

N° 279

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1990.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'espace forestier et rural méditerranéen,

PRÉSENTÉE

Par M. Louis MINETTI, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Paulette FOST, Jacqueline FRAYSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Félix LEYZOUR, Mme Hélène LUC, MM. Robert PAGÈS, Ivan RENAR, Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Robert VIZET et Henri BANGOU,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Bois et forêts. — *Collectivités locales - Plan de risque d'incendie (P.R.I.) - Régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse - Code de l'urbanisme.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de la session de l'automne 1985, le Parlement a adopté une loi relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt.

Ce texte comportait des points positifs dont certains introduits à la demande des parlementaires communistes. Mais d'autres préoccupations de ces mêmes parlementaires n'ont pas été retenues et, notamment celles portant spécifiquement sur les forêts Méditerranéennes. Ce qui s'est passée en 1939 et au début de 1990 démontre que si les dispositions proposées en 1985 par les parlementaires communistes avaient été votées, leur application aurait évité de nombreux drames. Ces préoccupations font donc l'objet de la présente loi.

Voilà des années que les régions méditerranéennes brûlent et, de plus en plus en Provence—Côte d'Azur. Sur la période 1954-1967, 106 197 hectares ont brûlé ; cette superficie est passée à 187 282 hectares pour la période 1964-1979 pour atteindre 214 115 hectares de 1974 à 1983 et depuis la situation s'aggrave d'année en année. Elles brûlaient moins dans les périodes antérieures.

Par rapport aux autres massifs forestiers français, les forêts du bassin Méditerranéen présentent de nombreuses particularités en raison de plusieurs facteurs climatiques, qualité, composition et profondeur des sols, relief tourmenté, facteurs humains et sociologiques qui les rendent fragiles et vulnérables. Comme les autres, elles doivent répondre à trois catégories d'objectifs : production, protection du milieu naturel, récréation, mais dans des degrés de priorité tout à fait différents.

L'été 1989 a fait la démonstration dramatique de l'échec de la politique mise en œuvre par les gouvernements qui se succèdent depuis plusieurs décennies. Le feu est entré dans des villes comme Marseille, Bastia, Nîmes, Hyères, de nombreux villages ont dû être évacués. Des dizaines de victimes sont à dénombrer chaque année parmi les soldats du feu.

Invoquer seulement le soleil, la sécheresse, le mistral, voire les pyromanes pour expliquer ces sinistres est dérisoire. La situation actuelle est la conséquence des choix politiques et économiques gouvernementaux, choix qui conduisent à la fermeture des entreprises, à l'abandon du couvert végétal et des forêts, au développement de la friche

dans les zones agricoles. La spéculation foncière est favorisée au nom d'un tourisme spéculatif, élitiste et d'affaire qui est conçu comme une activité de substitution, mais qui régresse déjà en raison de la multiplication des incendies.

Il est urgent de réagir et de prendre le mal à la racine. La gestion de l'espace forestier et rural méditerranéen doit être prise en compte dans sa globalité. C'est une responsabilité nationale et une question de civilisation. C'est aussi une question d'efficacité économique et sociale à l'échelle de la nation.

FONCTIONS DE PROTECTION DU MILIEU NATUREL CONJUGUER ET NON OPPOSER LES SOLUTIONS

La fonction de protection peut être classée en tête des préoccupations ; il faut donc conjuguer et non pas opposer les moyens de prévention et de lutte.

Le développement de la friche, c'est, à coup sûr, l'incendie. La démonstration en a été dramatiquement apportée l'été 1989. La friche est organisée de concert par le gouvernement français et les autorités communautaires avec le gel des terres et la déprise agricole. Les lois sur l'adaptation de l'agriculture française votées en 1988 et 1989 vont encore favoriser le développement des surfaces de terres abandonnées et la désertification de l'espace rural. La nature sauvage s'installe un peu plus d'année en année et les anciens champs se couvrent d'herbes sèches, de genévriers, de chênes Kermès et autres plantes de maquis très vulnérables au feu. C'est dans ces zones que naissent et se développent les incendies qui anéantissent nos forêts. Les déserts de pierres succèdent à la désertification rurale et la forêt recule. Les forêts provençales ont perdu la moitié de leur couvert végétal en trente ans.

Une telle situation ne peut se prolonger sans mettre gravement en péril l'équilibre écologique des régions. Le désert succédant aux forêts, nous serions la dernière génération à les connaître.

Après le feu, l'érosion emporte la terre. La faune et la flore sont détruites et écartées par l'absence de refuge végétal. La disparition de la forêt et de la garrigue, façonnées, entretenues depuis des centaines d'années par l'homme, crée des déséquilibres dramatiques, modifiant l'hygrométrie, la température et aussi la pluviosité et la régularisation du régime des eaux.

Les incendies répétés anéantissent le patrimoine des régions méditerranéennes et le décor des paysages qu'offraient les massifs forestiers.

Dans des zones, parmi les plus belles, vulnérables, parce qu'elles ont à la fois la chance et le malheur de bénéficier d'un climat exceptionnel où des millions de personnes vivent à longueur d'années et où des millions d'autres viennent prendre un repos mérité, ne pas mieux protéger l'espace forestier et rural relève de l'inconscience criminelle.

Les conséquences écologiques pour les régions affectées sont inestimables. L'environnement végétal est devenu un besoin vital pour les populations d'aujourd'hui. Il participe à compenser les multiples agressions de la vie moderne, notamment dans les villes : bruit, pollution, rythme déséquilibrant.

Dans ces régions, les objectifs de protection ont donc une importance primordiale. Le couvert forestier augmente l'humidité ambiante et diminue les écarts de température. Il protège le sol contre les érosions. Il améliore le fonctionnement du cycle de l'eau et accroît la capacité de réserve en eau du sol.

En détruisant le couvert forestier, les incendies accentuent le processus de désertification, le rendant irrémédiable, ce qui compromet gravement l'avenir de ces régions.

FONCTIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

● Des possibilités de production.

Les possibilités de production des forêts méditerranéennes ont été depuis des dizaines d'années abandonnées, négligées, dénigrées parce que décrétées peu rentables. Or, la notion de rentabilité des forêts méditerranéennes peut être abordée sous divers aspects.

Le propriétaire apprécie le produit qu'il tire de son exploitation ou les possibilités de constructibilité futures. La forêt peut donc aussi jouer le rôle d'un placement spéculatif. C'est une conception étriquée et individualiste, contraire à la rentabilité sociale utile pour la collectivité que recèlent les forêts.

Outre la mise en valeur des peuplements forestiers, les divers produits méritent de bénéficier des recherches scientifiques et techniques pour une amélioration maximale dans les industries régionales.

Il en est ainsi du charbon de bois combustible, des charbons actifs industriels et de laboratoires, l'utilisation des petits bois par les techniques de fragmentation et de reconstitution et transformation de type physio-chimique des bois d'industrie pour les pâtes et panneaux, des bois d'œuvre, du liège qui représente 3,4 % du déficit de la filière bois,

la gamme des pins maritimes et d'Alep, des écorces à tanin, des fruits forestiers : châtaignes, arbouses, pignes de pin pignon, souches de bruyère, plantes aromatiques et médicinales.

Une partie seulement des bois est exploitée (environ 25 % des possibilités). Il serait possible de récolter 1 300 000 mètres cubes de bois (d'œuvre et d'industrie) chaque année sur les trois régions (Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon). Un important potentiel s'offre pour l'avenir, en effet 1 200 000 hectares de terres abandonnées ayant une vocation forestière peuvent être boisées à raison de 40 000 hectares par an.

A titre d'exemple, le déficit de la filière bois pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur représente plus d'un milliard de francs aujourd'hui.

Au potentiel économique s'ajoute, pour apprécier la rentabilité, le coût de la lutte contre les incendies qui représente plus d'un milliard et demi de francs par an pour l'Etat et les collectivités territoriales.

● Le rôle de l'agriculture.

Entre l'agriculture et la forêt, il n'y a pas antagonisme pour l'utilisation des sols mais complémentarité. Il est possible et souvent utile pour la protection de la forêt d'aménager des pâturages dans certains peuplements. En effet, les forêts sont d'autant plus combustibles qu'elles sont broussailleuses. Or, ces broussailles se sont développées en raison de l'exode rural et du recul de l'agriculture. Ainsi de nombreux usages agricoles, pastoraux ou forestiers ont disparu. Les conditions économiques nouvelles les ont rendus « non rentables ». Mais, dans le même temps, la France et l'Europe sont devenues lourdement déficitaires dans tous les produits cultivables en Provence, tels les légumes, les fruits, les fleurs, les plantes à parfums, les produits forestiers. Pour parler de rentabilité, il faut prendre en compte l'ensemble des données. La modernité ce n'est pas d'aggraver le déficit de la balance commerciale en important les moutons de Nouvelle-Zélande, les roses du Kenya, les fleurs et plantes en pots de Colombie et d'organiser le désert qui livre la nature aux incendies.

L'activité agro-sylvo-pastorale ne peut être conçue seulement en fonction de sa rentabilité intrinsèque mais aussi en fonction du rôle écologique et de protection, le coût de l'entretien, du débroussaillage, de la lutte contre les incendies et un meilleur rendement des forêts sauvées du feu sont autant d'éléments à mettre au crédit de l'activité agro-sylvo-pastorale à restaurer. Ce qui nécessite de maintenir la totalité des exploitations agricoles et forestières de ces régions et d'installer 55 000 jeunes agriculteurs. Ce n'est certes pas la panacée mais un des

moyens à mettre en œuvre de manière coordonnée avec les autres et dans des zones particulières.

Le tourisme vert peut aussi jouer un rôle économique et écologique dans le cadre d'un développement bien maîtrisé complémentaire à celui d'une agriculture et d'une forêt productives. Ceci remet en cause fondamentalement la politique agricole et forestière mise en œuvre aujourd'hui par le gouvernement français de concert avec les autorités de Bruxelles.

● **Tourisme.**

Un aménagement global de la forêt doit inclure son accès. Si les pistes forestières doivent être fermées à la circulation automobile et motocycliste, des équipements doivent être mis en place et entretenus : parkings, sentiers de promenade, parcours sportifs, pistes équestres, circuits motocyclistes hors forêts. Le public doit avoir accès à la forêt pour mieux la connaître, l'aimer, la protéger, pour prendre conscience de sa fragilité et dissuader ceux qui la détruisent involontairement par inconscience ou volontairement par irresponsabilité ou profit.

En effet, le maintien du tissu forestier le plus dense est un élément capital pour le tourisme régional. L'aménagement forestier de l'arrière pays est particulièrement important pour décongestionner le littoral et ouvrir de nouvelles perspectives de mise en valeur touristique.

Le tourisme spéculatif, élitiste et d'affaire, prôné aujourd'hui est le contraire de ce qui doit être fait. Le « tout mer-tout soleil » atteint ses limites car il devient synonyme de « tout incendie-tout cendre » et la dégradation des sites agit contre le tourisme. Le veau d'or de ce tourisme là se retourne contre ses prêtres, car on ne continue pas longtemps à fréquenter un univers de cendres. Par contre, la bande côtière, ses forêts, ses calanques, l'arrière pays entretenu, cultivé, habité, enrichissent la qualité touristique de nos régions.

● **La spéculation immobilière.**

Les incendies répétés des zones forestières aboutissent à banaliser les sols, neutralisant l'état de forêt malgré les dispositions juridiques ; c'est un des objectifs de la spéculation immobilière qui investit dans des terres dites incultes et qui n'a pas de charges fiscales de ce fait.

L'urbanisation est incompatible avec le milieu forestier. Les dommages causés en forêt par la construction sont irréversibles. Il faut donc un aménagement urbanistique limité, parfaitement maîtrisé, à vocation d'usage pour le plus grand nombre et pour l'intérêt général. Au contraire, les promoteurs veulent créer des ensembles urbanisés, laissant subsister des îlots de verdure, la maison dans les arbres, alors qu'il suffit de quelques maisons dispersées pour mobiliser les services d'incendie et

les empêcher de protéger la forêt. Dans ces conditions, le nouvel habitant en forêt s'installe à un coût prohibitif pour la société.

Les plans d'occupation des sols doivent pouvoir fermement interdire les possibilités d'urbanisation diffuse.

La spéculation immobilière contribue à faire disparaître les exploitations agricoles, les agriculteurs, et particulièrement les jeunes qui ont des difficultés pour trouver des terres pour s'installer. Le libéralisme de l'urbanisation fait que les prix trop élevés des terres ne sont plus accessibles pour les agriculteurs et qu'en regard des gains spéculatifs possibles, la valeur de la forêt apparaît bien mineure aux financiers et spéculateurs.

SAUVER L'ESPACE RURAL : LUTTE ET PRÉVENTION

● Les moyens de lutte contre les incendies.

Les moyens de lutte contre les incendies sont relativement importants. La protection civile dispose d'hommes et d'engins efficaces mais en quantité insuffisante. Les Collectivités locales fournissent des personnels et des volontaires dévoués qui méritent admiration et reconnaissance. Cependant, à côté de ces potentialités, le matériel est parfois vétuste, en mauvais état et pas toujours adapté à la lutte contre les incendies de forêts, ce qui expose les personnes luttant contre les incendies à des risques graves.

Le système de rémunération est à revoir. Il doit être moralisé sur une base d'efficacité concrète, afin d'éviter le discrédit sur des hommes qui agissent généralement avec dévouement, générosité et esprit civique.

Il est par ailleurs impératif de donner une formation professionnelle à ces unités, ceci éviterait bien des accidents et décuplerait l'efficacité des luttes.

La situation spécifique des régions méditerranéennes nécessite et justifie tout particulièrement l'utilisation d'hydravions, de canadais et d'autres types de moyens aériens. Tous les professionnels soulignent que pour être efficace, l'intervention contre les incendies doit être massive et ultra-rapide. La construction d'un bombardier d'eau amphibie est donc indispensable et urgente. En attendant cette réalisation, les moyens de l'armée doivent être mis à la disposition de la lutte contre le feu.

L'armée peut d'ailleurs participer également à la prévention et à l'alerte contre les incendies. Tous les ans, lors de leur activité d'instruction, plusieurs divisions devraient faire mouvement dès le mois de juin

et juillet vers le midi. Autour du camp de Canjuers et dans presque tous les départements du Midi se trouvent les centres adéquats pour ces exercices de « nomadisation » auxquels se livrent régulièrement toutes les unités de mouvement de l'armée de terre. Ces exercices, s'ils s'effectuaient dans l'espace rural méditerranéen durant les mois critiques de l'été permettraient de donner plus rapidement l'alerte et constitueraient une dissuasion efficace.

Pour l'alerte notre pays dispose également de moyens efficaces : les satellites-espions qui sont capables de détecter une braise de cigarette à 200 kilomètres, les avions Awac qui peuvent explorer en quelques heures la superficie totale de la France, donc la région méditerranéenne, enfin la détection à distance des fumées est utilisée couramment par l'armée pour ses diverses installations.

● Une politique de prévention.

Les forêts et l'espace rural méditerranéens retiennent l'attention lorsqu'ils brûlent, chacun dégageant sa responsabilité en criant au feu. Cette conception n'est plus acceptable, la politique de prévention doit être privilégiée.

La politique mise en œuvre depuis des décennies repose trop sur la fatalité et la lutte contre les incendies, à croire que là est la vocation des forêts. Il faut au contraire s'attaquer aux vrais problèmes et prendre des mesures réalistes et efficaces, d'abord en ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des forêts mais aussi de tout l'espace rural.

Les forêts ne poussent pas toutes seules ; elles ont besoin du travail et des connaissances des hommes. Il faut conduire une sylviculture adaptée et originale prenant en compte les diverses particularités, notamment en ce qui concerne la protection et la restauration.

Toutes les forêts doivent pouvoir bénéficier du régime forestier sans discrimination de propriété. L'aménagement forestier est un impératif qui doit s'inscrire dans une démarche globale d'aménagement de l'ensemble des régions méditerranéennes. Cet aménagement doit programmer une sylviculture de protection et de restauration énergique, c'est-à-dire qu'il faut reconstituer les sols et la forêt comme cela fut réalisé en Aquitaine et dans les Alpes au siècle dernier. En priorité, il faut réaliser des équipements en pistes forestières et dessertes de débardage indispensables à l'accès de tous les massifs pour réaliser les travaux d'entretien, de protection, de culture et de récolte des produits de peuplement.

La protection des zones sensibles aux incendies doit être réalisée concrètement sur le terrain en s'inscrivant dans l'aménagement de l'espace rural. La reforestation et le développement de l'agriculture sont les deux moyens qui se complètent le mieux pour y parvenir.

Les massifs forestiers doivent être compartimentés par des voies d'accès complémentaires aux pistes, toutes ces voies étant entretenues pour assurer l'intervention et la surveillance. Leur implantation doit tenir compte du relief et de la direction des vents dominants en été. Leur densité doit être de huit à dix kilomètres pour cent hectares.

Des points d'eau, citernes, retenues colinéaires et autres doivent être aménagés en conséquence afin de pouvoir disposer de soixante mètres cubes d'eau en permanence pour cinquante hectares. L'irrigation de l'ensemble de l'espace rural est également un moyen efficace de prévention. Les expérimentations du C.E.M.A.G.R.E.F. (Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts) et du Canal de Provence menées depuis 1978 ont montré la fiabilité de l'irrigation à partir de la dépollution de la Méditerranée.

L'utilisation des eaux de tout-à-l'égout après recyclage biologique serait d'un apport considérable. En 1987, les seuls rejets urbains de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été de 705 millions de mètres cubes d'eaux usées ; pour l'essentiel, ces rejets polluent les rivières et la mer. Ce chiffre important montre la possibilité d'humidifier environ 400 000 hectares, soit la quasi-totalité de la zone la plus sensible aux incendies.

Les incendies de forêts se développent selon un mécanisme aujourd'hui bien connu, grâce aux travaux du laboratoire de sylviculture méditerranéenne de l'I.N.R.A. d'Avignon. Le feu débute toujours au niveau de la couche d'herbe et de litière, prend de l'ampleur dans la couche de broussailles puis enflamme les cimes. Les mouvements de convection, en aspirant vers le haut les flammes, empêchent pratiquement toute propagation de cime en cime, sauf quand le vent souffle fortement dans des espaces à forte densité de boisement ; le relais est pris par les braises qui tombent dans la litière. Ces observations témoignent de l'importance de la qualité des sous-bois pour éviter les incendies et freiner leur propagation.

Ceci démontre l'intérêt de réintroduire le mouton, notamment en forêt pour qu'il agisse en véritable débroussailleur. C'est la conjugaison de l'ensemble de ces moyens qui peut assurer une prévention efficace.

Un vaste programme de reboisement et de restauration portant sur 40 000 hectares par an sera inscrit en priorité dans l'aménagement de l'espace rural méditerranéen. La recherche forestière sera mise à contribution afin d'améliorer et trouver les essences les plus adaptées aux massifs. L'I.N.R.A. et les divers organismes de recherche doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle de service public en ce domaine. Un Institut de recherche pour la forêt et l'espace rural méditerranéens devrait être institué. Il devrait intégrer les travaux des différents organismes existants et favoriser la coopération internationale. Il aurait pour but

de promouvoir la sylviculture et la valorisation technologique des productions.

Pour réaliser ce reboisement, des pépinières doivent également être créées. Les moyens de recherche et d'expérimentation méritent d'être largement développés. L'I.N.R.A. a déjà testé plus de 600 espèces dans ses « arboretums d'élimination ». L'étape suivante — sélection des meilleures provenances des espèces retenues — nécessite de gros moyens pour assurer une multiplication rapide avec un sérieux contrôle de la provenance et des aptitudes. La sélection à l'économie peut s'avérer désastreuse ainsi qu'en témoignent les dégâts du gel en janvier 1985 sur les pins d'Alep provenant des graines des pays du sud de la Méditerranée alors que les plants issus de graines originaires des Bouches-du-Rhône avaient bien résisté. Selon les spécialistes, cette sélection naturelle aurait évidé une hybridation ultérieure des pins indigènes risquant de compromettre certaines de leurs qualités.

La protection, la restauration et la mise en valeur rationnelle des forêts sont des chances pour l'aménagement du territoire, pour un rééquilibrage des cantons ruraux défavorisés. Cela représente un potentiel de 13 300 emplois qualifiés et productifs supplémentaires pour les trois régions concernées. Chiffre auquel il faut ajouter les 55 000 emplois dans l'agriculture et autant dans les industries et services liés à l'Agriculture. Ce qui représente plus de 120 000 emplois en tout, ce qui assurerait une réelle revitalisation des zones rurales.

Pour ce qui concerne les métiers de la forêt, il est indispensable d'assurer une solide formation professionnelle aux sylviculteurs afin qu'ils maîtrisent parfaitement la polyvalence des travaux : réalisation des plantations, entretien et équipement des peuplements, restauration, protection des terrains, récolte des produits forestiers. Les sylviculteurs doivent jouer un rôle essentiel de prévention mais aussi assurer la protection et la lutte contre les incendies. A cet effet, un centre de formation professionnelle de sylviculture en forêt méditerranéenne doit être créé. La formation professionnelle en agriculture doit également être développée.

Les sylviculteurs doivent assurer une présence active et permanente sur le terrain et disposer des moyens d'intervention immédiate afin d'attaquer les feux dès leur début, c'est le meilleur moyen d'empêcher leur propagation, les professionnels de la lutte contre les incendies ont l'habitude de dire : « dans la première seconde il faut un verre d'eau pour éteindre un feu, dans la première minute, un seau, après c'est Dieu qui décide... »

Pour ces sylviculteurs, les conditions de travail doivent être clairement définies, garanties par le code du travail et la législation commune à tous les travailleurs. Une convention collective spécifique répondant aux réalités du terrain doit permettre d'adapter les droits et garanties

pour les ouvriers sylviculteurs. La précarité de l'emploi s'oppose à l'efficacité. Il est donc nécessaire de créer des emplois stables pour du personnel bien formé et mieux rémunéré. Ces créations d'emplois stables pour des jeunes des communes rurales auront des conséquences psychologiques importantes pour la sauvegarde des forêts.

Par ailleurs, l'information et l'éducation du public constituent un levier important de protection des milieux forestiers. Deux actions devraient à cet effet bénéficier d'une promotion importante :

- à l'école : favoriser l'intérêt écologique des enfants de la région pour la forêt et l'espace rural méditerranéens ;
- associer à l'action d'information les associations de chasse et de protection de la nature, les élus locaux, la population.

● **Un organisme public responsable.**

Pour mettre en œuvre la gestion de l'espace rural, il sera institué au niveau de chaque région un service de la forêt et de l'espace rural, établissement public régional, responsable de leur sauvegarde, centralisant les moyens mis en œuvre. Ce service sera support de main-d'œuvre et chargé de réaliser concrètement les aménagements des diverses zones et leur protection contre l'incendie, et sera placé sous le contrôle et l'autorité du conseil régional.

Ce service sera constitué des administrations et organismes actuellement en place : Office national des forêts, direction régionale et direction départementale de l'Agriculture et de la forêt, Fonds forestier national, Centre régional de la propriété forestière, Institut forestier national. Cet organisme public aura la responsabilité de la gestion globale des forêts, de conduire la sylviculture et la prévention contre les risques d'incendies, surveiller et lutter contre les départs de feux. Les incendies restent du ressort de la protection civile et des moyens de lutte.

La centralisation des moyens n'est pas une démarche étatique. Les décisions d'action seront données au niveau de chaque massif en prenant en compte leurs aspects spécifiques.

PRÉSENTATION DES PRINCIPALES DISPOSITIONS

Partant de l'échec des politiques suivies jusqu'à présent, la proposition de loi innove en particulier sur deux points :

- prévention contre les incendies ;
- mise en place d'un véritable plan de sauvegarde et de développement.

● **Pour la lutte contre les incendies, la législation comporte déjà de nombreuses dispositions.**

Dans les communes dépourvues d'un plan d'occupation des sols, la règle de la constructibilité limitée et le règlement national d'urbanisme s'appliquent. Toute demande exceptionnelle de construction non appuyée par une délibération du conseil municipal doit être refusée par le Commissaire de la République comme susceptible de porter atteinte à la sécurité publique, en application de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. En outre, le commissaire de la République peut délimiter, par arrêté municipal et après enquête publique, des périmètres de risque où les constructions seront interdites. Cette faculté découle de l'article R.111-3 du code de l'urbanisme.

Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, les articles R.111-2 et R.111-3 du code de l'urbanisme sont applicables car ils sont d'ordre public. Et, lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan d'occupation des sols, un projet de délimitation de périmètre de risque peut constituer un projet d'intérêt général qui sera porté à la connaissance du maire et que le plan d'occupation des sols devra respecter.

Cette législation a donné lieu à diverses dispositions réglementaires sans effet réel. Ainsi, dans une circulaire du 20 juin 1980, les effets à long terme de ces incendies sont soulignés : ceux-ci « entraînent inéluctablement la destruction des équilibres naturels en favorisant ruissellement des eaux, ravinement, érosion des sols, assèchement du climat ». C'est la description d'une tendance lourde à la désertification.

Cette circulaire insistait sur le fait que toute la forêt incendiée doit être considérée comme inconstructible et destinée à être reconstituée. Or, pratiquement, une faible partie seulement des forêts incendiées est replantée.

Les limites opposées à l'urbanisation étaient également rappelées : interdiction des constructions isolées, obligation d'entretenir la forêt ou

création d'équipement de sécurité, entre autres. La teneur de cette circulaire trahit la difficulté à faire respecter ces bons principes en reconnaissant que leur respect ne requiert pas de moyens nouveaux. Il suppose cependant une application ferme et déterminée de la législation actuelle. D'ailleurs, elle renvoyait à une instruction précédente de mai 1978. Au vu des résultats, il faut bien convenir, qu'un problème important subsiste : ou l'administration ne fait pas appliquer avec fermeté la législation actuelle, ou cette législation et la politique qu'elle sous-tend sont insuffisantes.

Pourtant, le Gouvernement a refusé en octobre 1985 de modifier la législation, se contentant d'envoyer une énième circulaire. Au bénéfice de l'expérience, nous proposons de modifier la législation en vigueur pour la rendre à la fois plus contraignante et mieux adaptée à chaque région.

● **Un plan de risques d'incendies (P.R.I.).**

Plutôt que d'édicter une disposition générale ou trop précise, risquant d'aboutir au blocage ou au laxisme et de ne servir à rien, nous suggérons de définir au plan départemental des zones dans lesquelles des descriptions particulières d'urbanisme pourront être décidées. La procédure est parfaitement conforme aux textes existants. Elle s'inspire d'ailleurs d'autres textes adoptés par le Parlement.

Le nouvel article aurait valeur de loi d'aménagement. Il propose d'établir un plan de risque d'incendie à partir des critères scientifiques. Cette formule permet de désigner de manière très précise les zones qui seront limitées et soumises à des mesures particulières de sécurité ou d'interdiction de construire. Toute urbanisation diffuse doit être proscrite.

Le plan de risque serait établi par l'autorité administrative en concertation avec les communes concernées. En outre, dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, il est proposé que la commune puisse éventuellement modifier le plan de risques. En cas de désaccord avec le commissaire de la République, le plan est approuvé par décret.

● **Plan pluriannuel de sauvegarde, de reconstitution et de mise en valeur.**

Les interdits ne constituent cependant pas une politique. C'est pourquoi nous proposons une politique nationale et audacieuse de sauvegarde, de reconstruction et de mise en valeur des forêts et de l'espace rural méditerranéens.

A cet effet, il conviendrait de mettre au point, dans toutes les régions concernées, l'établissement d'un plan pluriannuel annuel ou d'une loi de programme destinée à définir les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Cette méthode présenterait plusieurs avantages. Elle témoignerait d'une volonté politique nouvelle, obligerait à un inventaire précis des problèmes, associerait toutes les parties : l'Etat, les régions et les collectivités territoriales, les propriétaires privés et publics, les usagers et leurs associations, les administrations, constituerait un cadre pour la contractualisation entre les différents partenaires, et assurerait la cohérence de toutes les interventions. Les moyens d'exécution de ce plan pourraient être centralisés ou répertoriés dans un fonds spécial, la définition d'une politique ne peut se concevoir indépendamment des moyens destinés à la mettre en œuvre.

● **Création d'un établissement public régional.**

Cet établissement aurait pour tâche de centraliser les moyens mis en œuvre. Il serait le support de main-d'œuvre, chargé de réaliser concrètement les aménagements des divers massifs et leur protection contre l'incendie.

Il aurait la responsabilité de la gestion globale de la forêt et de l'aménagement de l'espace rural. Les moyens financiers actuels et futurs seraient rassemblés et mis à la disposition de cet organisme.

Au bénéfice de ces observations, nous vous demandons de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est inséré, au titre IV du livre premier du code de l'urbanisme, un chapitre VIII ainsi rédigé :

« CHAPITRE VIII

« Dispositions particulières à certains massifs forestiers.

« *Art. L. 148-1.* — Dans les massifs forestiers visés à l'article L. 321-6 du code forestier, les conditions d'utilisation des forêts exposées aux risques d'incendie sont fixées par le présent chapitre dont les dispositions valent loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

« Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec ces dispositions.

« Les dispositions du présent chapitre sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions ou installations.

« *Art. L. 148-2.* — Dans les massifs visés à l'article précédent, et dans tout l'espace rural des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et Corse un plan de risque d'incendie est établi par l'autorité administrative en concertation avec les communes intéressées.

« Il est soumis à enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

« Dans les communes dotées d'un plan d'occupation des sols, le plan de risque d'incendie est éventuellement modifié puis approuvé par le conseil municipal pour ce qui est de la fraction de ce plan concernant le territoire de la commune. Il devient aussitôt applicable. En cas de désaccord de l'autorité administrative, le plan est approuvé par décret. Dans les communes non dotées d'un plan d'occupation des sols, le plan de risques est approuvé par l'autorité administrative.

« Le plan est annexé aux documents d'urbanisme opposables aux tiers.

« Un décret fixe les conditions dans lesquelles il est établi.

« *Art. L. 148-3.* — Le plan des risques d'incendie définit à partir de la fréquence constatée des sinistres, de la nature et de l'exposition des forêts et des zones rurale, des effets des vents dominants, des moyens naturels de protection, des zones dans lesquelles les constructions, quels que soient leur nature ou leur objet, peuvent être soit interdites, soit soumises à des impératifs de sécurité particuliers précisés par le plan. »

Art. 2.

Etabli en concertation avec toutes les parties concernées, un plan pluriannuel de sauvegarde, de reconstitution et de mise en valeur des massifs forestiers visés à l'article L. 321-6 du code forestier sera soumis au Parlement dans un délai n'excédant pas dix-huit mois après la promulgation de la présente loi.

Il définira le volume, la durée et la nature des travaux à entreprendre.

Il fixera le calendrier d'exécution de ces travaux en distinguant les niveaux de responsabilité entre l'Etat, les régions, les collectivités locales et les propriétaires privés. Il déterminera la nature et les caractéristiques des engagements de l'Etat dans le cadre du Plan.

Art. 3.

Il est institué un établissement public régional de sauvegarde, de reconstitution et de mise en valeur des massifs forestiers désignés à l'article L. 321-6 du code forestier alimenté par :

— la dotation budgétaire annuelle découlant du plan pluriannuel prévu à l'article 2 de la présente loi ;

— la part du financement des collectivités territoriales retenue au plan pluriannuel ;

— les crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole avec un prélèvement sur la vente et la valorisation des produits forestiers ;

– le montant des amendes et pénalités diverses infligées pour non-observation des dispositions prévues au code forestier en matière de protection de la forêt visée à l'article L. 321-6.

Il a pour objet :

1. de gérer ou de contrôler l'ensemble des fonds affectés à la mise en œuvre de la présente loi ou à toutes actions s'y rattachant ;

2. d'impulser et de coordonner la mise en œuvre de la politique arrêtée dans le cadre du plan pluriannuel et des décisions propres à chaque collectivité ;

3. de rendre compte chaque année aux administrations et institutions élues de l'état d'application du plan et de formuler des propositions qui lui paraissent nécessaires pour poursuivre l'application de la politique arrêtée.

Il est géré par un comité de gestion composé des représentants :

- des propriétaires privés et publics ;
- des collectivités territoriales ;
- de l'administration et de l'Office national des forêts ;
- des représentants des organisations syndicales et d'usagers ;
- des personnalités choisies en raison de leur compétence, désignées notamment parmi les professionnels et les usagers de la forêt par les conseils généraux des départements concernés.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de fonctionnement de ce fonds.

Art. 4.

1. Les biens mentionnés aux articles 885 E et 885 G du code général des impôts, ainsi que les objets d'antiquité, d'art ou de collection, autres que ceux qui font l'objet d'une exposition publique, les dépôts à vue, les valeurs mobilières et les biens professionnels sont assujettis au tarif suivant :

| Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine | Tarif applicable (en pourcentage) |
|--|--------------------------------------|
| « N'excédant pas 2 500 000 F | 0 |
| « Comprise entre 2 500 000 F et 4 000 000 F | 0,35 |
| « Comprise entre 4 000 000 F et 6 500 000 F | 0,6 |
| « Comprise entre 6 500 000 F et 12 900 000 F | 0,35 |
| « Supérieur à 12 900 000 F | 0,9 |

« 2. Sont assujettis au tarif prévu au 1 ci-dessus avec une surtaxe de 5 % les avoirs financiers à l'étranger et les bons anonymes, avec une surtaxe de 1 % les obligations du secteur public.

« 3 Un décret déterminera pour les titres de propriété des entreprises les taux de 0 à 2 % d'une surtaxe calculée sur l'évolution comparée de l'emploi et de la valeur ajoutée à prix constants dans l'entreprise au cours de l'année écoulée, avec une grille par branche.

« Chaque titulaire de parts, actions ou titres de propriété recevra un état d'imposition justifié par le comité d'entreprise de la prime qui déterminera le taux de la surtaxe. »

11

51