

1

Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne

A la suite des incendies dramatiques de l'été 1986, le conservatoire de la forêt méditerranéenne a été créé en décembre suivant par décision d'un comité restreint présidé par le Premier ministre.

Sous cette appellation, le CFM se présente comme un chapitre du budget du ministère chargé de l'agriculture dont les crédits sont ventilés chaque année par arrêtés ministériels entre les titres et la vingtaine de chapitres d'affectation définitive. Son but est de financer, conjointement avec les collectivités territoriales, des travaux d'aménagement destinés à prévenir les incendies dans les quinze départements où s'étend la forêt méditerranéenne et qui sont situés dans les quatre régions de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Languedoc-Roussillon, de Corse et de Rhône-Alpes. Le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, s'est vu confier la responsabilité de mettre en œuvre l'ensemble des mesures à prendre dans ce cadre.

Le contrôle par la Cour du fonctionnement du conservatoire a montré que l'État, malgré les enjeux en cause, n'avait pas maintenu son effort financier initial ni assuré les conditions d'un bon emploi des crédits. Dès lors, une partie des équipements créés est devenue inutilisable. Cette imprévoyance est d'autant plus critiquable qu'elle affecte un secteur géographique où l'évolution mal maîtrisée de l'occupation du territoire multiplie les risques de sinistres.

I. – Un désengagement progressif de l'État qui compromet la cohérence de l'action engagée

Des ressources propres ont été affectées au conservatoire : une taxe nouvelle sur les briquets et allumettes et le produit d'une hausse de la fiscalité sur les tabacs, le rendement attendu en étant évalué en 1987 à 100 MF, montant auquel les crédits du chapitre ont été fixés pour les premiers exercices.

Mais l'État s'est progressivement éloigné de ses engagements initiaux. Les crédits effectivement ouverts ont en effet été diminués chaque année pour n'atteindre plus que 46,5 MF en 1997 avant de remonter à 62 MF l'année suivante. Ainsi, pour les sept années comprises entre 1992 et 1998, par comparaison avec la dotation initiale de 100 MF, le CFM a vu ses moyens budgétaires réduits d'environ 200 MF.

D'autre part, des annulations de crédits, précédemment gelés, sont intervenues à des dates souvent très tardives : annulation de 15,5 MF en juillet 1997, annulation de 9,6 MF en septembre 1994 et de 19,6 MF en septembre 1996 ; voire fin novembre avec une annulation de 1,5 MF en 1993.

Dans ces conditions, la programmation annuelle, réalisée après une large concertation entre les préfets et les collectivités locales, s'est trouvée remise en cause, parfois profondément, en cours d'exercice et les adaptations nécessaires ont dû lui être apportées dans l'urgence, sans réelle consultation nouvelle des partenaires et alors que les conseils généraux avaient déjà voté leur budget primitif.

Les objectifs de cohérence, de rationalité et de réflexion pluriannuelle voulus par les pouvoirs publics lors de la création du conservatoire perdent évidemment leur signification lorsque les crédits qui lui sont alloués se trouvent réduits dans de telles proportions, et à de telles dates en cours d'exercice.

En outre, dans la mesure où l'État diminuait son apport, les collectivités territoriales, alléguant le principe de la parité des concours, ont contracté le leur, ce qui a restreint d'autant les moyens disponibles.

Les prélèvements préciputaires opérés directement sur le chapitre par divers ministères, pour des opérations considérées comme nationales et qui ne donnent pas lieu à abondement de ces collectivités ont eu des conséquences analogues. Ces prélèvements concernent

pour l'essentiel le ministère de l'intérieur qui les affecte à titre principal aux dépenses de carburant nécessaires au guet armé aérien et à la maintenance des aéronefs, mais aussi à des subventions aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) au titre de la mobilisation préventive des corps de sapeurs pompiers. De 1987 à 1999, le total de ces amputations annuelles a été de 195,9 MF ; s'y sont ajoutés des préciputs opérés au profit du ministère de l'agriculture pour la recherche notamment d'un montant de 21,2 MF, et à celui de l'environnement : 15,2 MF jusqu'en 1996, date à partir de laquelle ces derniers prélèvements, destinés à des actions ponctuelles dont l'intérêt technique n'a pas toujours été certain, ont été supprimés.

Cette situation contraste avec l'augmentation des moyens affectés à l'acquisition de matériels de lutte contre le feu. Ainsi, de 1991 à 1997, les crédits consacrés à la protection de la forêt méditerranéenne sont passés, dans les domaines d'action du ministère de l'intérieur, de 430 MF à près de 460 MF hors incidence du marché des douze canadiens CL 415 de la nouvelle génération. Le constat s'est donc confirmé que l'État négligeait la prévention, peu visible, et privilégiait l'achat d'un matériel destiné à une lutte active et plus spectaculaire contre les incendies.

Le retrait partiel de l'État dans le financement du CFM s'est au surplus doublé d'un désengagement progressif sur les autres chapitres budgétaires affectés à la prévention des feux au titre du ministère de l'agriculture.

Au total, ces autres crédits sont passés de 211,4 MF en 1987 à 131,3 MF en 1997, soit une baisse de 38 % en dix ans.

II. – Des retards dans la répartition, la mise en place et l'utilisation des crédits du CFM

Tout d'abord, les arrêtés ministériels de répartition sont pris avec retard et en plusieurs tranches dont certaines sont décidées au cours du second semestre de l'année considérée : en juillet pour la totalité de la dotation territorialisée de 1995 et de 1996, en octobre pour la deuxième tranche de crédits de 1988 et de 1990, en novembre pour la deuxième tranche de 1992 et de 1993. Les crédits sont ensuite notifiés aux préfets de région à des dates, variables selon les années et les chapitres, mais qui se sont situées, pour une partie de la dotation, en juillet pour les années 1993 et 1996, en août pour 1993 et 1995, en septembre pour 1993 et en novembre pour les années 1993 et 1994.

Reste alors à individualiser les crédits délégués et à les mettre à la disposition des maîtres d'ouvrage locaux. Le cumul de toutes ces procédures, nationales et locales, fait que pour les actions relevant des titres V et VI de la loi de finances, les crédits du CFM ne sont jamais engagés -et a fortiori utilisés- avant l'été, et donc pas avant le début de la saison de feux de l'année au titre de laquelle ils ont été ouverts ; les arrêtés attributifs de subvention interviennent même, pour certains investissements, après la date limite du 15 décembre, au-delà de laquelle le visa des dépenses est refusé et les crédits reportés sur l'exercice suivant.

En second lieu, la consommation effective des crédits du CFM est parfois marquée par des délais tout à fait excessifs : dans plusieurs départements, des crédits qui remontent à plusieurs années -jusqu'à 1987- restent à utiliser.

Il apparaît indispensable que des mesures soient prises pour accélérer à tous les niveaux les procédures de mise en place et d'utilisation des crédits du CFM. A cette fin, plusieurs éléments de solutions seraient envisageables : supprimer l'intervention financière conjointe du conservatoire et des collectivités locales pour une même opération, refuser de programmer des opérations qui ne sont pas prêtes, suivre précisément les engagements et les réalisations, appliquer des règles de déchéance pour les dossiers non engagés dans les délais, clore systématiquement les opérations d'investissements non mouvementées pendant quatre ans, utiliser, enfin, la fongibilité des crédits de paiement à l'intérieur d'un même chapitre.

III. – Des équipements souvent dégradés voire abandonnés

Le préfet de zone estime que le tiers du réseau d'environ 20 000 kilomètres de pistes de défense contre l'incendie (DFCI) créé depuis 1987 grâce au CFM est d'ores et déjà impraticable, qu'un autre tiers ne peut être utilisé qu'après reconnaissance, et que seul un tiers est maintenu en état correct. Selon une évaluation toute récente, 75 % des pistes ne sont pas entretenues ou sont en cours de disparition sous l'effet des intempéries. Ainsi, le réseau créé à la suite des grands incendies de 1986 excède les possibilités d'entretien. Dans ces conditions, le désengagement financier progressif de l'État, et l'évaluation insuffisante des ressources à mobiliser pour assurer la maintenance et l'adaptation technique du parc créé, ont abouti à un

gaspillage financier. Or la création du CFM n'a jamais été présentée comme une action dans laquelle l'État apporterait une aide de démarrage dont le relais devrait être pris par le partenariat local ; tout au contraire, des ressources spécifiques avaient été créées pour en assurer la pérennité.

Les problèmes financiers posés par l'entretien de ces pistes apparaissent particulièrement difficiles. Certes, en droit, le bénéficiaire d'aides à l'investissement s'engage à maintenir en l'état, y compris pour les travaux de défense contre l'incendie, les ouvrages subventionnés et des engagements en ce sens ont parfois été pris par les maîtres d'ouvrage. Mais ces engagements n'ont été que rarement tenus, compte tenu notamment du caractère limité des ressources dont disposent les syndicats intercommunaux qui, dans l'arrière-pays, voient simultanément la population de leurs communes membres décroître et leurs charges augmenter à la suite de la désertification et de l'accroissement corrélatif des surfaces combustibles.

La situation juridique des pistes situées en dehors des forêts publiques est du reste précaire. L'existence de la presque totalité de ces voies créées sur des propriétés privées, ne repose en effet que sur des accords écrits mais non inscrits au service des hypothèques, voire sur de simples accords verbaux. Ces équipements dépendent ainsi, pour leur emploi, du bon vouloir des propriétaires. Dans la mesure où ils sont utilisés fréquemment pour d'autres activités, sportives par exemple, de délicats problèmes se poseraient en cas d'accident et de recherche de responsabilité.

Certaines opérations correspondant à des programmes départementaux ont été conduites dans des conditions critiquables. Tel est le cas de l'installation des réseaux de brumisation mis en place à Porquerolles grâce à une subvention de 700 000 F accordée sur les crédits du CFM par arrêté préfectoral du 9 juillet 1976 et payée avant même que ne soient connus les résultats de validation scientifique du procédé. En juin 1998, une visite de contrôle a conduit à constater que les brumisateurs conçus deux ans auparavant n'étaient pas à une hauteur suffisante en raison de la pousse des arbres, sans que des rallonges aient été ajoutées car la prise en charge des dépenses correspondantes n'avait pas été décidée. Ce dispositif d'un coût global de 2,4 MF risque ainsi de devenir rapidement et irrémédiablement inopérant.

IV. – Des problèmes de prévention des incendies forestiers qui se posent de plus en plus en termes d'aménagement du territoire

Les questions de prévention des incendies forestiers doivent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion beaucoup plus large d'aménagement du territoire. En effet, dans l'arrière-pays méditerranéen, des continuités forestières s'établissent par suite des mutations de l'activité agricole et de l'abandon de certains usages du territoire. Au cours des dix dernières années, la surface de la forêt méditerranéenne a progressé de 11 % tandis que l'espace agricole diminuait de 5 %, réduisant d'autant les coupures vertes qui permettent de cloisonner les massifs. La forêt occupe d'ores et déjà 60 % du territoire considéré et les friches se développent à un rythme très rapide. Dans le passé, au contraire, la déprise agricole des années 1850/1920 avait été lente et avait fait apparaître des forêts dont l'extension demeurait maîtrisable.

Surtout, l'urbanisation et le « mitage » du territoire boisé ont multiplié les zones à risque. Dans certaines communes, les zones « NB » d'aménagement dispersé en forêt, où la possibilité de construire est autorisée sur des parcelles d'au moins 5 000 m², peuvent occuper jusqu'à la moitié du territoire. Or, selon la direction chargée de l'urbanisme du ministère de l'équipement, l'urbanisation diffuse en forêt est à l'origine de 90 % des départs de feux. C'est pourquoi le décret du 23 mars 1992 a prescrit l'établissement de plans de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF). Cependant aucun PZSIF, aucun plan de prévention des risques d'incendies de forêts (le PPRIF ayant remplacé le PZSIF) n'était approuvé à la fin de 1999 dans les quinze départements du Sud-Est bien que la cartographie réglementaire du risque « feux de forêt » ait été instituée par la loi du 22 juillet 1987. Cette pression de l'urbanisation ne pourra que s'accroître puisque, selon les prévisions établies en 1997 par la direction de la population et des migrations du ministère chargé des affaires sociales, la façade méditerranéenne accueillerait quelque deux millions de personnes supplémentaires d'ici 2020, la population de Languedoc-Roussillon devant augmenter de 37 %, celle de la région de Provence-Alpes-Côte d'Azur de 30 %, celles de Rhône-Alpes et de Corse de 22 %.

Il est par ailleurs regrettable qu'ait été abandonné de fait, à partir de 1996, le préfinancement sur les crédits du conservatoire de la

procédure du débroussaillage d'office autour des constructions et le long des routes, dont l'application rigoureuse en région méditerranéenne avait été demandée par une circulaire interministérielle du 15 février 1980. Tout propriétaire doit, en effet, en application du code forestier, débroussailler autour de sa maison sur une profondeur de 50 mètres, qui peut être portée à 100 mètres par le maire ou le préfet. Ce préfinancement, gagé en 1990 par une ouverture de crédit du CFM de 5 MF, n'a jamais trouvé un rythme satisfaisant du fait, notamment, de la fréquence des contestations et des difficultés rencontrées pour localiser les propriétaires ; si bien qu'au début de 1999, des titres de perception pour le remboursement des avances consenties n'avaient été émis qu'à hauteur de 1 642 485 F à leur encontre, que la recette effectivement recouvrée était de 604 612 F et qu'un peu moins de 58 hectares seulement avaient été débroussaillés dans ce cadre.

Or le débroussaillage autour des maisons est primordial. Il traite un facteur essentiel des incendies forestiers car la protection des vies humaines et des bâtiments mobilise prioritairement les forces d'intervention au détriment de celle du massif forestier. Il contribue aussi à rappeler aux propriétaires leur responsabilité qu'aucun effort public, quelle qu'en soit l'importance, ne saurait ni ne devrait suppléer. De nouvelles solutions, plus simples et plus rapides, méritent d'être étudiées pour contraindre ceux-ci à assumer leurs obligations légales en ce domaine.

V. – Une action dont l'efficacité n'a pas été évaluée

Aucune véritable évaluation n'a été faite de l'efficacité des actions financées par le conservatoire. Les statistiques font certes apparaître une réduction des surfaces brûlées chaque année dans le midi méditerranéen. Ainsi, le bilan 1996/1997 établi par les ministères de l'agriculture et de l'intérieur indique que sur les onze années d'application de la stratégie du conservatoire, la superficie moyenne touchée par le feu est de 18 634 ha contre 35 089 ha pour les onze années qui ont précédé. Mais, faute d'analyse suffisamment fine, il n'est pas possible, pour apprécier ce résultat, de faire la part des facteurs imputables respectivement aux conditions climatiques et aux actions du conservatoire. L'absence d'évaluation ne permet pas non plus de rapprocher le coût global de ces actions pour les finances publiques avec la valeur -sans doute très inégale et difficilement mesurable- des superficies forestières incendiées.



Le bilan problématique des actions du conservatoire de la forêt méditerranéenne conduit la Cour à demander que les défauts constatés soient enfin analysés afin que l'ampleur des dangers encourus amène les pouvoirs publics à définir une politique cohérente qui repose sur une coopération de l'État et des collectivités territoriales intéressées.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Sur le montant des crédits alloués et leurs délais de mise en place :

L'État a décidé de mettre en œuvre le dispositif spécifique du conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) à la suite des graves incendies de l'été 1986, inscrivant une dotation de 100 MF au sein d'un chapitre de répartition du ministère de l'agriculture et de la pêche. Le principe de cette dotation n'a ensuite jamais été remis en question mais ses montants ont été ajustés progressivement, en fonction des besoins, des actions déjà menées et des financements locaux existants. Pour cette raison, des équipements qui avaient probablement été surcalibrés en 1987 ont ensuite été remis en cause. Cette dotation a été stabilisée au niveau de 63 MF en 2000 et il est proposé de reconduire ce montant dans le projet de loi de finances 2001. Depuis 1998, cette dotation a été préservée des annulations budgétaires ou même d'une simple mise en réserve de crédits. S'agissant des délais de mise en place des crédits une amélioration significative a pu être constatée lors des récents exercices. Il demeurera toujours, toutefois, un délai incompressible compte tenu des procédures prévues. Le ministère de l'agriculture et de la pêche ne peut en effet saisir la direction du budget qu'après la réunion du Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, aussi transmet-il son projet d'arrêté de répartition en général fin mars ou début avril. La direction du Budget prend alors un arrêté de répartition des crédits dans un délai moyen de 15 jours et les crédits sont à la disposition des services déconcentrés après que l'administration centrale les ait délégués.

Sur l'évaluation de l'efficacité des actions menées :

Si le nombre d'incendies de forêts a effectivement décru depuis la création du CFM, il est effectivement regrettable qu'aucune étude d'évaluation n'ait pu être réalisée permettant de déterminer la part respective dans cette diminution des incendies, des mesures prises dans le cadre du CFM et de l'évolution des conditions climatiques.

Cependant, le ministère de l'agriculture et de la pêche prépare pour 2001 un projet d'évaluation de l'efficacité de ces mesures, rapportées à leurs coûts et à leurs impacts sur le bilan social, environnemental et économique des incendies de forêt. La direction du budget veillera à prendre en compte les résultats de cette évaluation dans le projet de loi de finances pour 2002, compte tenu notamment des observations de la Cour visant à favoriser les actions de prévention.

***Sur l'inscription des actions de prévention dans
l'aménagement du territoire et les actions de
débroussaillage :***

La Cour constate que les mutations de l'activité agricole, l'abandon de certains usages du territoire et l'urbanisation du territoire boisé ont contribué au développement des continuités forestières dans l'arrière-pays méditerranéen et à la multiplication des zones à risque. Elle préconise notamment le renforcement des actions de débroussaillage obligatoire. Cette procédure se trouve améliorée dans le cadre du projet de loi d'orientation sur la forêt, en permettant notamment, une meilleure désignation des espaces concernés, une clarification des pouvoirs respectifs du préfet et du maire et une meilleure harmonisation avec les autres dispositions du code forestier.

Réponse du Ministre de l'Intérieur

A la suite des importants incendies qui se sont développés au début des années 1980 dans les départements méditerranéens, et durant l'été 1986 en particulier, un comité interministériel a défini de nouvelles orientations à mettre en œuvre dans trois directions :

- le renforcement des actions de prévention. A cette fin, était créé le « conservatoire de la forêt méditerranéenne », chapitre de répartition inscrit au budget du ministère chargé de l'agriculture ;*
- l'instauration d'une stratégie d'attaque rapide des incendies, reposant sur la mobilisation préventive des moyens d'intervention, ce*

qui permettait aux acteurs de la lutte d'intervenir sans délai sur les départs de feu ;

- le renforcement de la cohésion des actions conduites en matière de prévention et de lutte contre les feux de forêts par l'ensemble des acteurs concernés, grâce à la création d'une délégation à la protection de la forêt méditerranéenne placée sous la responsabilité du préfet des Bouches-du-Rhône, chargé d'animer dans les départements méditerranéens cette politique, et à la création d'un conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne associant représentants de l'État, des élus, des acteurs sociaux-professionnels.

Ces différentes orientations ont constitué des lignes de force pour guider l'action du ministère de l'intérieur pour lequel, le développement d'une politique de prévention ambitieuse permettant de réduire le nombre de feux et d'aménager le terrain constitue un préalable indispensable à la mise en place d'une stratégie de lutte efficace.

A ce titre, le maintien à niveau des crédits de prévention est toujours apparu prioritaire, toute restriction durable de ces ressources ne pouvant à terme que mettre en cause les résultats d'ensemble positifs atteints depuis 1987.

L'affectation de préciput au profit du ministère de l'intérieur, décidée dès la création du conservatoire de la forêt méditerranéenne, ne doit pas être considérée comme constituant une entorse à ce principe, mais comme une contribution à son effort considérable conduit en matière de prévention opérationnelle, en amont de la lutte.

Il s'agit notamment :

- du guet armé aérien qui constitue une part importante de l'activité des avions bombardiers d'eau du ministère de l'Intérieur, puisque, en moyenne, 1.300 heures de vol sont effectuées annuellement dans ce cadre (soit le tiers des vols opérationnels). Ces missions permettent de détecter des feux, et de les traiter sans délais. Ils répondent ainsi à l'un des objectifs recherchés lors de la mise en œuvre du CFM qui était d'améliorer les dispositifs de détection, de surveillance et d'alerte, puisque 10 à 15 % des départs de feu enregistrés durant les campagnes feux de forêts ont été traités dans ce cadre .

Le total des crédits alloués par le ministère de l'Agriculture pour participer aux dépenses de maintenance et aux achats de

carburant rendus nécessaires pour ces activités a été ramenée de 15,8 MF en 1987 (soit près de 16 % du volume du CFM) à 5,5 MF en 2000 (soit moins de 9 % du volume de CFM)

- du quadrillage préventif du terrain assuré, sous l'autorité des préfets, par les services départementaux d'incendies et de secours (SDIS). La mobilisation préventive de sapeurs-pompiers volontaires en période de risques élevés, grâce à laquelle sont prépositionnés des moyens à proximité des massifs sensibles, leur permet tout à la fois de détecter les départs de feux, de limiter les délais d'intervention, mais également de sensibiliser les personnes présentes dans les zones sensibles aux dangers encourus.

S'agissant des financements octroyés au titre de la mobilisation préventive, l'apport du ministère de l'Agriculture est certes passé de 3 MF à 4,5 entre 1987 et le présent exercice, mais il s'agit de crédits reversés ensuite aux SDIS concernés par ces actions qui bénéficient donc aux collectivités territoriales chargées de financer ces dispositifs.

Des progrès significatifs ont été obtenus durant les dernières années dans le cadre de la protection de la forêt contre l'incendie : le nombre de feux est en légère diminution, et les surfaces touchées par le feu sont passées en moyenne annuelle de 35.000 ha à 18.000 ha depuis la mise en œuvre de cette nouvelle politique, le pourcentage de feux parcourant moins de 1 ha passant dans le même temps de 40 % à près de 80 %.

La conduite d'actions complémentaires relevant de la prévention et de la lutte, la variabilité des conditions météorologiques ne permet pas d'évaluer précisément l'impact des mesures financées par le conservatoire de la forêt méditerranéenne dans ces résultats, mais il apparaît indéniable que sans la mise en œuvre d'actions financées sur ce chapitre dans le domaine de l'aménagement du terrain et de la prévision des risques de tels progrès n'aurait pas été atteint.

La modernisation de l'opération statistique Prométhée, grâce à laquelle sera mieux intégrée le niveau des risques dans l'analyse des résultats (y compris à titre rétroactif), permettra de mieux évaluer la réalité des progrès accomplis. Cette évolution apparaît importante, même si l'appréciation de l'efficacité de la politique de défense de la forêt contre l'incendie ne peut se limiter à une seule démarche

statistique et doit s'accompagner de l'intensification du processus de retour d'expérience.

La mise en œuvre d'un système d'informations géographiques (SIG) dédié à la défense de la forêt contre l'incendie, auquel sont parties prenantes les acteurs concernés qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales, de la prévention ou de la lutte permettra également d'optimiser le suivi des aménagements de terrain programmés par le conservatoire de la forêt méditerranéenne (qui contribue au financement du SIG).

Reste que la recherche d'une coopération et une complémentarité toujours accrue de l'action de l'État et des collectivités locales constitue bien une priorité à laquelle ne peut que souscrire le ministère de l'Intérieur.

Celle-ci est d'autant plus nécessaire que le risque d'incendies de forêts est profondément lié à des problèmes d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de la déprise agricole ou des formes d'urbanisation diffuse dont le règlement ne saurait relever du seul État.

Les efforts consacrés à la protection d'espaces souvent dégradés ne peuvent être fonction de la seule valeur « marchande » des espaces touchés sans mise en cause de la sécurité de nos concitoyens.

Réponse du Ministre de l'Agriculture et de la pêche

Les moyens budgétaires et l'évaluation des actions

Le Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM) a été financé, dès sa création, sur le budget forestier de l'État dont l'évolution des ressources annuelles n'a pas permis de maintenir l'effort consenti entre 1987 et 1992. Cette situation relève d'un choix de politique générale de l'État, visant à réduire le déficit budgétaire.

Cette évolution a pu retarder, mais non pas rendre inefficaces, certaines opérations dans la mesure où la réduction des moyens disponibles s'est accompagnée d'une sévère hiérarchisation des

actions à financer. La stabilisation des moyens budgétaires depuis plusieurs années confirme l'engagement du ministère de l'agriculture et de la pêche dans la protection des forêts contre le risque d'incendie. En accord avec le préfet de la zone de défense Sud, la procédure d'attribution des aides sera modifiée en s'appuyant sur l'établissement de critères d'éligibilité et de suivi des projets fondés sur une logique d'objectifs.

En outre, le ministère de l'agriculture et de la pêche prépare un projet d'évaluation de l'efficacité des mesures financées par le CFM, rapportées à leur coût et à leurs impacts sur le bilan social, environnemental et économique des incendies de forêt. Le cahier des charges de cette évaluation, en cours de rédaction, sera exploité en 2001 et les résultats de cette opération seront pris en compte dès la programmation 2002 des crédits du Conservatoire.

La mise en place des crédits

Dans ce domaine il est indispensable que les crédits du Conservatoire soient mis à la disposition des services déconcentrés dans des délais améliorés et que leur mise en œuvre soit opérée en quasi-totalité au niveau local. Les retenues effectuées au plan national ne constitueront désormais que des exceptions puisqu'en effet la stratégie de prévention des incendies de forêts se conçoit en première analyse au niveau de chaque département, dans le cadre du plan départemental de protection de la forêt contre l'incendie. La programmation générale des crédits du Conservatoire offrira, en conséquence, aux opérations départementales une place prépondérante.

En ce qui concerne le ministère de l'agriculture et de la pêche, la seule retenue a priori prévisible au plan national se limite actuellement au financement des travaux du groupement d'intérêt scientifique « feux de forêt », au sein duquel le préfet de la zone de défense Sud est représenté.

Ce groupement, constitué à l'initiative du ministère de l'agriculture et de la pêche en 1998, permet d'orienter une politique de recherche mieux ajustée aux besoins des acteurs de terrain. Il facilite ensuite le transfert des connaissances et leur mise en pratique, ce qui devrait diminuer l'adoption trop rapide de techniques ou d'outils onéreux non totalement validés. Ce prélèvement « recherche » est donc destiné à accompagner cet effort et à apporter des éléments

d'aide à la décision, en matière d'opérations à soutenir par le Conservatoire.

La programmation des crédits du Conservatoire est préparée sous l'autorité des préfets de département, dès que sont exploitables les retours d'expérience des événements de l'année précédente, de sorte que le projet de répartition des crédits est présenté par le ministère de l'agriculture et de la pêche au ministère chargé du budget avant la fin du premier trimestre. A partir du moment où les crédits sont disponibles sur le budget du ministère de l'agriculture et de la pêche, les délégations sont réalisées dans les meilleurs délais possibles. Des consignes seront données aux services déconcentrés de toujours engager comptablement les opérations retenues pendant l'année même de leur approbation.

Les contraintes de complémentarité des crédits de prévention de l'État avec ceux des collectivités territoriales seront assouplies, sans pour autant renoncer au principe du croisement lui-même, qui exprime la volonté des collectivités, largement vérifiée, de s'engager dans la prévention des incendies de forêt. Ce croisement sera contrôlé globalement au niveau de chaque programme régional ou départemental. Toutefois, il n'est pas nécessaire de rechercher systématiquement un financement croisé pour chacun des projets retenus. A titre d'exemple, des axes d'intervention aussi vastes que l'équipement et l'aménagement, ainsi que la surveillance des massifs forestiers, peuvent permettre aux différents partenaires bailleurs de fonds d'identifier des domaines préférentiels d'intervention complémentaires les uns avec les autres, sous réserve de cohérence avec les orientations du plan départemental de protection de la forêt contre l'incendie.

Les opérations qui n'auront fait l'objet d'aucun début d'exécution, deux années après leur approbation, seront annulées de plein droit et les crédits correspondants seront remis à la disposition du préfet de la zone de défense Sud, qui dispose de la faculté d'en assurer la reprogrammation immédiate à l'intérieur d'un même chapitre budgétaire.

Il est, à cet égard, possible d'éviter le recours à cette solution extrême, dans la mesure où les services déconcentrés ont la possibilité, à tout moment, de proposer des ajustements de programmation au préfet de zone. Cette possibilité permet la valorisation de crédits accidentellement libérés et leur affectation à d'autres opérations présentant un caractère d'urgence.

La situation des équipements

Le Conservatoire a permis, depuis 1987, la création d'équipements de terrain parfois excédentaires. Il convient donc d'en vérifier la finalité et la pertinence stratégique puis de rechercher la pérennité de ceux qui sont à maintenir. Cette sélection des équipements continuera d'être opérée à partir du guide de normalisation édité en 1997 sous l'autorité du préfet de zone. Leur maintenance régulière sera facilitée par l'existence, dans chaque département, d'un système d'information géographique dont les données exploitées par les services en charge de la prévention sont échangeables entre eux dans le cadre d'accords écrits.

La question du statut juridique des équipements de prévention qui ne sont pas installés sur des terrains publics ou soumis au régime forestier demeure une priorité. Les solutions à mettre en œuvre sont complexes et doivent s'appuyer préalablement sur l'identification cadastrale précise des objets à préserver. Compte tenu de la vocation du Conservatoire de soutenir les actions difficiles à financer à partir des lignes budgétaires classiques du budget de l'État, la clarification et la protection du statut des équipements de prévention, et tout particulièrement celles des pistes de première catégorie au sens du guide zonal de normalisation, seront prioritairement aidées.

Les modifications apportées au code forestier dans ce domaine par le projet de loi d'orientation sur la forêt, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, sont de nature à lever certains obstacles rencontrés. La servitude de passage et d'aménagement, instaurée par l'article L.321-5-1 du code forestier, sera renforcée et précisée sur plusieurs points. Il sera désormais indiqué à qui profite la servitude. L'objet de la servitude ne portera plus seulement sur la continuité des voies de défense contre l'incendie mais concernera également la pérennité des itinéraires. La servitude s'étendra également à l'établissement, des équipements de protection et de surveillance (coupures de combustibles, points d'eau, vigies). Enfin, son assiette sera élargie pour tenir compte de l'évolution des gabarits des engins de lutte.

La prise en compte des actions de prévention dans l'aménagement du territoire

La déprise agricole observée a pour effet l'émergence d'une continuité spatiale entre les massifs forestiers, favorisant les risques

de grands incendies difficiles à combattre en raison de facteurs propices à la propagation du feu. Les moyens du conservatoire ne permettent pas, à eux seuls, d'inverser une tendance qui résulte d'un fait de société s'accompagnant d'effets sur l'occupation et la mise en valeur de l'espace.

Il est pour autant nécessaire d'identifier toutes les actions susceptibles d'entraver cette extension des friches, que ce soit par un cloisonnement stratégique bien raisonné des massifs forestiers ou par la remise en valeur d'espaces temporairement abandonnés grâce à des opérations de brûlage dirigé, suivies d'une remise en exploitation agricole ou pastorale.

Les financements nécessaires doivent prioritairement mobiliser les moyens classiques de la politique agricole (aides des organisations communes de marché, aides agri-environnementales et contrats territoriaux d'exploitation...). Si cela apparaît stratégiquement justifié, ils seront combinés avec un soutien ponctuel du Conservatoire dans le cadre de ses règles d'éligibilité.

Pour ce qui concerne la gestion spatiale des interfaces forêt-urbanisme, la circulaire interministérielle du 28 septembre 1998 a invité les préfets de département à engager la réalisation de plans de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt (PPRif). Elle annonçait, à cet effet, la mise à leur disposition d'un guide méthodologique spécifique. La mise au point plus difficile que prévue de ce document, qui se traduira par sa diffusion prochaine, est l'une des raisons du retard pris par la plupart des départements dans l'engagement de la procédure.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche est par ailleurs totalement convaincu de la nécessité et de l'urgence à développer la cartographie réglementaire du risque de feux de forêt. La circulaire conjointe du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 2 juillet 1999 relative au concours du Conservatoire pour l'élaboration des PPRif traduit la volonté de mettre en œuvre de façon raisonnée des plans de prévention pour les communes qui le justifient. Le financement par le Conservatoire d'atlas départementaux des zones exposées à l'aléa feux de forêt exprime explicitement cette orientation. Le ministère de l'agriculture et de la pêche, en étroite relation avec le préfet de zone, veillera à ce que les 15 départements de la zone soient couverts par ces atlas départementaux au plus tard au titre de la programmation 2001 du Conservatoire.

La procédure du débroussaillage obligatoire

L'expérience du préfinancement, sur les crédits du Conservatoire, de la procédure du débroussaillage obligatoire démontre que l'application des textes qui régissent cette obligation doit être largement déléguée au plan local, le préfet appuyant les prérogatives dont disposent aujourd'hui les maires. La mise en œuvre efficace du dispositif dépend, tout d'abord, de la connaissance précise des points noirs ou « poudrières » et, plus généralement, des zones d'habitat exposées au risque. Elle repose ensuite, sur l'information et sur la sensibilisation des propriétaires, et enfin sur la sanction des manquements à la loi.

Les forces de police et de gendarmerie peuvent, à cet effet, recevoir le concours des patrouilles forestières de surveillance qui ont le devoir d'entretenir des contacts étroits avec les populations riveraines des massifs boisés. Le mandat de ces patrouilles forestières pourra, dans ce cadre, être prolongé au-delà de la période de surveillance à haut risque et intégrer des missions spécialisées dans l'identification des bassins d'habitat particulièrement exposés au risque d'incendie. Le contact avec les propriétaires ainsi que le constat des infractions devra persister après les campagnes de sensibilisation.

Par ailleurs, les modifications apportées au code forestier par le projet de loi d'orientation sur la forêt, visent prioritairement à améliorer la mise en œuvre du débroussaillage obligatoire. Il est recherché une plus grande cohérence et une plus grande synergie des obligations sur les espaces où les risques sont les plus forts, quitte à limiter ceux-ci en les définissant mieux. Ces nouvelles dispositions s'accompagnent d'une clarification du rôle des autorités publiques vis-à-vis du risque d'incendie de forêts afin qu'il soit davantage pris en compte.

Les modifications législatives prévoient, en particulier, une meilleure désignation des espaces auxquels les obligations s'appliquent, une clarification des pouvoirs respectifs du préfet et du maire, une articulation plus complète entre les dispositions du code forestier et celles des PPRif. Ces modifications servent également à faciliter les interventions des communes ou de leurs groupements, tant dans les équipements de protection de massifs boisés (éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée) que dans la réalisation du débroussaillage de protection des habitations et des installations (habilitation à effectuer ou à faire réaliser les travaux).

Réponse de la Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement

Les conclusions du rapport public annuel de la Cour des comptes, en ce qui concerne le conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), relèvent le désengagement progressif de l'État dans le conservatoire, des retards dans la répartition, la mise en place et l'utilisation des crédits, l'absence d'entretien des équipements créés, la nécessité de prendre en compte la prévention des incendies de forêts dans l'aménagement du territoire et l'absence d'évaluation des actions du conservatoire.

La Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) ainsi que la programmation et la gestion de la ligne budgétaire correspondante étant sous la responsabilité du ministre de l'agriculture et de la pêche, je concentrerai ma réponse sur les deux derniers points.

Prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire

Je partage largement l'avis de la Cour sur la nécessité d'accélérer la prise en compte du risque incendies de forêts dans l'aménagement du territoire, face, d'une part à la déprise agricole et donc à l'extension des surfaces forestières et, d'autre part, à l'augmentation de la pression d'urbanisation et au mitage progressif des massifs de ces régions.

Pour ce faire l'outil à privilégier est le Plan de prévention des risques (PPR). Le premier PPR incendies de forêts a été approuvé sur la commune d'Auribeau-sur-Siagne en avril 2000. Mes services ont coordonné la rédaction d'un « guide méthodologique pour la réalisation des PPR incendies de forêts » en relation avec le ministère chargé de l'agriculture, le ministère chargé de l'équipement ainsi que le ministère de l'intérieur. Ce guide est en cours de publication.

Actuellement, des PPR incendies de forêts ont été prescrits et sont en voie de réalisation sur 105 communes. La programmation du développement des PPR à 5 ans prévoit que 150 communes seront couvertes par un PPR incendies de forêts à l'horizon 2003 et près de 400 communes à l'horizon 2005.

Evaluation de l'action du conservatoire de la forêt méditerranéenne

Cette évaluation me semble nécessaire et je demande à mes services de se rapprocher de ceux du ministre chargé de l'agriculture afin de préparer une évaluation conjointe des actions du conservatoire. Il est en effet important de resituer l'évaluation des actions de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) menées via le CFM dans la perspective plus large de la politique de prévention du risque incendies de forêts dans son ensemble.