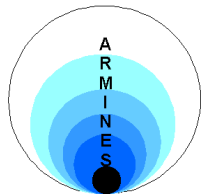


# ETUDE PROSPECTIVE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS DE PREVENTION DES RISQUES D'INCENDIE DE FORET (PPRIF)

*Quel devenir pour les zones rouges des PPRIF ?*



**ARMINES-Pôle Cindyniques**

*Valérie GODFRIN  
EDOUARD LE GOFF*

**CREDECO**

*Laurence BRUN*

**LATAPSES (UMR 6564)**

*Gérard MONDELLO  
Nathalie MONDELLO*

**STID**

*ANNE LALO*

conventions n°

28/2001

00183

61.45.45/00

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	3
Etude économique	9
Etude juridique	145
Etude sociologique	339
Synthèse générale	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 remboursements 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 situant 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.