de l'Estérel a déjà un PPRif. Son zonage est presque identique à la carte d'aléa qui avait été proposée aux élus car il n'y a eu que très peu d'espace de négociation⁶².

- **Problèmes liés aux mesures d'inconstructibilité imposées**

Cette mesure fait l'objet d'oppositions très vives. En effet, dans le Var, si une maison située en zone rouge vient à brûler, il n'est pas forcément possible de la reconstruire. Cette mesure renforce l'opposition des Maires et des particuliers aux PPRif car elle peut entraîner la ruine des personnes qui, ayant déjà beaucoup perdu à cause d'un incendie, de surcroît ne sont pas autorisées à reconstruire. Selon M. Werpin, cela risque d'être porté devant le Conseil d'Etat car le fait d'agir comme si la zone avait toujours été inconstructible alors qu'elle l'est devenue semble contrevenir au principe de non rétroactivité de la Loi⁶³. Cette mesure est également critiquée du fait qu'elle ne permet pas de traiter identiquement tous les propriétaires d'une même zone. En effet, il peut être interdit à un habitant sinistré par le feu de reconstruire sa maison sous le motif qu'elle est située dans une zone classée inconstructible à cause d'un niveau de risque jugé inacceptable ; cependant, les habitations voisines non sinistrées pourront continuer à être occupées comme si le risque était alors acceptable. Il y a donc, selon certains élus, deux poids deux mesures.

Les oppositions sont nombreuses devant le fait que les habitations situées en zone rouge seraient fortement dévalorisées, leur assiette foncière devenant inconstructible alors qu'elles ont bénéficié d'un permis de construire instruit favorablement par les services de l'Etat (dans le cadre de POS ou de PLU eux-mêmes favorablement instruits par ou avec les services de l'Etat, qui ont donc permis l'ouverture à l'urbanisation des zones aujourd'hui rouges).

De nombreux élus et citoyens du Var souhaitent qu'aucune zone déjà urbanisée en partie ne soit classée en zone rouge pour éviter toutes ces conséquences et pour que l'urbanisation puisse y être densifiée et assure leur entretien.

Par ailleurs, les élus locaux, les habitants et les agriculteurs sont inquiets des conséquences de l'inconstructibilité qui frappe les zones rouges. En effet, ils craignent que la fermeture à l'urbanisation de nombreuses zones qui étaient encore ait pour conséquence d'augmenter la pression immobilière sur les seuls fonciers encore urbanisables, principalement les terrains agricoles.

Le classement en zone rouge a également de très lourdes conséquences financières pour les personnes ayant acheté un terrain constructible au prix fort, souvent en s'endettant, et qui, avec le PPRif, devient inconstructible. Il perd ainsi une grande partie de sa valeur et est difficilement vendable.

- **Problèmes du coût de mise en œuvre du PPRif**

Les PPRif imposent des exigences dont le coût important entraîne une augmentation du coût de la vie pour les habitants de la zone. Il y a donc un risque de sélection de la population, qui devra avoir des revenus plus importants pour pouvoir supporter ces surcoûts.

⁶² Source : A.Werpin.

⁶³ Un responsable de la DDAF du Var indique qu'il ne s'agit pas d'une rétroactivité, puisqu'une reconstruction exige un nouveau permis.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Par ailleurs, bien qu'il existe un "Fonds de prévention des risques naturels majeurs"⁶⁴ visant à financer certaines mesures de prévention prescrites par un PPRIF (jusqu'à hauteur de 40 % pour les particuliers, de 20 % pour les petites entreprises, de 50 % pour certaines études des collectivités territoriales et de 25 % pour certains travaux de prévention de ces collectivités), les communes s'interrogent sur les moyens qui leur seront attribués pour réaliser l'ensemble des équipements demandés. Le Conseil Régional et Général n'ont pas encore défini leur position (Var).

- **Problèmes liés aux délais accordés**

Pour mettre aux normes les installations existantes ou pour en réaliser de nouvelles afin de faire diminuer le niveau d'aléa et rendre la zone constructible, le précédent Préfet du Var n'a accordé que deux ans aux communes. Pour la mise en œuvre du PPRif, ces dernières doivent transformer leur POS en PLU, ce qui est une procédure lourde à mettre en œuvre et chargée d'enjeux déterminants pour la commune. Ils doivent être envisagés dans une vision prospective.

f. Conclusion

Avec les PPRif, l'Etat a défini un dispositif permettant de contrôler l'urbanisme dans les zones susceptibles d'être exposées aux risques d'incendie. Leur but est d'améliorer la protection des habitants et de réduire le risque induit pour la forêt.

Cependant, leur élaboration et leur mise en œuvre soulèvent de nombreux problèmes, en particulier dans le Var ; où les mesures exigées et leurs conséquences sont jugées disproportionnées par de nombreux élus et citoyens devant leurs bénéfices hypothétiques et devant le faible nombre de constructions détruites et de dommages corporels constatés suite aux incendies.

Aussi, entre 2006 et 2007, une fédération de 40 associations y a été constituée afin de contester la manière de mettre en œuvre les PPRif. Face à cette mobilisation, des aménagements ont été obtenus sur certains PPRif, alors que d'autres, déjà adoptés, sont réexaminés (cas de Fréjus). Le Préfet du Var s'est en outre engagé à revoir certains points prévus dans le dispositif initial :

- il a été proposé que les PPRif ne contiennent pas de dispositions prévoyant l'impossibilité de reconstruire et d'instituer une procédure permettant aux maires de prendre leurs décisions d'autoriser une reconstruction après l'avis de la sous-commission feux de forêt ;
- un comité de pilotage sera mis en place dans chaque commune afin d'échanger des informations et avis sur la carte d'aléa et d'amorcer une concertation approfondie avec les élus, les associations et les habitants ;
- chaque demande de permis de construire dans une zone à risque élevé au regard de la carte d'aléa, fera l'objet d'une expertise des services concernés (DDE, DDAF et SDIS) ;
- les travaux d'aménagement permettant de réduire la vulnérabilité au risque d'incendie proposés par les communes seront prioritaires pour l'attribution des subventions de l'Etat au titre de la dotation globale équipement (DGE).

Compte-tenu de la charge de travail entraînée par ces nouvelles orientations, le Préfet n'envisage pas de prescrire de PPRif pour d'autres communes varoises.

64 Articles L561-1 à L561-5 du Code de l'Environnement et Décret n°95-1115 du 17 octobre 1995 modifié par le décret n°2005-29, arrêté du 12 janvier 2005 et Circulaire interministérielle du 23 février 2005 relative au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs de certaines mesures de prévention.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

4. La possibilité de limiter la construction en zone forestière en dehors des PPRif

En dehors du dispositif PPRif, instrument récent spécialisé sur la question de l'urbanisme et des incendies, certaines dispositions de la Loi permettent de limiter la construction en zone forestière. De telles dispositions ont d'ailleurs été utilisées par le passé.

a. Les dispositions du Code de l'Urbanisme permettant de limiter la construction en forêt

Quel que soit le niveau d'élaboration des documents d'urbanisme, ceux-ci doivent prendre en compte les risques naturels et notamment le risque 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 à la prévention des risques majeurs, le Code de l'Urbanisme, dans sa partie législative (Art. L 110), invite à prendre en compte les risques de toute nature lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Des dispositions du Code de l'Urbanisme permettent de refuser un permis de construire ou de ne l'accorder que sous certaines conditions :

- si les constructions, par leur situation ou leurs dimensions, sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique (Art. R 111.2) ;
- si les constructions sont susceptibles, en raison de leur localisation, d'être exposées à des nuisances graves (Art. R 111.3.1) ;
- si les terrains concernés ne sont pas 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 (art. R 111.4) ;
- si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès (art. R 111.4) ;
- si les constructions, par leur situation ou leur importance, imposent soit la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics (Art. R 111.13) ;
- si les constructions sont de nature, par leur localisation ou leur destination, à favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés (art. R 111.14.1) ;
- si les constructions, par leur situation, leur destination ou leurs dimensions, sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement (Art. R 111.14.2).

b. Autres types de mesures permettant de limiter la construction en forêt

Pour limiter la construction en zone forestière, il est également possible de s'appuyer sur :

- le Code Forestier, qui offre la possibilité de refuser un défrichement ;
- les textes réglementaires s'appliquant à divers contextes locaux : Loi Montagne et Loi Littoral notamment ;
- les Lois et les textes réglementaires permettant de lutter contre les constructions ou les extensions illégales ;

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

- d'autres dispositions mises en place dans certains départements pour réguler la construction en zone forestière, comme par exemple la prise en compte de l'avis du SDIS pour l'attribution de permis de construire dans le Var, ou l'élaboration d'un projet d'intérêt général (PIG) dans le Vaucluse.

- **Prise en compte de l'avis du SDIS pour l'attribution de permis de construire : une spécificité varoise⁶⁵**

Depuis 2003, le SDIS du Var est consulté au cours de la procédure d'attribution des permis de construire hors PPRif, pour toutes les communes du département. Il émet un avis sur le risque, qui fait partie des pièces nécessaires à l'instruction du permis de construire. 3 avis sont possibles :

- zone non concernée par le risque (zones agricoles + zones fortement urbanisées) ;
- zone avec présence d'un risque de feu : il est alors possible de construire mais en respectant certaines conditions ;
- zone de risque majeur (habitations isolées, positionnement sur une crête ou sur une pente face au vent) : la construction est alors interdite.

5028 dossiers ont ainsi été examinés depuis 2003 (trois personnes s'en chargent au SDIS), et seuls 9 % en moyenne ont été classés en zone de risque majeur (voir tableau 9).

Cependant, il revient au Maire de signer le permis de construire, et certains sont passés outre l'avis du SDIS. L'affaire est passée devant le Conseil d'Etat qui a donné raison au SDIS, le principe de précaution étant constitutionnel. L'analyse du risque réalisée par ce dernier a été étudiée et chaque fois, il a été conclu que le risque était avéré.

		ANNEE				
		2003	2004	2005	2006 (au 01/07)	TOTAL
AVIS DU SDIS	« Pas de risque feu de forêt »	3	110	258	144	515
	« Risque feu de forêt »	159	1464	1495	937	4055
	« Risque Majeur »	23	233	118	84	458
	TOTAL	185	1807	1871	1165	5028
	% dossiers classés en « Risque majeur »	12,43	12,89	6,30	7,21	9,10

Tableau 9 : avis du SDIS 83 sur le niveau risque feux de forêt émis dans le cadre de la procédure d'attribution des permis de construire.

⁶⁵ Source : Colonel Bernichon du SDIS du Var. Il fait partie des personnes chargées de l'examen des permis de construire. 2006.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

c. Conclusion

Des outils réglementaires ont donc été trouvés par le passé pour permettre une prise en compte du risque d'incendie dans les documents d'urbanisme. Le Code de l'Urbanisme donne les moyens aux Maires de limiter la construction dans les zones à risque ; mais dans certains départements, l'administration d'Etat a cherché à développer des outils pour établir un contrôle de l'urbanisation et éviter que des enjeux électoraux ou économiques ne poussent des Maires à développer l'urbanisation dans des zones potentiellement dangereuses. Des outils comme le PIG ont prouvé leur efficacité lorsque un terrain d'entente a pu être trouvé avec les élus communaux et les habitants. Il semble cependant qu'ils se soient révélés insuffisants dans les situations conflictuelles.

C'est pour résoudre la question de l'urbanisation en zone à risque que les PPRif ont été conçus, avec une base juridique solide, permettant de faire face aux situations conflictuelles. Cependant, leur mise en œuvre n'est pas exempte de difficultés. Leur philosophie (limiter voire supprimer l'habitat diffus), la méthodologie d'élaboration des cartes d'aléas (variable d'un groupe d'experts à l'autre) et le manque de concertation avec les élus et la population ont en effet déclenché un fort mouvement de contestation dans les communes concernées.

5. Création de coupures de combustible à l'interface habitat-forêt

a. Objectifs des coupures d'interface

Les coupures d'interface sont des coupures de combustible qui vise à séparer la zone boisée de la zone urbanisée (voir photo 8) afin d'améliorer l'autoprotection des constructions. Ce type d'aménagement est encore peu répandu en PACA (expériences pilotes).



Photo 8 : Une coupure d'interface (source : Diaporama de F.JOLICLERCQ, « Débroussaillage obligatoire et autoprotection des habitations. Retour d'expérience sur des missions d'assistance technique », 2005.)

Les coupures d'interfaces peuvent faire partie des éléments permettant de réduire les risques et de rendre une zone constructible dans le cadre d'un PPRif.

Par exemple, dans le Var, la construction en zone d'aléa fort est parfois autorisée après aménagements. Cela dépend des facteurs qui font que l'aléa est élevé :

- si le facteur déterminant à un endroit donné est la forte densité végétale, une réduction de celle-ci peut faire diminuer substantiellement l'aléa et rendre le niveau de risque acceptable. Par exemple, la largeur de chemin exigée dépendra du nombre de maisons présentes ou prévues (voies à 4 m pour 1 à 5 maisons ou moins, voies à 6 m pour 20 à 50 maisons). Pour l'établissement d'un lotissement, une coupure d'interface d'une largeur minimale de 100 m sera alors demandée. Elle sera soit à la charge du lotissement, soit à celle de la commune pour que sa pérennité soit assurée. Dans ce département,

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

le débroussaillage n'est considéré comme un aménagement que lorsqu'il s'agit d'une opération collective pour laquelle une pérennité d'entretien peut être assurée (contrairement au débroussaillage individuel) ;

- si le facteur déterminant est la pente ou l'exposition au vent, comme il n'est pas possible de les modifier, la zone concernée restera classée en aléa fort. En effet, la topographie et la ventosité rendent parfois le débroussaillage et tout autre aménagement insuffisants pour réduire le niveau d'aléa.

Dans les Plans Départementaux de Protection des Forêts Contre les Incendies (PDPFCI), qui seront déclinés par massif, tout ce qui concerne la défense contre l'incendie devra être traité, y compris l'urbanisme, par une conception intégrée des enjeux⁶⁶. Les coupures d'interfaces prévues par les PPRif seront à intégrer dans ce cadre.

Il convient donc de s'attarder un peu plus sur cet aménagement de mise en autoprotection des habitations, qui a déjà été expérimenté dans plusieurs départements de PACA.

b. L'expérience du Vaucluse

• Doctrine départementale

C'est à Lagarde Paréol, en 2004, qu'a été initié le premier projet de coupure d'interface dans le cadre d'un PPRif. La commune souhaitait étendre son urbanisation mais, en présence d'un PPRif gelant ses terrains constructibles, il s'agissait de trouver une solution pour faire baisser le niveau de risque de certaines zones et rendre l'urbanisation groupée possible pour cette commune de 300 habitants. C'est à ce moment qu'a été définie plus précisément la doctrine en terme de démarche et de conception à mettre en œuvre pour l'élaboration des coupures d'interface. En voici les principes de base :

Création d'une coupure d'interface zone boisée- zone urbanisée dans le Vaucluse

Règles de base :

- maîtrise du foncier par la commune (par acquisition du foncier ou instauration d'une servitude d'utilité publique), condition sine qua non de la pérennité de la coupure ;
- réalisation d'une coupure viable et efficace ;
- mise en application systématique des mesures sur le débroussaillage obligatoire.

Démarches administratives :

- analyse du risque engendré par le projet : inondation, glissement de terrain, etc.
- acquisition du foncier par la commune ou instauration d'une servitude ;
- avis du SDIS et de la DDAF ;
- approbation de la sous-commission « feu de forêt » ;
- intégration de l'ouvrage et de son objectif dans les documents d'urbanisme.

Démarches techniques :

⁶⁶ Les PDPFCI devront s'inscrire dans un aménagement global du territoire intégrant la forêt, mais aussi les zones urbaines, agricoles et naturelles.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA.
Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

- étude de la zone projetée portant sur l'efficacité de la mise en défense de la zone urbanisée en fonction de la végétation, du relief, de l'aérodrome, de l'accessibilité, et de l'importance de l'ouvrage ;
- proposition d'un projet de mise en valeur de la coupure (parc, projet agricole économiquement viable, etc.) garantissant sa pérennité et présentant un intérêt DFCI) ;
- intégration dans le projet des ouvrages destinés à la lutte (points d'eau, accès, aménagements pour assurer la mobilité des moyens de lutte sur la coupure) assurant l'efficacité du dispositif. La coupure est conçue comme une ligne d'arrêt (ses caractéristiques doivent donc être définies avec les pompiers).

Le groupe de travail chargé de l'élaboration du PPRif est responsable de la validation des projets de coupures. Ce groupe comprend toujours des membres de la DDAF et du SDIS, ainsi que d'autres partenaires comme la municipalité concernée ou la DDE. Il doit :

- définir les objectifs de la coupure ;
- dire s'il est possible d'accepter l'urbanisation de la zone et les conditions à exiger (dire si la coupure est réalisable ou pas) ;
- faire l'étude du projet, ou la faire faire par un cabinet d'experts.

La zone urbanisée ou à urbaniser doit être encerclée de manière à être coupée de la forêt. La conception de la coupure se fait de façon à intégrer les éléments défensifs déjà présents : champs de vignes, chemin débroussaillé sur 10 m de chaque côté, route départementale débroussaillée, vallée agricole, etc.

Selon l'agent de la DDAF du Vaucluse interviewé⁶⁷, avant la mise en œuvre des PPRif, il n'y avait pas de garantie en terme de pérennité des coupures d'interface : il était possible de passer des accords à l'amiable avec les promoteurs ou les propriétaires, mais il n'y avait pas de bases légales suffisantes permettant d'imposer la coupure et de s'assurer de son maintien dans le temps.

- **Exemple de coupure visant à protéger des installations déjà existantes : cas du camping de Mornas**



Photo 9 : vue intérieure du camping, qui se situe dans une ancienne zone agricole colonisée par les pins (photo de Fanny ROUX, juillet 2006).



Photo 10 : vue de la coupure d'interface (photo de Fanny ROUX, juillet 2006).

⁶⁷ T.VALLON.

L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA. Observatoire de la Forêt Méditerranéenne, d'après le mémoire de stage de Fanny Roux.

Sur la commune de Mornas, un camping (voir photo 9) est implanté en zone d'aléa maximal : l'aérodynamisme y est très forte et les possibilités d'évacuation des 800 personnes présentes en période estivale sont quasi inexistantes. La zone étant jugée indéfendable, la réalisation d'une coupure d'interface a été exigée et est en cours de réalisation. Il s'agit d'une coupure de combustible de 100 m de large comprenant des points d'eau et une bande de roulement pour les moyens de secours (voir photo 10). Il serait envisageable de réaliser une zone débroussaillée sur les 50 m au delà de la coupure par brûlage dirigé afin d'accroître l'efficacité du dispositif.

- **Exemple d'une coupure permettant de diminuer l'aléa en vue d'une urbanisation future, à Mondragon**

Selon le zonage de sa carte d'aléa, cette commune n'avait plus de possibilité d'extension urbaine, mais l'établissement d'une coupure d'interface lui permet d'en conserver une.

La réalisation de cette coupure est préalable à la construction d'un nouveau lotissement. Les conditions étant moins extrêmes que dans le cas précédent, une zone débroussaillée suffit, même si selon l'agent de la DDAF, elle mériterait d'être davantage éclaircie et entretenue.

Le projet de coupure ne devant pas dépendre de la population résidente, la commune doit la gérer pour assurer sa pérennité. Il était tout d'abord prévu que la commune acquière le foncier, mais cette procédure étant très longue, elle a finalement opté pour une servitude de passage et d'autorisation de débroussailler.

Il existe des risques de conflit entre les propriétaires et la mairie pour l'entretien de la coupure si celle-ci se superpose à la zone devant être débroussaillée par les propriétaires dans le cadre du débroussaillage obligatoire. La coupure d'interface de 100 m (voir photos 11 et 12) vient donc s'ajouter à la bande débroussaillée par les propriétaires privés.

Une partie de la coupure (voir photo 11) pourrait être valorisée et aménagée en parc pour les futures habitations qui seront construites au contact de la coupure d'interface.



Photos 11 et 12 : vues de la coupure d'interface de Mondragon (photos de Fanny ROUX, 2006).

c. L'expérience du SIVOM Pays des Maures, dans le Var

Le SIVOM du Pays des Maures et du Golfe de Saint-Tropez est chargé sur certaines communes de l'entretien de coupures de combustibles destinées à protéger des zones habitées.

A mi chemin entre la coupure DFCI et la coupure d'interface, certaines d'entre elles ne sont pas directement limitrophes des zones habitées, mais sont positionnées stratégiquement de manière à les protéger. On peut observer certaines de ces zones hachurées en jaune sur la carte 13 (page suivante), à gauche du hameau des Issambres.

D'autres sont directement au contact des espaces habités, comme il est possible de le constater au niveau de Notre-Dame des Dolmens.

Dans tous les cas, les coupures créées en complément du débroussaillage obligatoire sont entretenues par la collectivité.

d. Comment les coupures d'interface peuvent-elles être financées ?

Dans le Vaucluse, les communes sont chargées de l'acquisition (éventuellement par expropriation pour intérêt général), ou pour le moins de la maîtrise du foncier où doit être conçue la coupure, pour assurer sa pérennité. Elles ont aussi en charge leur entretien. Tout cela nécessite un budget important.

En effet, lorsqu'une zone est rendue constructible, les taxes issues des nouvelles constructions peuvent compenser les coûts de création et d'entretien des coupures d'interface. Une mise en valeur agricole (vigne, chênes truffiers, autres..) est aussi envisageable : la commune pourra alors retirer une compensation si elle loue cette zone à un agriculteur. Elle peut également passer un accord avec lui : il aurait la jouissance de la zone à condition de s'engager à l'entretenir annuellement.

Face au coût d'une coupure d'interface, il faut prendre en considération les nombreuses externalités positives qu'elle permet de dégager du fait de l'extension de l'urbanisation qu'elle autorise : augmentation des taxes perçues avec l'accroissement de l'habitat, maintien d'une école, développement des commerces, etc. Si la zone à urbaniser est communale, l'existence d'une coupure d'interface peut constituer un argument de vente des terrains situés à proximité (exemple à Mondragon : la vente des terrains a été favorisée par la coupure car les acheteurs se sentent protégés par cette dernière).

e. Conclusion

Même si la coupure d'interface n'est pas LE moyen de mettre systématiquement une zone en autoprotection pour la rendre constructible, elle fait néanmoins partie des instruments à utiliser pour permettre à certaines communes « bloquées » par une carte d'aléa de conserver des possibilités de développement urbain. Son coût d'entretien pourra en outre être minoré si elle est mise en valeur, comme l'attestent les expériences réalisées dans le Vaucluse.

