



**HAL**  
open science

# Quels outils de planification et de gestion du parcellaire pour une meilleure prévention du risque “ feux de forêt ”. L'exemple de Bormes-les-Mimosas

Victor Versiglioni

## ► To cite this version:

Victor Versiglioni. Quels outils de planification et de gestion du parcellaire pour une meilleure prévention du risque “ feux de forêt ”. L'exemple de Bormes-les-Mimosas. Sciences de l'environnement. 2018. dumas-02096067

**HAL Id: dumas-02096067**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02096067>**

Submitted on 11 Apr 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS  
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES**

---

**MÉMOIRE**

**présenté en vue d'obtenir  
le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER  
« Sciences, Technologies, Santé »**

**Mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »**

**par**

**Victor VERSIGLIONI**

---

Quels outils de planification et de gestion du parcellaire pour une meilleure prévention du risque « feux de forêt ». L'exemple de Bormes-les-mimosas.

**Soutenu le 13 juin 2018**

---

**JURY**

<b>PRÉSIDENT :</b>	<b>Monsieur Laurent MOREL</b>	Directeur du Laboratoire Professeur d'université Géodésie
<b>MEMBRES :</b>	<b>Madame Marie FOURNIER</b>	Maître de conférences Aménagement de l'espace & Urbanisme
	<b>Monsieur Mathieu BONNEFOND</b>	Maître de Conférences Aménagement & géographie

## Remerciements

Mes remerciements vont en premier lieu à ma professeur référente Marie Fournier, pour son accompagnement tout au long de ce TFE. Son expérience et son soutien m'ont permis de structurer et mener à bien le présent mémoire.

Je remercie en deuxième lieu l'ensemble du service urbanisme de la commune de Bormes-les-mimosas pour son accueil chaleureux. Une pensée pour Aurélie, Caroline, Christine, Isabelle, Nora, Arnaud, David, Florian, Jean-Luc et Pascal.

En particulier, je remercie Maryline Foucaut, chef du service urbanisme, pour m'avoir épaulé et guidé durant ces quatre derniers mois. Au fil de nos échanges, j'ai bénéficié de ses connaissances vis-à-vis de l'histoire de la commune, des acteurs clés dans la gestion du risque feux de forêt, de la politique de la ville pour la révision de son PLU.

Je remercie aussi Claude Gilbert, cartographe du service, pour sa gentillesse et sa grande disponibilité, en mettant à ma disposition l'ensemble des données dont j'avais besoin.

Je tiens également à remercier Françoise Carrer, en charge des demandes de défrichement à la DDTM du Var, François Joliclercq, chargé de la révision du PIDAF de la communauté de communes Méditerranée Porte des Maures, ainsi que Pascal Thavaud, ingénieur pastoraliste au CERPAM, pour avoir tous trois répondu à l'ensemble de mes questions, et en me dirigeant vers les sources d'informations utiles à mes recherches.

Je remercie également Claude Levy, adjoint à l'urbanisme, et Christophe Dujardin, géomètre-expert au Lavandou, pour la confiance qu'ils ont placée en moi dans ce projet.

Je tiens finalement à remercier Marie Lescoat pour les illustrations qu'elle a réalisées.

## Liste des abréviations

CDNPS : Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites

CERPAM : Centre d'Études et de Réalisations Pastorales Alpes Méditerranée

CPP : Convention Pluriannuelle de Pâturage

DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs

DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs du Var

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DFCI : Défense de la Forêt Contre l'Incendie

DIG : Déclaration d'Intérêt Général

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Agriculture et du Logement

DU : Déclaration d'Urgence

DUP : Déclaration d'Utilité Publique

EBC : Espace Boisé Classé

GFP : Gestionnaire Forestier Professionnel

JORF : Journal Officiel de la République Française

MAETER : Mesures Agro-Environnementales Territorialisées

MPM : Méditerranée Porte des Maures (communauté de communes)

OFME : Observatoire régional de la Forêt Méditerranéenne

OLD : Obligation Légale de Débroussaillage

ONF : Office National des Forêts

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PDAF : Plan de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier

PDPFCI : Plan Départemental de Protection des Forêts Contre l'Incendie

PIDAF : Plan Intercommunal de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier

PLU : Plan Local d'Urbanisme

POPI : Plan d'Occupation Pastorale Intercommunale

PPI : Plan Particulier d'Intervention

PPRIF : Plan de Prévention des Risques et des Incendies de Forêt

PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels

SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural

SCoT : Schéma de Cohérence Territorial

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours

ZAE : Zone d'Appui Élémentaire

ZAP : Zone d'Appui Principale

## **Glossaire**

Risque feux de forêt : confrontation entre un aléa (le feu) et des vulnérabilités (les personnes, les biens et l'environnement). On parle de feux de forêt lorsqu'une surface minimale de 0,5 hectare est incendiée.<sup>1</sup>

Phytovolume : volume occupé par la végétation.

Coupure de combustible/ouvrage DFCI : anciennement nommé « pare-feu », concerne des espaces où le phytovolume est maintenu en dessous d'un seuil (2500 m<sup>3</sup> par hectare dans le Var) par l'action du débroussaillage manuel ou mécanique, et/ou permettant aux forces de lutte d'intervenir en condition de sécurité en cas de feux de forêt.

Espaces multi-fonctionnels : terme mis en place dans le cadre de ce mémoire pour définir les coupures de combustible valorisées par des activités complémentaires (culture, pastoralisme ou sylviculture).

Outils de planification : Ce sont les documents d'urbanisme (PLU, carte communale ou SCoT) et les documents d'aménagement des massifs forestiers (plan départemental de la protection de la forêt contre l'incendie (PDPFCI) et plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF)) permettant l'identification et l'ouverture foncière nécessaires à l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels.

Outils de gestion du parcellaire : dispositifs juridiques permettant la mise en place effective de ces espaces multi-fonctionnels, et leur pérennisation.

<sup>1</sup> Site gouvernemental Prim.net.

## Table des matières

Remerciements.....	2
Liste des abréviations.....	3
Glossaire.....	4
Table des matières.....	5
Introduction.....	8
I. Les outils de planification, des outils suffisants pour la mise en place et la pérennisation sur le long terme de dispositifs de protection multi-fonctionnels contre le risque « feux de forêt » ? .....	13
I.1. Les documents de planification et le risque « feux de forêt » .....	13
I.1.1. Les obligations légales de débroussaillage (OLD).....	14
I.1.2. Le plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRIF).....	15
I.1.3. Coupures agricoles.....	16
I.1.4. Conclusion.....	17
I.2. Les documents d'aménagement forestier et le risque « feux de forêt » .....	17
I.2.1. Le plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF).....	17
I.2.1.1. Ouvrages DFCI .....	18
I.2.1.2. Actions complémentaires aux ouvrages DFCI.....	18
I.2.2. Conclusion.....	21
I.3. Une cohérence nécessaire entre les plans de planification pour l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels ? .....	22
I.3.1. Le zonage des documents d'urbanisme (PLU, carte communale) et les projets du PIDAF.....	22
I.3.2. Concilier protection de l'environnement et aménagements multi-fonctionnels.....	22
I.3.2.1. La problématique des espaces boisés classés (EBC).....	22
I.3.2.2. L'exemple des sites classés et inscrits.....	24
I.3.2.3. Conclusion.....	24
I.3.3. Conclusion.....	24
II. Les outils de gestion du parcellaire, un complément nécessaire.....	26
II.1. Les ouvrages DFCI.....	26
II.1.1. Pleine propriété des emprises.....	27
II.1.2. Servitude de passage et d'aménagement.....	27
II.1.2.1. Droit de passage.....	28
II.1.2.2. Publication au bureau des hypothèques.....	29
II.1.3. Déclaration d'utilité publique (DUP).....	29
II.1.4. Déclaration d'intérêt général ou d'urgence (DIG ou DU).....	30
II.1.5. Ouvrages PIDAF et propriété publique.....	30
II.2. Actions complémentaires aux ouvrages DFCI.....	30
II.2.1. Culture.....	31
II.2.2. Pastoralisme.....	32
II.2.2.1. Convention pluriannuelle de pâturage (CPP).....	34
II.2.2.2. MAETER DFCI.....	34
II.2.2.3. L'exemple de la coupure de combustible de Garéoult (Var)...35	
II.2.3. Sylviculture.....	35

II.2.3.1. Forêts Publiques.....	35
II.2.3.2. Forêts Privées.....	36
II.3. Le cas du PPRIF.....	36
II.4. Coupures agricoles.....	36
II.5. Mise en place des aménagements multi-fonctionnels.....	36
II.5.1. Ouverture des espaces.....	36
II.5.1.1. Dossier de défrichement.....	36
II.5.1.2. Techniques d'ouverture et d'entretien.....	37
II.6. Conclusion.....	37
III. Quels enseignements tirer de ces réflexions pour le cas de la commune de Bormes-les-mimosas ?.....	38
III.1. Événement catastrophe : constat.....	38
III.2. Le site classé du Cap Bénat.....	39
III.3. Le domaine de l'Angueiroun.....	43
III.3.1. Projet n°1.....	43
III.3.2. Projet n°2.....	45
III.3.3. La procédure.....	45
III.3.3.1. Acquisition de la parcelle du Lavandou.....	46
III.3.3.2. Échange des deux parcelles de Bormes-les-mimosas avec celles du domaine de l'Angueiroun.....	46
III.3.3.3. Intégration dans le PLU.....	46
III.3.3.4. Dossier de défrichement.....	47
III.3.3.5. Mise en gestion par l'ONF.....	47
III.4. Conclusion.....	47
Conclusion.....	48
Bibliographie.....	49
Table des annexes.....	51
Annexe 1 : Mise en contexte du feu de forêt du 26 juillet 2017 sur la commune de Bormes-les-mimosas.....	52
Annexe 2 : Trajectoires des fronts de flammes lors du feu de forêt du 25 au 27 juillet 2017. Propositions d'aménagements multi-fonctionnels.....	53
Annexe 3 : Plan superposant les demandes et les propositions d'aménagements multi-fonctionnels diagnostiqués par la commune de Bormes-les-mimosas en concertation avec les services de l'État et les représentants des agriculteurs locaux.....	54
Annexe 4 : Contextualisation de la problématique d'échange des terrains entre la commune de Bormes-les-Mimosas et M. Dumont, propriétaire du domaine de l'Angueiroun.....	55
Liste des figures.....	56

## Introduction

Parmi les risques naturels présents en France, le **risque “feux de forêt”** est particulièrement sévère dans plusieurs régions et départements, tels qu'ils sont répertoriés à l'article L.133-1 du Code forestier<sup>2</sup>, notamment celles et ceux jouissant d'un climat méditerranéen caractérisé, entre autres, par une sécheresse estivale et une végétation très inflammable (entre autres les résineux : pins d'Alep, pins parasols...).

Chaque année, des incendies remarquables ravagent un certain nombre de communes (à l'image de Bormes-les-mimosas dans le Var en juillet 2017) et amènent ces dernières à s'interroger quant aux meilleures modalités de prévention face à ce risque. Au-delà des problématiques techniques, se posent également pour ces communes la question des outils juridiques qu'elles peuvent mobiliser pour prévenir au mieux le risque « feux de forêt ».

Pour mémoire, le site gouvernemental Prim.net rappelle qu'il est question de feu de forêt *« lorsque le feu concerne une surface minimale de 0,5 hectare d'un seul tenant, et qu'une partie au moins des étages arbustifs et/ou arborés (parties hautes) est détruite. La dénomination vaut aussi pour les incendies qui touchent le maquis, la garrigue ou encore les landes. »*.

Aborder ce risque amène naturellement à rappeler que ce dernier est toujours caractérisé par la confrontation d'un aléa avec une vulnérabilité. L'**aléa** est défini par une intensité, pouvant être mesurée ou estimée, et une occurrence (spatiale et temporelle), en étroite relation avec les conditions d'un milieu donné d'une part, et dépendant d'un facteur déclenchant, naturel ou anthropique, d'autre part. Dans le domaine des « feux de forêt », on sait ainsi qu'environ 90 % des départs d'incendie sont d'origine humaine, dont 55 % d'imprudence, 8 % d'accident et 23 % de malveillance<sup>3</sup>. La **vulnérabilité**, quant à elle, est définie par les conséquences prévisibles d'un aléa sur des enjeux (humains, matériels, environnementaux...). Elle a donc deux composantes : l'ensemble des enjeux pour une zone donnée, ainsi que les capacités de prévention, de lutte et de protection déployées ou déployables en cas de survenue d'un aléa.

Si le feu a toujours existé, on rappellera alors que ses caractéristiques ont, elles, évolué conjointement aux mutations socio-économiques de la société. La déprise agricole et le quasi abandon des pratiques sylvicoles et pastorales ont conduit d'une part à l'extension progressive des bois par la reconquête naturelle des terres en friches, et à l'accroissement des continuités végétales au sein des massifs forestiers. S'ajoutent à cela un réchauffement climatique avéré renforçant la sécheresse estivale et un mitage des collines par l'urbanisation accentuant le phénomène d'interface habitat-forêt. Ainsi, bien que les moyens de lutte contre les incendies

<sup>2</sup> Ce sont “les régions Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les départements de l'Ardèche et de la Drôme, à l'exclusion de ceux situés dans des massifs forestiers à moindres risques figurant sur une liste arrêtée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale compétente en matière de sécurité.”, [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

<sup>3</sup> Préfet du Var. Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) du Var, 2008.

se soient considérablement améliorés, réduisant drastiquement le développement de feux moyens, la probabilité de survenance de grands feux de forêt a, elle, augmentée.<sup>4</sup>

Dans le cas particulier des « feux de forêt », les communes à risque sont donc appelées à développer un ensemble d'actions localement permettant d'agir sur ces deux dimensions du problème. Dans le cadre de ce mémoire, notre propos se focalisera alors sur les potentialités qu'offrent aujourd'hui les outils juridiques, tant de planification que de gestion du foncier, pour mettre en œuvre des dispositifs de gestion du risque « feux de forêt » innovants pour protéger les personnes, les biens et l'environnement.

La **politique de gestion du risque feux de forêt** passe inévitablement par la réduction conjointe de l'aléa et de la vulnérabilité. Pour ce faire, de nombreux outils existent, et nous pouvons les regrouper en quatre catégories<sup>5</sup> : informationnels, réglementaires, organisationnels ou matériels. Différents textes de loi articulent l'ensemble de ces dispositifs, constituant un cadre solide sur lequel doivent s'appuyer les collectivités territoriales afin d'assurer, le plus possible, une politique de gestion du risque globale. Si notre mémoire n'a pas pour vocation de détailler l'ensemble des stratégies de gestion du risque « feux de forêt », on rappellera néanmoins rapidement qu'un certain nombre de *dispositifs informationnels* existent aujourd'hui en France et ont comme socle commun la loi du 22 juillet 1987 reprise par l'article L.125-2 du Code de l'environnement, définissant le droit à l'information sur les risques auxquels les populations sont exposées. Dans ce sens, le décret n°90-918 du 11 octobre 1990, abrogé par Décret 2005-935 2005-08-02 art. 8 JORF 5 août 2005<sup>6</sup>, instaure deux documents : le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) établi par le Préfet avec une liste des communes du département soumises aux risques naturels et le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) établi par le Maire.

Notons également qu'en cas d'acquisition ou de location d'un bien, l'acquéreur ou le locataire doivent être « informés par le vendeur ou le bailleur de l'existence de ces risques »<sup>7</sup> lorsqu'un plan de prévention des risques technologiques ou naturels prévisibles est prescrit ou approuvé sur la commune concernée, en application des articles L.125-5 et R.125-23 à R.125-27 du Code de l'environnement.

En ce qui concerne les *dispositifs réglementaires*, trois documents majeurs érigent la réglementation française en matière de prévention et de prise en compte du risque incendie dans les documents d'aménagement, ainsi que la protection des personnes, des biens, et de l'environnement :

4 MERINO Albert, (2015), *Vivre avec le feu en région méditerranéenne : une approche participative multicritère et multi-scénarios appliquée au cas du massif des Maures (Var, France)*, Economies et Finances. Université Paris-Saclay. 592p.

5 Catégories définies dans le cadre du présent mémoire.

6 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

7 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

- Loi n° 87-565 du 22/07/87 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs (Abrogée le 17 août 2004) ;
- Circulaire interministérielle du 28/09/98 relative aux plans de prévention des risques d'incendie de forêt ;
- Note technique du 29/07/15 relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire.

Ces textes prennent réalité au sein des outils de planification que sont le PLU, la carte communale ou encore le SCoT.

On rappellera également que le plan communal de sauvegarde (PCS), en tant que *dispositif organisationnel*, a été institué par la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, dans son article 13, et par son décret d'application n°2005-1156 du 13 septembre 2005. D'après cette loi, le PCS est obligatoire pour les communes qui disposent d'un PPR approuvé ou pour celles comprises dans le périmètre d'un PPI (Plan Particulier d'Intervention).<sup>8</sup>

C'est un outil de gestion de crise définissant les stratégies à mettre en place par l'équipe municipale afin de veiller à la sécurité civile dans les meilleures conditions. Il doit prévoir l'information de la population sur les risques encourus, et communiquer les consignes de sécurité, d'alerte et d'évacuation.

Enfin, dans le cadre de ce mémoire, nous nous attarderons spécifiquement sur les *dispositifs matériels ou de protection* contre le risque « feux de forêt ».

En effet, afin d'envisager la maîtrise d'un éventuel feu de forêt, il est indispensable d'aménager les massifs forestiers. Il serait suicidaire pour les forces de lutte d'affronter un incendie en se positionnant en directe opposition du front de flammes, souvent particulièrement violent. De cette constatation, et suite aux grands incendies de forêt des années 1980, naquit le principe des « pare-feux », aujourd'hui appelés « coupures de combustible » ou encore « ouvrages DFCI » (Défense de la Forêt Contre l'Incendie).<sup>9</sup>

Ces aménagements ont plusieurs intérêts : ils ralentissent voire arrêtent la propagation d'un feu de forêt, permettent la circulation des véhicules de protection à travers les massifs forestiers, permettent de positionner stratégiquement des points d'eau et enfin égalisent ou inversent le rapport de force entre le feu et les hommes afin de pouvoir maîtriser le danger.

<sup>8</sup> [http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers\\_articles.php?id\\_DTart=23&id\\_DT=3](http://www.irma-grenoble.com/05documentation/04dossiers_articles.php?id_DTart=23&id_DT=3)

<sup>9</sup> DDTM des Bouches du Rhône. Guide méthodologique pour la prise de servitudes de passage et d'aménagement des infrastructures DFCI, 2014.

Dans cette optique, « il convient d'installer des ouvrages de DFCI dans des zones à l'abri du vent, et sur lesquelles un débroussaillage et une éclaircie d'arbres retirent de l'aliment au feu, tout en interposant une discontinuité verticale et horizontale à la transmission des flammes. Le feu baisse alors d'intensité, le rayonnement est soutenable, l'approvisionnement en eau d'extinction devient réalisable. »<sup>10</sup>. L'intervention sur le front de flammes peut alors s'effectuer en conditions de sécurité.

Cependant, l'aménagement forestier en vue de la DFCI engendre inévitablement des entretiens de débroussaillage réguliers (tous les 2 à 5 ans) pour maintenir leur efficacité. A l'échelle d'un massif, ces derniers entraînent des coûts faramineux pour les collectivités qui peinent à vouloir allouer un tel budget pour ces travaux. Au final, on constate que de nombreux projets d'aménagement de « pare-feux » sont abandonnés et ces espaces deviennent impraticables car inaccessibles ou dangereux en cas d'incendie.

L'objectif des gestionnaires de la DFCI a été de trouver des solutions visant à réduire le coût de ces projets et à valoriser la terre qui les porte par le pâturage, la culture ou la sylviculture. Le présent mémoire les définit en tant qu'**aménagements multi-fonctionnels**, en ce sens qu'ils sont pensés pour concilier, voire créer des synergies entre plusieurs fonctions à la fois (protection contre le feu, production agricole ou sylvicole, pastorale, etc.).

Notre mémoire aura donc pour objectif de questionner les modalités de mise en place et de gestion dans le temps de ces dispositifs de protection et leurs implications sur le foncier, tant en termes de droit que d'évolution des usages du parcellaire. Dans le cadre du risque « feux de forêt », la mise en place de dispositifs de protection nécessite en effet que l'occupation du sol soit contrôlée sur certains espaces. Leur fonction de protection devrait néanmoins pouvoir être conciliée avec d'autres activités, comme l'agriculture par exemple.

A partir d'une application concrète sur la commune de Bormes-les-mimosas, ce TFE s'intéressera aux outils juridiques permettant de mettre en place ces dispositifs de protection « multi-fonctionnels », conciliant, sur le parcellaire mobilisé pour la protection contre les feux, enjeux de protection et autres formes de valorisation.

Pour cela, nous nous attacherons dans la première partie de ce mémoire à questionner les potentialités des outils de planification (PLU, carte communale, SCoT) ainsi que celles d'un outil plus spécifique, lié à l'aménagement forestier : le plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF ou PDAF), dans la mise en place d'espaces multi-fonctionnels. Nous montrerons en particulier comment ces documents permettent d'afficher politiquement et d'assurer un cloisonnement des massifs forestiers, vis à vis des personnes et des biens d'une part, en positionnant ces aménagements multi-fonctionnels en zone d'interface habitat-forêt, et vis à vis de la forêt elle-même, en créant des

10 Préfecture du Var. Guide des équipements de défense de la forêt contre l'incendie, 2013.

coupures de combustible dans la continuité végétale afin de limiter l'embrassement du massif entier.

Nous questionnerons également les limites de ces outils tant en ce qui concerne la mise en place effective de ces espaces, notamment en cas de changement de destination du sol, qu'en termes de contrôle de l'occupation du sol sur le temps long. L'objectif pour la collectivité est certes d'identifier des zones pouvant être mobilisées comme pare-feux mais également de prévoir sur le temps long la gestion de ce parcellaire, via l'utilisation d'outils juridiques. Nous reviendrons donc dans un second temps sur ce que nous dénommons les outils juridiques de gestion du parcellaire, à la disposition des collectivités pour le maintien dans la durée des différentes fonctions qu'elles souhaitent voir se maintenir sur ces terres. Ainsi, afin de pérenniser la protection contre le risque et valorisation des terres dans des fonctions productives ou autres, un certain nombre d'outils juridiques peuvent être mobilisés, à l'image de conventions par exemple. Nous nous attacherons à déterminer le cadre réglementaire de ces contrats et leurs implications sur le foncier.

Enfin, ce cheminement théorique nous conduira à l'étude du cas de la commune de Bormes-les-mimosas dans une troisième et dernière partie. Notre bagage de connaissances nous permettra d'appréhender les enjeux auxquels elle a fait face dans la révision de son PLU. Au travers de cet exemple nous serons amenés à comprendre la singularité de chaque bassin de vie. La politique d'aménagement de Bormes-les-mimosas en ce qui concerne le risque feu de forêt n'est ni figée, ni parfaite, ni répliquable à l'identique, mais plutôt une source d'inspiration adaptable au cas par cas. Elle nous permettra également de tirer un certain nombre d'enseignements, dans la perspective d'autres applications locales.

## **I. Les outils de planification, des outils suffisants pour la mise en place et la pérennisation sur le long terme de dispositifs de protection multi-fonctionnels contre le risque « feux de forêt »?**

La législation française prévoit un certain nombre d'outils de planification permettant aux Maires d'agir pour la prévention du risque « feux de forêt » dans leur commune.

Dans notre contexte d'études, le positionnement stratégique d'aménagements multi-fonctionnels peut s'effectuer de deux manières différentes. Lorsque l'objectif premier concerne la protection des personnes et des biens, ils se positionneront dans l'interface habitat-forêt. Lorsqu'il concerne la protection du milieu naturel, les aménagements correspondants trouveront leur place au sein du massif forestier, et seront retranscrits dans un plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF).

Selon les cas, les parcelles diagnostiquées pertinentes pour la mise en place d'aménagements multi-fonctionnels peuvent être des terrains en friche, en limite d'urbanisation, ou des terrains boisés, au sein du massif forestier.

D'une manière générale, nous pouvons distinguer, dans le cadre de ces aménagements pour la protection contre le feu, deux politiques qui se complètent : la protection des personnes et des biens définie par les documents d'urbanisme établis par les autorités politico-administrative (I.1), et la protection de la forêt définie par les documents d'aménagement forestier établis dans une logique collaborative entre autorités politico-administratives et acteurs du terrain (I.2). Nous questionnerons ensuite la nécessité d'une cohérence entre ces différents documents (I.3).

### **I.1. Les documents de planification et le risque « feux de forêt »**

La mise en place d'aménagements multi-fonctionnels par une collectivité territoriale nécessite en amont sa prise en compte dans les documents de planification. En effet, l'affectation du parcellaire s'effectue toujours en lien avec une volonté politique traduite au sein du zonage du PLU ou de la carte communale. Le SCoT, lui, définit des stratégies à l'échelle d'un regroupement d'intercommunalités, c'est-à-dire pour l'ensemble d'un territoire et ne s'attarde pas au strict parcellaire. Notre réflexion ne prendra donc pas en compte ce dernier document.

Les articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme constituent le socle de notre réflexion en ce qui concerne ces documents et leur rapport au risque « feux de forêt ».

Le premier définit les responsabilités des collectivités publiques, qui sont les garants et les gestionnaires du patrimoine commun qu'est le territoire français, dans le cadre de leurs

compétences. Elles doivent dans cette optique « assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques »<sup>11</sup>. Ces termes généraux englobent *de facto* la protection des personnes, des biens et de l'environnement vis-à-vis du risque « feux de forêt ».

Le second définit en trois axes les prescriptions qui incombent aux documents de planification que sont le SCoT, le PLU et la carte communale. Notamment, il intègre la préservation des continuités écologiques et la prévention des risques naturels prévisibles. Le risque « feux de forêt » concerne intimement ces deux directives et doit ainsi être pris en compte dans l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme.

Par exemple, la collectivité, et plus particulièrement son service urbanisme, est en charge de la délivrance des autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol sur son territoire. Lorsque le document d'urbanisme intègre le risque « feux de forêt », ce sont « les dispositions prévues dans ce dernier qui s'appliquent lors de l'instruction des actes d'urbanisme (certificats d'urbanisme, permis de construire, d'aménager...). »<sup>12</sup>. En application de l'article R.111-2 du Code de l'urbanisme, un projet peut être refusé lorsqu'il ne prend pas suffisamment en compte le risque « feux de forêt ».

En ce qui concerne la protection des personnes et des biens contre les incendies, elle repose sur le cloisonnement du massif forestier par une coupure de combustible aménagée, fruit d'un croisement de plusieurs volontés.

En effet, lorsqu'une commune soumise au risque « feux de forêt » souhaite étoffer son panel de dispositifs de prévention et de protection, elle peut intégrer dans son projet de développement global traduit dans le zonage de son PLU ou de sa carte communale, un aménagement réfléchi des parcelles en limites de forêt pour créer une zone tampon de manière à isoler l'espace forestier de l'espace urbain.

### **I.1.1. Les obligation légales de débroussaillage (OLD)**

Les obligations légales de débroussaillage sont définies à l'article L.131-10 du Code forestier, comme « les opérations de réduction des combustibles végétaux de toute nature dans le but de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies. »<sup>13</sup>. Le Préfet arrête les modalités d'application du présent article en tenant compte des particularités de chaque massif.

11 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

12 Groupe de travail régional. Guide pour la prise en compte du risque incendie de forêt dans le massif forestier des Landes de Gascogne, décembre 2011.

13 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

Les distances de débroussaillage varient en fonction du zonage des documents d'urbanisme. En zone urbaine, les OLD concernent l'intégralité de la parcelle, alors qu'en zone non urbaine, « le débroussaillage doit être réalisé dans un rayon de 50 m autour des bâtiments (habitations, campings, parcs résidentiels de loisirs, bâtiments publics...) »<sup>14</sup>

En application des articles L.322-4 (1,2) et R.322-6-3 du Code forestier, le Maire peut par trois étapes contrôler la réalisation ou non de ces OLD. En premier lieu, il peut après vérification sur le terrain, et dans le cas où elles ne sont pas réalisées, envoyer une lettre aux propriétaires en infraction. Après trois mois d'inaction, une deuxième lettre de mise en demeure leur sera adressée. Suite à un dernier délai d'un mois sans débroussaillage, une troisième lettre stipulant la réalisation des travaux d'office avec l'annexion de l'arrêté municipal portant exécution d'office des travaux de débroussaillage est envoyée. Si les propriétaires ne réagissent toujours pas, le préfet peut faire exécuter les travaux d'office, conformément à l'article L.332-4 du Code forestier.



*Illustration 1: Photographies de Victor Versiglioni. OLD sur la commune de Bormes-les-mimosas. Mai 2018.*

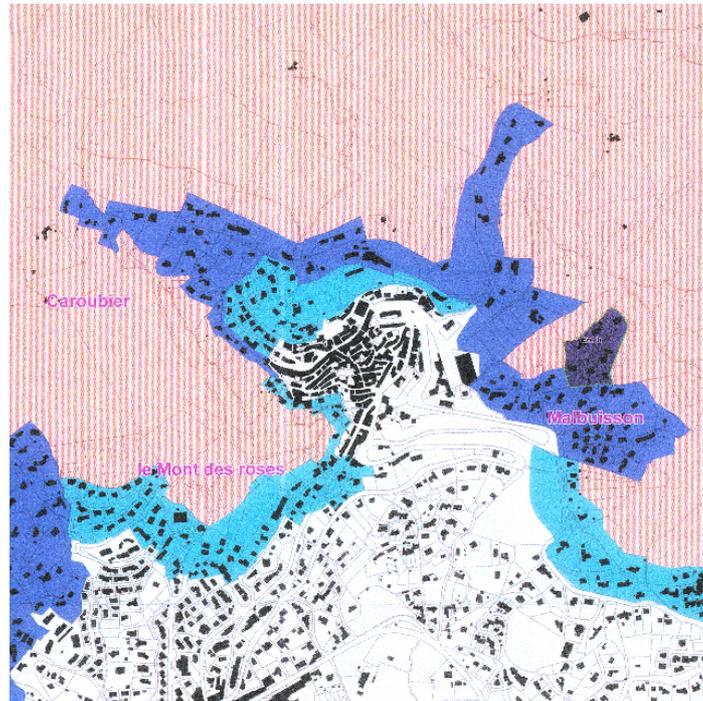
### **I.1.2. Le plan de prévention des risques incendies de forêt (PPRIF)**

Pour les communes soumises à un ou plusieurs risques naturels, la loi du 22 juillet 1987, modifiée par la loi du 2 février 1995, a institué le plan de prévention des risques naturels (PPRN) qui constitue le document spécifique de prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire. Chaque risque faisant l'objet d'un PPRN différent élaboré par l'Etat selon les dispositions prévues à l'article L.562-1 du Code de l'environnement.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Groupe de travail régional. Guide pour la prise en compte du risque incendie de forêt dans le massif forestier des Landes de Gascogne, décembre 2011.

<sup>15</sup> [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

Dans notre cas, il s'agit du plan de prévention du risque incendie de forêt (PPRIF), qui, selon l'article 131-17 du Code forestier, vise à la sécurité des personnes et des biens, aux moyens de mesures obligatoires à prendre en fonction d'un zonage préalablement défini. Il réglemente l'utilisation des sols en fonction de ces zones, représentées par un code couleur (illustré par l'image ci-dessous) : rouge pour les zones où le risque est maximal, en nuances de bleu pour les zones à enjeux (1, 2, 3, indicé), et blanc pour les zones non concernées par le risque.



*Illustration 2: Extrait du PPRIF approuvé le 15.2.16 sur la commune de Bormes-les-mimosas*

Des pistes de défense contre les feux de forêt dans une démarche de protection des personnes et des biens, et en complément des OLD, peuvent être intégrées au sein du PPRIF si elles sont existantes, ou créées en cas de besoin.

Lorsqu'il est approuvé, le PPRIF vaut servitude d'utilité publique devant être annexé aux PLU ou aux cartes communales, conformément à l'article L.126-1 du Code de l'urbanisme<sup>16</sup>, qui impose un délai de 3 mois pour l'annexion des servitudes sous peine de mise en demeure par l'État.

Il est opposable aux tiers et applicable de plein droit. Lorsque les règles du PLU et celles du PPRIF ne sont pas cohérentes, ce sont les plus contraignantes qui s'appliquent.

### **I.1.3. Coupures agricoles**

<sup>16</sup> [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

Cependant, même dans le cas où l'ensemble des OLD et des prescriptions du PPRIF sont appliquées, l'interface habitat-forêt ne cloisonne pas forcément l'ensemble du massif forestier. Des champs en friche ou des haies d'arbres entre les cultures peuvent par exemple constituer des « mèches » pour le feu qui continuerait alors sa course. La commune, dans sa politique de lutte contre le risque « feux de forêt », a tout intérêt à sensibiliser les agriculteurs à cette problématique pour créer, à termes, une continuité agricole en limite de forêt jouant le rôle de coupure de combustible (cf. III.2.).



*Illustration 3: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. Continuité agricole pour le cloisonnement du massif forestier.*

#### **I.1.4. Conclusion**

Les documents de planification de l'urbanisme appréhendent la question du risque « feux de forêt », mais ne prévoient pas de modalités particulières pour encourager la mise en place d'aménagements multi-fonctionnels.

### **I.2. Les documents d'aménagement forestier et le risque « feux de forêt »**

#### **I.2.1. Le plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF)**

L'aménagement d'espaces multi-fonctionnels entre dans le cadre du plan de débroussaillage et d'aménagement forestier (PDAF) ou à l'échelle intercommunale (PIDAF). C'est un document contractuel, fruit de la volonté d'une ou de plusieurs collectivités. Il s'appuie sur les orientations de son homologue à l'échelle départemental, le plan départemental de protection des forêts contre le risque incendie (PDPFCI) qui priorise les actions d'aménagement forestier pour chaque massif. Ainsi, le PIDAF définit un ensemble d'actions à mener sous forme d'ouvrages DFCI au sein des massifs forestiers en vue de les

protéger, et de créer des espaces d'intervention sécuritaires pour les pompiers. Il ne prend pas en compte la protection des personnes et des biens, mais elle est, de fait, induite. Nous nous concentrerons sur l'échelle du PIDAF, c'est à dire celle de l'intercommunalité.

La première étape consiste, pour le chargé de l'élaboration du PIDAF, à se rendre sur le terrain accompagné d'officiers du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), d'agents de la mairie concernée et ainsi que d'agents de la direction départementale des territoires (DDT), de manière à dresser un bilan sur l'ensemble de la commune des ouvrages DFCI existants, à valoriser ou à abandonner, et de projeter de nouveaux ouvrages qu'il serait judicieux de créer. Il dresse à la suite de ce diagnostic un plan à l'échelle intercommunale de l'ensemble des propositions retenues.<sup>17</sup>

### **I.2.1.1. Ouvrages DFCI**

Un ouvrage se traduit par la mise en place d'une piste, d'un débroussaillage latéral et de points d'eau. Le gabarit de la piste et la largeur du débroussaillage dépendent de la vocation de l'ouvrage, selon qu'il s'agisse d'une zone d'appui ou d'un ouvrage de liaison.

#### **a. Zone d'appui**

La zone d'appui peut être :

- principale (ZAP) nécessitant un débroussaillage à 100 mètres et une piste de 1<sup>ère</sup> catégorie (6 mètres minimum).
- élémentaire (ZAE) avec un débroussaillage à 50 mètres et une piste de 2<sup>ème</sup> catégorie (4 mètres minimum).

Elles permettent aux forces de lutte d'être en sécurité lors de leurs interventions, avec des points d'eau de 30 m<sup>3</sup> situés tous les 2 km environ.

#### **b. Ouvrage de liaison**

L'ouvrage de liaison constitue le maillage de pistes permettant l'accès rapide à ces zones d'appui à travers les massifs.

La seconde phase concerne l'aménagement forestier (AF) qui préconise les actions qui viendraient renforcer le réseau d'équipements existants ou à créer. Ces dernières peuvent se

<sup>17</sup> Témoignage direct recueilli auprès de F. Joliclercq, chargé de la révision du PIDAF de la communauté de communes Méditerranée Portes des Maures (MPM) dans le Var.

substituer en totalité au débroussaillage, en lieu et place de la zone d'appui, ou bien venir en complément en tant que zone attenante.

### I.2.1.2. Actions complémentaires aux ouvrages DFCI

#### a. La culture

Cette première action a pour but la mise en culture de terres en friche ou boisées de manière à créer une discontinuité nette au sein du massif forestier. L'intérêt qu'elle suscite dépend de sa grande efficacité : le phytovolume drastiquement réduit entraîne l'arrêt immédiat de la propagation du feu. Néanmoins, toutes les cultures ne sont pas adaptées à jouer le rôle de coupure de combustible. La viticulture et l'oléiculture, cultivées en ligne sur sol entretenu, remplissent parfaitement cette tâche (cf. III.2.).

Leur mise en place peut s'effectuer de deux manières : en tant que zones d'intervention agricoles prioritaires en substitution totale au débroussaillage, nécessitant « une piste d'un gabarit de 4 mètres au moins et des points d'eau utilisables par les services de lutte. »<sup>18</sup> ainsi que « l'entretien régulier des zones interstitielles entre les cultures : fossés, talus, haies et friches. »<sup>19</sup>. En tant que zone attenante, en renfort au débroussaillage.



Illustration 3: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. Viticulture en tant qu'ouvrage d'appui.



Illustration 4: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. Ouvrage d'appui pâturé.

#### b. La pâture<sup>20</sup>

Cette deuxième action a pour but la mise en pâture des terres débroussaillées pour ralentir la repousse de la végétation après l'ouverture d'un ouvrage ou sur une zone attenante en tant que renfort pastoral. Elle concerne en général des surfaces peu productives et rarement mécanisables car trop pentues.

18 Préfecture du Var. Guide des équipements de défense de la forêt contre l'incendie, 2013.

19 Idem.

20 Cette sous partie est un condensé des informations présentes dans le livre Coupures de combustible pâturées mis en vente par le CERPAM, et du témoignage de François Joliclercq, chargé de mission de la révision du PIDAF pour la communauté de communes MPM (Var).

Associer un ouvrage DFCI à la pratique du pastoralisme présente de nombreux avantages. L'éleveur en charge de la coupure de combustible peut augmenter ses revenus ainsi que son cheptel grâce au service qu'il rend à la commune. Le pâturage permettra éventuellement de diminuer les coûts d'alimentation de son troupeau en hiver.

Pour la collectivité, l'intérêt majeur est la baisse des coûts d'entretien en réduisant leur fréquence. Le débroussaillage est dans ce cas, en plus ou moins grande partie, assuré par les animaux d'élevage. De plus, l'hétérogénéité des strates végétales créée par la pâture limite la propagation du feu. Cela est aussi l'occasion pour la commune de réinvestir les massifs. Finalement, le pâturage assure l'opérabilité de l'ouvrage, notamment en maintenant le phytovolume arbustif (volume occupé par les arbustes) en dessous du seuil de 2500 m<sup>3</sup>/ha (département du Var), défini par les forestiers et les pompiers. Au-delà de ce seuil, leur intervention peut être compromise. Par exemple, le centre d'études et de réalisations pastorales alpes méditerranée (CERPAM) a mis en place une grille d'évaluation de la pression du pâturage allant de 0 (minimal) à 5 (maximal) nécessitant "un certain calibrage de l'oeil et des connaissances sur l'activité pastorale".<sup>21</sup> Pour la coupure de combustible de Catalugno à Sainte-Maxime (Var) de 43,5 hectares, l'éleveur s'est engagé à un raclage annuel des herbacées (niveau 4 grille CERPAM) en zone de renfort pastoral, et à un prélèvement de 30% des repousses arbustives ou une maîtrise du phytovolume arbustif en deçà de 2500 m<sup>3</sup> suivant les secteurs de la zone d'appui DFCI.<sup>22</sup>

Dans la plupart des cas, la pratique du pastoralisme n'est pas suffisante et un entretien complémentaire est nécessaire. Ce dernier peut prendre trois formes selon les besoins : via un débroussaillage manuel, mécanique, ou par brûlage dirigé. Chacune de ces techniques possède ses avantages et ses inconvénients (coûts, temps, dangerosité...).

Le pâturage est intéressant aux périodes de repousse, au printemps et à l'automne. L'alternance entre la coupure de combustible et la zone de renfort pastoral permet une rotation judicieuse du troupeau en termes d'alimentation. La transhumance hivernale ou transhumance inverse est fréquemment employée dans le sud de la France. Elle concerne les éleveurs qui font déplacer leurs troupeaux d'altitude vers un climat plus doux dans un double objectif d'engraissement des bêtes et de leur reproduction.

Cette action permet finalement de favoriser une activité qui s'oublie de nos jours. A travers la défense contre le feu de forêt, les collectivités peuvent introduire, réintroduire ou renforcer la pratique du pastoralisme au sein de leurs territoires et façonner leur identité. De plus, le recours au pastoralisme peut permettre de faire vivre des bergers et bergères et ce,

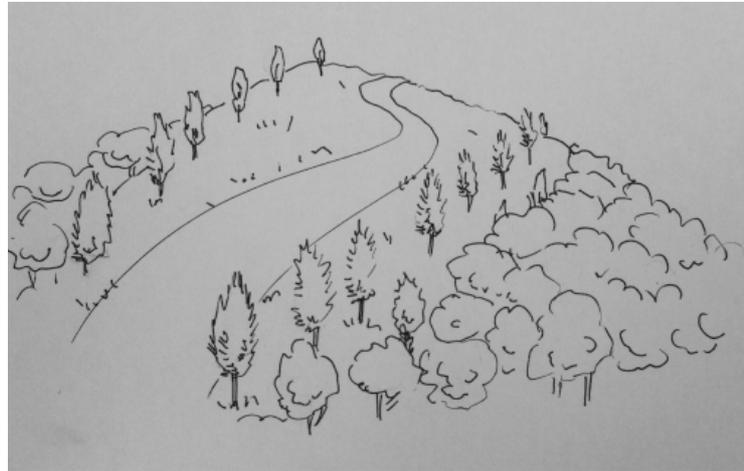
21 CERPAM. Lettre trimestrielle n°52, 2016.

22 CERPAM. Coupures de combustible pâturées, le guide pratique. OIER-SUAMME, CERPAM. Mai 2010, 131 pages.

éventuellement, à l'échelle d'une intercommunalité avec l'élaboration d'un plan d'occupation pastoral intercommunal (POPI).

### c. La sylviculture

Cette action concerne l'exploitation forestière et les travaux d'amélioration sylvicole. Elle peut être réalisée en forêt privée par des associations de propriétaires ou par un gestionnaire forestier professionnel (GFP) ou en forêt publique (forêt privée de l'État) par l'ONF, qui en a le monopole. Elle présente un intérêt pour des peuplements qui ont une potentialité sylvicole (châtaigneraie, suberaie, forêt de chêne blanc pour le bois de chauffe). Elle doit être attenante à des ouvrages DFCI de manière à réduire considérablement la vitesse de propagation du feu avant d'atteindre la zone d'appui. La sylviculture DFCI est également appliquée « dans le cadre des obligations légales de débroussaillage : éclaircie très intense (mise à distance des houppiers à 2 mètres les uns des autres) et débroussaillage complet dans une couronne de 50 mètres autour des habitations sises à moins de 200 mètres d'un massif forestier. »<sup>23</sup>.



*Illustration 5: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. La sylviculture au sein d'un ouvrage DFCI.*

### I.2.2. Conclusion

Ces actions sont au cœur de ce que nous avons défini en tant qu'espaces multi-fonctionnels pour la protection contre le risque « feux de forêt ». D'autant plus que ces activités peuvent se recouper sur un même espace afin d'accroître l'efficacité de la coupure. Nous pouvons ainsi imaginer de la viticulture pâturée ou encore du sylvopastoralisme. Ce dernier est notamment utilisé sur la coupure de combustible de Garéoult (Var). La commune ayant souhaité faire entretenir la coupure par un chevrier, et ce uniquement en sous-bois constitués de chênes verts ou blancs. Avec un troupeau de 90 chèvres laitières de race Rove qui utilise le site tout au long de l'année, l'entretien mécanique des coupes n'est réalisé que tous les 5 ans.<sup>24</sup>

Le PIDAF est un outil qui offre de nombreuses potentialités. Néanmoins, ses volontés peuvent entrer en confrontation avec les dispositions du document d'urbanisme et de planification de

<sup>23</sup> Olivier Chandioix. La sylviculture à objectif DFCI Analyse critique à dire d'experts appliquée à une pinède à pin d'Alep (Bouches-du-Rhône), forêt méditerranéenne t. XXXI, n° 3, septembre 2010

<sup>24</sup> CERPAM. Coupures de combustible pâturées, le guide pratique. OIER-SUAMME, CERPAM. Mai 2010, 131 pages.

la commune. L'optimal étant de mener l'élaboration ou la révision de ces documents en parallèle de manière à imbriquer les potentialités de chacun d'eux dans une politique commune.

En effet, l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels tel que nous l'entendons ici s'effectue au sein d'une forêt. En théorie, une zone naturelle (zonage N) ne s'oppose ni au débroussaillage, ni à la mise en place des trois actions précédemment abordées. Néanmoins, elle peut être sujette à un classement en espace boisé classé (EBC) ou être située dans le périmètre d'un site classé ou inscrit. Ces configurations possèdent leurs spécificités propres devant être prises en compte dans le processus de création d'espaces multi-fonctionnels.

### **I.3. Une cohérence nécessaire entre les plans de planification pour l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels ?**

#### **I.3.1. Le zonage des documents d'urbanisme (PLU, carte communale) et les projets du PIDAF**

Une contrainte qui peut s'imposer à tout projet d'aménagement pour la protection contre le risque « feux de forêt » est celle du zonage des documents d'urbanisme (PLU ou carte communale). Plusieurs questions émergent naturellement : le projet est-il cohérent avec le zonage existant ? Si oui, existe-t-il d'autres contraintes sur le site ? Si non, est-ce que le projet présente un intérêt tel qu'une révision du plan d'urbanisme est nécessaire afin de modifier son zonage ? Peut-on éventuellement mettre en place le projet sans modifier le zonage du PLU ?

Par exemple, dans le document graphique du PLU, il n'est pas envisageable de créer une poche agricole qui ne serait pas en continuité d'une zone agricole existante. En effet, le PLU est un moyen par lequel une commune affirme sa politique, qu'elle souhaite cohérente sur le long terme, à l'échelle de son territoire. Comment, après un tel détachement d'une ou de plusieurs parcelles mises en culture de manière isolée, ne pas imaginer d'autres demandes futures dans ce sens, créant ainsi à terme un zonage tout azimut à l'encontre des objectifs d'un développement durable ?

En premier lieu il s'agit d'optimiser les surfaces non exploitées au sein des périmètres existants pour ensuite pouvoir projeter des extensions. Concernant la mise en place des trois actions complémentaires aux ouvrages DFCI (culture, pâture, sylviculture) et le débroussaillage, ils peuvent s'effectuer aussi bien en zone agricole qu'en zone naturelle, il n'y a aucune contrainte du point de vue du zonage. La commune peut procéder à l'aménagement des parcelles et les intégrer au sein de son plan de zonage, plus tard, dans une future révision du PLU.

Cependant, être en adéquation avec le zonage du document local d'urbanisme ne signifie pas forcément l'obtention de l'autorisation du porteur de projet par la commune ou les services administratifs concernés. Les politiques de protection de l'environnement sont multiples et ne se cantonnent pas à la seule prévention contre le risque "feux de forêt". Nous aborderons ainsi le cas des espaces boisés classés (EBC) et celui des sites classés et inscrits pour illustrer notre propos.

### **I.3.2. Concilier protection de l'environnement et aménagements multi-fonctionnels**

#### **I.3.2.1. La problématique des espaces boisés classés (EBC)**

D'après l'article L130-1 du Code de l'urbanisme, « Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attendant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. »<sup>25</sup>.

Hormis le débroussaillage, aucune intervention n'est envisageable sur une parcelle soumise à ce classement. C'est une protection renforcée de la flore, qui néanmoins pose quelques difficultés dans l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels pour la protection contre les feux de forêt, en particulier dans le cadre de la mise en culture.

En effet, cette dernière nécessite de la part de l'agriculteur une demande de défrichement (nécessaire en cas de changement de destination du sol) auprès de la direction départementale des territoires (DDT). Cependant, d'après le précédent article L130-1, «le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements.». La DDT n'est donc pas la seule juge lorsque le massif forestier en question fait l'objet d'un EBC.

La procédure de déclassement d'un espace boisé classé « ne peut pas se faire par une procédure de modification du PLU (article L 123-13 du Code de l'urbanisme) mais par une révision (générale ou simplifiée) ou dans le cadre d'une mise en compatibilité. »<sup>26</sup>.

De plus, d'après une jurisprudence de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, lorsqu'une commune envisage le déclassement d'un EBC, « il lui appartient non seulement de saisir préalablement la commission départementale de la nature, des sites et des paysages de cette question mais également de ne prendre une délibération de déclassement de la zone qu'après avis de cette commission ; »<sup>27</sup>.

25 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

26 Direction départementale des territoires de l'Ain. Protéger les boisements dans les PLU., Octobre 2011.

27 CAA Bordeaux, 6 janvier 2009, *Commune de l'Etang Salé*, n° 07BX00389 et 07BX00390 (2 instances).

Ainsi, la mise en culture d'un ouvrage DFCI dans un EBC, dépend intrinsèquement de l'avis de la CDNPS, qui peut statuer en la défaveur du projet si l'intérêt qu'il présente ne prévôt pas sur la préservation du boisement (cf. III.). La DDT pourra, en cas d'avis favorable, statuer sur la demande de défrichement de l'agriculteur.

En outre, le regard de la CDNPS ne s'arrête pas seulement aux EBC. D'après les dispositions de l'article R.341-16 du Code de l'environnement, émet des avis vis à vis des projets « portant sur les réserves naturelles, les sites Natura 2000, les biotopes, la faune et la flore, le patrimoine géologique et les établissements hébergeant des animaux d'espèces non domestiques autres que les espèces de gibier dont la chasse est autorisée. » et « prend l'initiative des inscriptions et des classements de site, émet un avis sur les projets relatifs à ces classements et inscriptions ainsi qu'aux travaux en site classé; »<sup>28</sup>.

### **I.3.2.2. L'exemple des sites classés et inscrits**

D'après les articles L.341-1 et L.341-2 du Code de l'environnement, sont définis comme sites classés et sites inscrits, les sites « dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. ». Ils constituent en somme des servitudes d'utilité publique annexées au PLU.

Dans le secteur de ces sites, les demandes d'aménagement en vue de la DFCI sont passées au peigne fin. Les impacts du projet sont perçus au travers de deux prismes : celui de la protection de la nature et celui de la préservation des sites et des paysages.

C'est pourquoi, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui est chargée de « mettre en œuvre localement la politique des sites et des paysages. »<sup>29</sup>, peut être amenée à décider de la faisabilité d'un projet, notamment au travers d'études d'impact sur les grandes lignes du paysage, de manière à ne pas dénaturer l'existant, gage de la beauté du lieu. En guise d'exemple concret, nous aborderons l'exemple du site classé du Cap Bénat dans la commune de Bormes-les-mimosas en troisième partie de ce mémoire.

### **I.3.2.3. Conclusion**

Ainsi, nous comprenons à travers ces deux exemples qu'il existe une pluralité de politiques de protection de l'environnement différentes susceptibles de se superposer sur un même territoire. Par ailleurs, bien qu'elles aient une volonté finale identique, la préservation des milieux naturels, leur mise en place respective peut entraîner des contradictions. En effet, la protection qu'offrent un EBC ou le périmètre d'un site classé peut être totalement remise en

<sup>28</sup> [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

<sup>29</sup> [www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/](http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/)

question en cas de feux de forêt. On comprend ici la nécessité de ne pas opposer les politiques de protection de l'environnement mais plutôt de viser une complémentarité entre elles, de manière à assurer une protection efficace et pérenne des sites boisés (cf. III.).

### **I.3.3. Conclusion**

Nous constatons ainsi que les communes sont dotées d'un certain nombre d'outils leur permettant une mise en place d'aménagements pour la protection contre le risque "feux de forêt". Néanmoins, une commune qui entreprend une politique d'aménagement réfléchie de son territoire dans l'optique d'une meilleure protection contre le risque « feux de forêt », s'expose à la question de la pérennisation de ces aménagements dans le temps.

L'objectif de ces espaces multi-fonctionnels est clair : créer des coupures de combustible pérennes du fait de l'entretien du phytovolume par les activités menées sur ces espaces, permettant l'intervention des forces de lutte contre les incendies en conditions de sécurité.

La commune souhaite dans cette logique que les parcelles judicieusement choisies soient effectivement valorisées et ce, le plus longtemps possible afin de maintenir leur opérabilité pour l'intervention des forces de lutte. En d'autres termes, l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels exige l'exploitation des terres sélectionnées pour justifier leur raison d'être.

En regard de la première phase de diagnostic du territoire, ces propositions d'aménagements forestiers et agricoles tiennent éminemment compte des potentialités des terrains et de ses contraintes, des pratiques alentour existantes, ainsi que de la consultation des exploitants (agriculteurs, éleveurs...) en ce qui concerne leurs avis et leurs besoins.

Dans ce contexte, les intérêts de chacune des parties justifient la plupart du temps des accords à l'amiable. D'un côté, la collectivité souhaite créer un espace multi-fonctionnel pour la protection civile et la protection de l'environnement, de l'autre, le futur exploitant a une opportunité d'agrandir son activité.

Cependant, de manière à offrir un assise juridique solide à la mise en place des ouvrages DFCI et au maintien des activités sur ces espaces dans le temps, nous allons tenter de dépasser, dans une deuxième partie, les accords informels traditionnels en dressant l'éventail d'outils de gestion du parcellaire à la disposition des collectivités comme des exploitants.

Au final, si les documents de planification (PLU et PIDAF) permettent l'identification et l'ouverture foncière nécessaires à l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels, ils trouvent leurs limites dans la mise en place effective et la pérennisation de ces derniers.

## **II. Les outils de gestion du parcellaire, un complément nécessaire**

Nous allons questionner dans cette deuxième partie les outils juridiques de gestion du parcellaire à la disposition de la commune et leurs potentialités dans le cadre de l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels pour la lutte contre le risque « feux de forêt ». Notre cheminement aura comme fil conducteur la notion de propriété, privée ou publique, permettant d'élargir notre champ de vision à travers chaque problématique et faire apparaître les limites de la contractualisation par exemple.

La contractualisation, dans le cadre de l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels, est pensée comme le moyen de permettre et de maintenir l'exploitation ou l'opérabilité d'un ouvrage DFCI sur un ou plusieurs terrains qui n'appartiendraient pas à l'exploitant (agriculteur, éleveur, ou forces de lutte contre les incendies par exemple), via une convention entre les parties (selon les cas : collectivité, exploitant, propriétaire privé).

En premier lieu nous questionnerons la nécessité d'une maîtrise foncière dans le cadre de la mise en place d'ouvrages DFCI (ouvrage de liaison et d'appui) pris en charge dans le PIDAF (II.1.). Dans cette logique nous nous attacherons ensuite à questionner les potentialités d'éventuels outils juridiques dans la mise en place effective et la pérennisation des trois actions (agriculture, pastoralisme, sylviculture) en tant que zone d'appui ou zone attenante à ces ouvrages (II.2.). Finalement, nous questionnerons l'utilisation d'outils juridiques dans le cadre du PPRIF (II.3.), et du cloisonnement de massifs forestiers par la continuité agricole (II.4.).

### **II.1. Les ouvrages DFCI**

Le PIDAF n'est pas un document contractuel, il est issu d'une volonté commune de préservation de l'environnement vis-à-vis des feux de forêt. Afin d'être viable juridiquement, tout aménagement forestier dans le cadre d'un PIDAF doit s'accompagner d'une maîtrise foncière relative aux pistes.

De très nombreuses pistes DFCI ont été créées dans les années 1980 sans tenir compte du “statut foncier de leur emprise ni de la formalisation de leur existence juridique.”<sup>30</sup>. De plus, d'après un extrait du rapport public annuel de la Cour des Comptes (2000), “l'existence de la presque totalité de ces voies créées sur des propriétés privées ne repose que sur des accords écrits mais non inscrits aux hypothèques, voire sur de simples accords verbaux.”.

Cette situation instable implique la possibilité pour le ou les propriétaires privés de refuser aux forces de lutte contre les incendies, ou de surveillance, le passage sur leur terrain. De

30 DDTM des Bouches du Rhône. Guide méthodologique pour la prise de servitudes de passage et d'aménagement des infrastructures DFCI, 2014.

plus, si un accord existe entre un propriétaire et la commune, rien ne garantit qu'avec le temps ou qu'en cas de mutation de propriété, l'accord persiste. "En 2001 à Mérindol dans le Vaucluse, un propriétaire a attaqué le Conseil Général pour voie de fait alors qu'il avait donné son accord pour la création de la piste 20 ans plus tôt (CA Nîmes, 30 mai 2002, Moni consorts c/ Etat Français et agent judiciaire du Trésor)<sup>31</sup>.

Afin de pallier cette problématique de la propriété foncière, et s'assurer d'un statut foncier et juridique viables, plusieurs possibilités s'offrent au gestionnaire de la DFCI.<sup>32</sup>. Celles-ci sont définies dans la circulaire du Conservatoire de la forêt méditerranéenne du 2 juillet 2007 : "Les infrastructures DFCI (pistes, points d'eau, tour de guet,...) susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat doivent disposer d'une statut foncier et juridique solides, permettant d'assurer leur pérennité ; suivant les cas :

- pleine propriété des emprises,
- application des dispositions de l'article L. 321-5-1 du code forestier (servitude de passage et d'aménagement),
- application des dispositions des trois derniers alinéas de l'article L. 321-6 du code forestier (déclaration d'utilité publique),
- application des dispositions des articles L. 151-36 à 40 et R. 151-40 à 49 du code rural (déclaration d'intérêt général ou d'urgence)."

### **II.1.1. Pleine propriété des emprises**

Lorsque le tracé de l'ouvrage futur s'effectue sur un ensemble de parcelles appartenant au gestionnaire de la DFCI, c'est-à-dire la commune, de fait ou par acquisition, la question ne se pose pas. La mise en place de l'ouvrage et son utilisation n'induisent aucune contrainte foncière ou juridique.

Néanmoins cette configuration est rare, si bien que des outils juridiques ont vu le jour afin d'assurer la viabilité et l'opérabilité de ces aménagements lorsque le gestionnaire n'est pas seul propriétaire.

### **II.1.2. Servitude de passage et d'aménagement**

L'article L134-2 du (nouveau) Code forestier introduit la notion de servitude de passage et d'aménagement, couramment appelée « servitude DFCI », pour « créer des voies de défense des bois et forêts contre l'incendie, en assurer la continuité et la pérennité ainsi que pour

31 Préfet de la zone de défense et de sécurité sud. Servitudes pour les équipements de DFCI, avril 2014.

32 Direction générale de la forêt et des affaires rurales. Circulaire DGFAR/SDFB/C2007-5040, 2 juillet 2007.

établir et entretenir des équipements de protection et de surveillance des bois et forêts [...]. ».<sup>33</sup>

La procédure de mise en place de cette servitude au profit de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'une association syndicale dépend du gabarit de l'ouvrage et de l'emprise au sol de ses équipements. Une enquête publique est nécessaire lorsque la bande de roulement de la piste est supérieure à 6 m de large ou que la surface totale de ses équipements excède 500 m<sup>2</sup>. Un géomètre pourra être missionné afin de relever pour chaque parcelle l'emprise de la piste et sa surface.

Dans les cas contraires, les propriétaires concernés sont tenus informés de via un porté à connaissance défini par décret en Conseil d'État. (à creuser) Cette servitude est réglementée ; elle concerne les terrains non clos et non attenants à des maisons d'habitation. Si cette dernière « rend impossible l'utilisation normale des terrains grevés, leurs propriétaires peuvent demander l'acquisition de tout ou partie du terrain d'assiette de la servitude et, éventuellement, du reliquat des parcelles. A défaut d'accord amiable, le juge fixe l'indemnité comme en matière d'expropriation. ».<sup>34</sup>

Dans son dernier alinéa, l'article mentionne la possibilité pour le bénéficiaire de la servitude de débroussailler les abords de la piste sur une largeur maximale de 100 mètres.<sup>35</sup>

### **II.1.2.1. Droit de passage**

La servitude donne aux pistes le statut de voies spécialisées, non ouvertes à la circulation générale. Elle concerne ainsi les pistes DFCI et les chemins ruraux, faisant partie du domaine privé de l'Etat. Elle doit dans ce cadre définir les personnes et véhicules autorisés à emprunter ces pistes. Il existe ainsi deux catégories parmi eux. Ceux qui :

1. sont systématiquement autorisés à emprunter la piste :

- les services en charge de la prévention des incendies de forêt,
- les services de lutte contre les incendies,
- les personnes dépositaires de l'autorité publique.

2. pourront systématiquement être autorisés à emprunter la piste :

- les propriétaires de parcelles traversées pour un usage à titre privé,

<sup>33</sup> [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Idem.

- les ascendants et descendants des propriétaires pour un usage à titre privé,
- les titulaires de baux sur les parcelles grevées par la servitude.

3. pourront être autorisés à emprunter la piste :

- les locataires d'habitations uniquement desservies par la piste (pour un usage à titre privé),
- les prestataires liés par contrat avec un propriétaire (ex : exploitants forestiers,...).<sup>36</sup>

### **II.1.2.2. Publication au bureau des hypothèques**

D'après l'article 73 du décret n°55-1350 du 14 octobre 1955 et par application de l'article 36 du décret du 4 janvier 1955, "les décisions administratives concernant des immeubles déterminés et tendant à limiter l'exercice du droit de propriété ou portant dérogation à des servitudes d'utilité publique."<sup>37</sup> sont publiées au service chargé de la publicité foncière. De cette manière, l'existence de la servitude de passage et d'aménagement ne pourra jamais être remise en cause, et de fait, elle devient pérenne.

La servitude de passage et d'aménagement est l'outil juridique le plus usité pour remédier à la problématique de la maîtrise foncière dans le cadre d'ouvrages DFCI<sup>38</sup>. En effet, il a spécialement été conçu pour répondre aux besoins de gestion pérenne de ces aménagements qui ont un but d'intérêt général : la protection des massifs forestiers contre les incendies grâce à la libre circulation des forces de lutte et à leur intervention en conditions de sécurité. De plus, "ce statut foncier sécurisé conditionnera désormais les financements publics que ce soit pour les travaux de création ou de mise à niveau des équipements DFCI. Les dépenses liées à cette sécurisation sont éligibles aux subventions publiques."<sup>39</sup> Il permet en outre de dépasser les accords informels (écrits ou verbaux) pour consolider juridiquement l'existence de l'ouvrage et son maintien dans le temps long.

Néanmoins, lorsqu'un ou plusieurs propriétaires privés s'opposent à un projet du PIDAF, ou lorsqu'une collectivité s'oppose au projet défini par le plan départemental de protection de la forêt contre l'incendie (PDPFCI) pour le massif forestier la concernant, le préfet peut, en vertu de l'article L.133-3 du Code forestier, prononcer une déclaration d'utilité publique.

36 Préfecture des Bouches-du-Rhône. La prise de servitude de passage et d'aménagement des infrastructures DFCI, 2014.

37 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

38 Témoignage direct recueilli auprès de F. Joliclercq, chargé de la révision du PIDAF de la communauté de communes Méditerranée Portes des Maures (MPM) dans le Var.

39 DDTM (Var). La prise de servitude de passage et d'aménagement des infrastructures DFCI, 2014.

### **II.1.3. Déclaration d'utilité publique (DUP)**

Les massifs forestiers les plus exposés au risque feux de forêt sont listés à l'article L.133-2 du (nouveau) Code forestier. Pour ces derniers, l'article suivant définit « les travaux d'aménagement et d'équipement pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt » comme étant d'utilité publique. La procédure impose de prime abord la consultation des collectivités concernées avant d'établir une enquête publique selon les dispositions prévues par le Code de l'expropriation.

Lorsque la DUP est prononcée, elle détermine « le périmètre de protection et de reconstitution forestière à l'intérieur duquel lesdits travaux sont exécutés et précise en outre les terrains qui, à l'intérieur du périmètre précité, peuvent faire l'objet d'aménagements pour maintenir ou développer une utilisation agricole des sols afin de constituer les coupures nécessaires au cloisonnement des massifs. »<sup>40</sup>

Dans ce cadre, elle vaut autorisation de défrichement, et implique le déclassement des EBC si nécessaire.

### **II.1.4. Déclaration d'intérêt général ou d'urgence (DIG ou DU)**

Enfin, nous pouvons imaginer le recours à un dernier mécanisme dans la mise en place effective d'ouvrages DFCI. Il est défini à l'article L.151-36 en tant que déclaration d'intérêt général ou d'urgence. Cet outil juridique permet aux collectivités territoriales de prescrire ou d'exécuter des travaux présentant d'un point de vue agricole ou forestier un intérêt général ou d'urgence. La première catégorie de travaux qui peuvent être mis en place dans ce cadre concerne l'aménagement d'ouvrages DFCI : « Lutte contre l'érosion et les avalanches, défense contre les torrents, reboisement et aménagement des versants, défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités ; »<sup>41</sup>.

Ces deux derniers outils peuvent permettre à la collectivité de passer outre la question de la maîtrise foncière en cas d'urgence ou d'intérêt général. Cependant, le manque de littérature concernant ces procédures dans le cadre de l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels pour la protection contre les feux de forêt, limite notre réflexion.

### **II.1.5. Ouvrages PIDAF et propriété publique**

Certaines voies ouvertes à la circulation publique peuvent être définies en tant qu'ouvrage PIDAF lorsque leur positionnement s'avère stratégique. Elles peuvent ainsi constituer des

40 [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/)

41 Idem.

zones d'appui ou des voies de liaison profitables aux forces de lutte contre les incendies. Un arrêté préfectoral définit les opérations de débroussaillage à réaliser sur les portions de routes concernées.<sup>42</sup>

## **II.2. Actions complémentaires aux ouvrages DFCI**

En référence aux arguments exposés en première partie, le PIDAF est un document contractuel, fruit d'un travail de collaboration entre les acteurs du territoire, mais surtout, fruit d'une volonté commune de protéger les massifs forestiers des incendies à l'échelle d'une intercommunalité. Ainsi, l'aménagement d'une coupure de combustible ne se fait pas au hasard, mais est issu d'un dialogue avec les exploitants (agriculteurs, éleveurs, gestionnaires forestiers) pour oeuvrer vers un but commun (cf. III.). Il est difficile dans ce contexte local de dépasser les accords informels lorsque le projet est basé sur une confiance réciproque et des intérêts pour chacune des parties. En effet, d'un côté la commune, par la mise en place d'actions complémentaires aux ouvrages DFCI, peut réduire les coûts d'entretien (débroussailllements fréquents), et de l'autre, l'exploitant peut développer son activité.

### **II.2.1. Culture**

Dans le cadre de la mise en culture d'une zone d'appui ou d'une zone attenante à un ouvrage DFCI, peu de travaux de recherche abordent la question d'éventuelles conventions à mettre en place entre propriétaires privés et agriculteurs, ou entre agriculteur et commune. Dans les faits<sup>43</sup>, l'agriculteur est très souvent le propriétaire des fonds qu'il exploite. En effet, la culture, et notamment la viticulture ou l'oléiculture, plébiscitées pour leur efficacité dans la protection contre les feux de forêt, nécessitent un matériel important, et de vastes surfaces exploitables pour être rentables. Les parcelles cultivées sont ainsi le plus souvent contiguës pour optimiser les déplacements et centraliser les récoltes. Dans cette optique, les ouvrages DFCI valorisés par la mise en culture se situent, de fait, en continuité d'une exploitation agricole existante.

Plusieurs cas de figure sont envisageables :

(i) l'agriculteur est propriétaire du terrain inexploité attenant à son exploitation et diagnostiqué pertinent pour la DFCI. La commune sollicite son accord pour le mettre en culture :

- Le cas idéal suppose que l'agriculteur ait la volonté, l'intérêt (potentialités du terrain, protection de son domaine des incendies) et la capacité financière d'agrandir son exploitation.

42 Témoignage direct recueilli auprès de F. Jolielercq, chargé de la révision du PIDAF de la communauté de communes Méditerranée Portes des Maures (MPM) dans le Var.

43 Idem.

La mise en culture effective du terrain boisé nécessite la constitution d'une demande de défrichement auprès de la DDT. Celle-ci est établie par l'agriculteur, pour son compte.

- Si le propriétaire n'est pas d'accord dès le départ avec le projet, par manque d'intérêts, le projet n'est pas maintenu. A moins qu'il soit reconnu d'intérêt général et dépasse le simple intérêt de l'agriculteur. Dans ce cas, si des terrains d'entente ne sont pas trouvés entre la collectivité et le propriétaire, celle-ci peut engager une procédure de déclaration d'utilité publique. Cette dernière s'appuie sur l'article 545 du Code civil : « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». Les communes sont réticentes quant à l'utilisation de cette procédure administrative qui rend impuissants les propriétaires.<sup>44</sup>

(ii) la commune est propriétaire du terrain inexploité diagnostiqué pertinent pour la DFCI :

- Une des possibilités envisageables dans ce cas est l'échange de terrains boisés entre commune et agriculteur. Celui-ci nécessite que l'agriculteur possède des parcelles de surfaces équivalentes. L'échange s'effectue par acte administratif ou notarié. Nous aborderons ce cas dans la troisième partie du présent mémoire.

- Une autre possibilité concerne la vente du terrain à l'agriculteur, à l'euro symbolique ou non. La vente peut s'effectuer par acte administratif ou notarié.

- Finalement, nous pouvons imaginer la mise en place de baux entre la commune et l'agriculteur. Bien que peu d'écrits mentionnent le recours à l'utilisation de ces conventions, elles demeurent parfaitement envisageables.

(iii) le terrain inexploité diagnostiqué pertinent pour la DFCI appartient à un propriétaire privé :

- De la même manière, si l'intérêt général est menacé, une DUP peut être prononcée.

## II.2.2. Pastoralisme

La contractualisation dans le cadre du pastoralisme soulève de nombreuses réflexions. La plus fondamentale d'entre elles repose sur le droit foncier, à savoir : **comment la pratique du pastoralisme s'inscrit-elle dans un contexte juridique occidental, en l'occurrence français, où la propriété privée, via le droit des biens, fait loi ?** Cette question à un article d'Olivier Barrière (Chercheur en anthropologie du droit, IRD-UMR ESPACE-DEV, Maison de la Télédétection, 34093 Montpellier) et de Cécile Bes (Doctorante en anthropologie du droit, Université Paris1) : « Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire. »<sup>45</sup>, fruit d'un travail de recherches et d'expérimentations, notamment dans le Parc National des

44 Témoignage direct de Maryline Foucaut, chef du service urbanisme de Bormes-les-mimosas.

Cévennes, en collaboration avec entre autres, des éleveurs, des élus, la SAFER, et des propriétaires fonciers. Leurs réflexions sont discutées dans les paragraphes suivants et mis en parallèle avec notre problématique.<sup>46</sup>

Les textes de loi d'une société définissent le cadre juridique permettant à ses citoyens d'exercer légalement leurs droits au regard du contexte et des croyances de l'époque, dépendant directement de l'histoire passée.

Ainsi, pour comprendre les enjeux du contexte actuel et dans l'optique d'imaginer un nouveau paradigme s'imbriquant au mieux avec les besoins actuels, il est primordial d'analyser l'évolution de nos pratiques dans le temps et les réglementations qui les ont régies.

Au Moyen-Âge et sous l'Ancien régime, le droit d'usage pastoral correspondait à la « vaine pâture » et au droit de parcours. La première autorisait la pâture sur les champs en jachère, non clos, d'une commune par ses habitants. La seconde, extension de la vaine pâture, autorisait le pâturage de commune à commune. Elles étaient toutes deux des servitudes réciproques : lorsqu'une partie autorisait la pâture sur sa terre, elle pouvait à son tour faire paître ses bêtes sur le ou les terres voisines.

La relation de l'homme vis-à-vis de la propriété privée n'était pas celle que l'on connaît aujourd'hui. La terre était au service de la communauté, tant et si bien que le pastoralisme faisait partie des mœurs, praticable par tout un chacun. La Révolution française de 1789 marque un tournant dans l'histoire française. En 1804, le législateur définit la propriété privée comme « *le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements* » (art. 544 du Code civil), à l'encontre de la multiplicité d'usage des sols. La loi du 22 juin 1890 est venue en ce sens abolir le droit de vaine pâture. Les communes avaient alors le choix de le conserver ou non sur leur territoire. Aujourd'hui, bien que souvent oublié, il est défini par les articles 651-1 à 651-10 du Code rural. Il a fallu attendre la fin du XXème siècle pour constater un regain d'intérêt pour le pastoralisme, avec, notamment, la loi n°72-12 du 3 janvier 1972 relative à la mise en valeur pastorale.

Les deux auteurs de cet article ont mis en exergue la dichotomie entre l'échelle de la propriété privée et l'échelle du territoire, entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif. Si bien que le

45 **Olivier Barrière et Cécile Bes**, « Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 17 Numéro 1 | mai 2017, mis en ligne le 25 mai 2017, consulté le 17 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/18362> ; DOI : 10.4000/vertigo.18362

46 A ce sujet, il n'est pas question ici de plagiat déguisée, tout le crédit de ces informations revient aux auteurs de l'article : Olivier Barrière et Cécile Bes. Leur rigoureux travail est une des briques structurantes de notre compréhension pour le maintien dans le temps long des activités pastorales sur les coupures de combustible.

droit de pâture peut ainsi se heurter aux droits de la propriété privée. Afin de passer outre les « rétentions foncières »<sup>47</sup> de certains propriétaires, alors même que leurs terrains sont laissés à l'abandon, vis-à-vis des éleveurs, ils proposent un nouveau paradigme qui défendrait les droits d'usage pastoraux. Il concerne les collectivités territoriales dont l'identité dépend fortement du pastoralisme. Il s'agirait de mettre en avant ce faire-valoir de manière à placer l'intérêt collectif devant l'intérêt individuel.

Ce nouvel état d'esprit a fait émerger de nombreuses innovations juridiques telle que la servitude pastorale définie comme « l'obligation de tout fonds non clos de laisser le libre passage et broutage des troupeaux du territoire sans que ceux-ci ne causent de préjudice dans le but de maintenir la mobilité des troupeaux dans le territoire. ». Celle-ci s'appuie notamment sur l'article L.131-1 du Code rural définissant le pastoralisme comme étant d'intérêt général en zone montagnarde ainsi que sur la « tolérance de passage des usages locaux identifiés par le Recueil officiel des usages locaux de 1963 »<sup>48</sup>. D'autres outils comme le pacte pastoral, la clause de priorité pastorale, ou la création de nouveaux zonages spécifiques au pastoralisme au sein des documents d'urbanisme : Ap (Agricole pastoral) et Np (Naturelle pastoral), viennent renforcer cette notion de territoire primant sur la propriété privée.

Néanmoins, ces avancées, bien que très prometteuses, concernent nous l'avons vu les collectivités pour lesquelles le pastoralisme occupe une place importante voire majeure dans leur identité et leur économie. Ce n'est pas forcément le cas pour toutes les régions ou départements exposés au risque « feux de forêt ». Pour autant, la même problématique de propriété foncière s'applique au reste de la France en ce qui concerne le droit de pâturage. La convention pluriannuelle de pâturage, définie à l'article L.148-1 du Code rural, a vu le jour pour encadrer juridiquement cette pratique pastorale.

### **II.2.2.1. Convention pluriannuelle de pâturage (CPP)**

Afin d'accéder au foncier, l'éleveur (ou le groupement pastoral) doit passer une convention avec chacun des propriétaires concernés. Elle est définie en tant que convention d'exploitation pluriannuelle de pâturage pour une durée de 5 ans minimum, pouvant être portée à 9 ans par arrêté préfectoral. Elle permet ainsi de maintenir l'entretien des coupures de combustible par la pâture du troupeau, sur des durées relativement longues. Dans ce cadre, elle permet à l'éleveur d'accéder à une certaine reconnaissance sociale en contribuant à la protection contre le risque « feux de forêt ».

Elle concerne « les parcours, pâtures, landes et bois (terrains non cultivables) ; elle ne peut s'appliquer (sauf cas d'utilisation des « sous produits » comme les regains ou l'herbe entre des vergers...) sur des terrains cultivés ou en friche classés terres. Pour ces derniers, on dispose

47 Terme employé dans l'article d'Olivier Barrière et de Cécile Bes.

48 Extrait du même article.

du commodat gratuit (ou prêt à usage), de la Convention de Mise à Disposition ou du bail rural.”<sup>49</sup>.

Cette convention s'articule autour d'un descriptif détaillant les termes du contrat (durée, période de pâturage, prix de location...), d'un cahier des charges détaillant des obligations et des préconisations particulières propres au site en question, et de mesures agroenvironnementales territorialisées (MAETER), et notamment dans le cadre de la DFCI (MAETER DFCI).

#### **II.2.2.2. MAETER DFCI**

Les MAETER DFCI sont des contrats passés entre l'éleveur et l'administration pour une durée de 5 ans, qui coïncide généralement avec la durée de la convention pluriannuelle de pâturage. L'éleveur s'engage dans une démarche de protection de l'environnement qui dépasse le simple accès au foncier. Ces contrats définissent des objectifs contrôlés par l'administration tel que le maintien du phytovolume sous un seuil de 2500 m<sup>3</sup>, lui assurant un revenu complémentaire, financés par des crédits européens, l'Etat, et les collectivités territoriales.

Ces engagements, convention pluriannuelle de pâturage et MAETER DFCI, sont, comme le témoigne le CERPAM, souvent renouvelés plusieurs fois (plus de 20 ans). Cela est très intéressant en ce qui concerne notre problématique de pérennisation des espaces multifonctionnels puisqu'ils assurent pour le gestionnaire de la DFCI, un entretien régulier de la coupure, assurant son opérabilité sur le long terme.

#### **II.2.2.3. L'exemple de la coupure de combustible de Garéoult (Var)**

Nous l'avons rapidement abordé en première partie en tant que modèle concret de l'utilisation du sylvopastoralisme dans le cadre de la DFCI, mais nous n'avons pas approché l'aspect de la contractualisation. La commune et l'éleveur sont liés par une convention pluriannuelle de pâturage lui permettant un accès foncier tout au long de l'année. Celle-ci lui permet également d'être logé dans une habitation légère, et de commercialiser des fromages en vente directe, issus de son élevage. De plus, ce dernier bénéficie d'un contrat agro-environnemental (MAETER DFCI) depuis 2007, qui l'engage au "raclage annuel des herbacées de niveau 4 (d'après une grille du CERPAM) sur 80 hectares, avant le mois de juin sur la zone d'appui DFCI, et une fois par an dans la zone de renfort pastoral.”<sup>50</sup>.

### **II.2.3. Sylviculture**

49 CERPAM. Coupures de combustible pâturées, le guide pratique. OIER-SUAMME, CERPAM. Mai 2010, 131 pages.

50 Idem.

En ce qui concerne la sylviculture en tant qu'action complémentaire à un ouvrage DFCI, nous devons tenir compte du propriétaire du fond en question. Comme nous l'avons abordé en première partie, la sylviculture ne peut pas se substituer à une zone d'appui car les forces de lutte contre les incendies ne pourraient pas intervenir en conditions de sécurité. Nous devons ainsi distinguer les deux cas possibles, à savoir : si la zone attenante à l'ouvrage DFCI appartient à la personne publique ou appartient à un propriétaire privé.

### **II.2.3.1. Forêts Publiques**

Une forêt communale est une forêt publique faisant partie du domaine privé de la commune. Celle-ci est « une composante du patrimoine forestier national, répondant à des enjeux d'intérêt général. »<sup>51</sup>. Dans cette optique, leur mise en gestion s'effectue toujours sous un statut commun : le régime forestier, dont le champ d'application est défini par l'article L.211-1 du Code forestier, et l'Office Nationale des Forêts (ONF) en est l'unique gestionnaire.

Ainsi, lorsque le tracé de l'ouvrage DFCI s'effectue en forêt communale, la commune peut aisément concilier sur la coupure de combustible, zone d'appui à la lutte contre les incendies, et pratiques sylvicoles en tant que zone attenante car de fait, cette dernière est gérée par l'ONF.

### **II.2.3.2. Forêts Privées**

En forêts privées, les choses sont différentes puisque leur mise en gestion dépend de la volonté des propriétaires privés. Ces derniers peuvent chercher à valoriser leurs parcelles boisées tout en participant à la protection contre les feux de forêt, mais la collectivité ne peut les y contraindre. Ces forêts peuvent dans ce cadre être gérées par des gestionnaires forestiers professionnels (GFP), des experts forestiers ou des coopératives forestières.<sup>52</sup>. Ces actions ne sont pas à proprement parlé des ouvrages DFCI dans la mesure où ils s'effectuent de manière éparse dans les massifs forestier.

## **II.3. Le cas du PPRIF**

Le PPRIF, à l'inverse du PIDAF, est un document réglementaire valant servitude d'utilité publique en tant qu'annexe du PLU. Ainsi, lorsqu'il est prescrit puis approuvé, les pistes de défense en interface habitat-forêt ainsi que les obligations légales de débroussaillage faisant partie intégrante du documents, lorsqu'il existe, sont, de fait, grevées d'une servitude d'utilité publique. La question de la maîtrise foncière ne se pose donc pas.

51 [www.onf.fr](http://www.onf.fr)

52 Témoignage direct recueilli auprès de F. Joliclercq, chargé de la révision du PIDAF de la communauté de communes Méditerranée Portes des Maures (MPM) dans le Var.

## **II.4. Coupures agricoles**

Ce paragraphe suit le même raisonnement que pour le point de la mise en culture dans le cadre d'actions complémentaires aux ouvrages DFCI abordé plus en amont, en cela que la volonté d'une commune de créer des coupures agricoles ne peut se matérialiser que dans les cas d'une maîtrise foncière des parcelles concernées par la commune ou l'agriculteur en question.

## **II.5. Mise en place des aménagements multi-fonctionnels**

### **II.5.1. Ouverture des espaces**

La mise en place d'un ouvrage multifonctionnel nécessite un premier travail que l'on qualifie d'ouverture. Il requiert l'utilisation de moyens mécaniques manuels ou non, selon les besoins, les possibilités et le budget alloué. En terrain boisé, l'arrachage des arbres nécessite l'emploi d'engins adaptés, ce qui n'est pas le cas pour un champ à désherber par exemple.

#### **II.5.1.1. Dossier de défrichement**

Lorsque l'ouverture d'une parcelle entraîne le changement de destination de cette dernière, le maître d'ouvrage doit, en amont de tous travaux, constituer un dossier de défrichement qui fera l'objet d'une autorisation ou d'un refus par la DDT du département concerné.

Il concerne ainsi seulement la mise en culture des terrain, car le pastoralisme ou la sylviculture n'entraînent pas la modification de la destination du terrain.

De plus, l'avis favorable des services de l'Etat concernant la demande de défrichement de l'agriculteur ne s'effectue pas sans conditions. Afin d'éviter une taxe à l'hectare, ce dernier peut réaliser un "un boisement compensateur sur un autre terrain"<sup>53</sup>.

#### **II.5.1.2. Techniques d'ouverture et d'entretien**

Le débroussaillage manuel est simple à mettre en œuvre, il requiert du matériel léger et peut s'effectuer sur des terrains rocailleux ou à forte pente. Il permet un travail précis en tenant compte des espèces protégées végétales ou animales. Bien qu'il s'utilise en ouverture comme en entretien d'ouvrage, le coût et le temps qu'il induit peuvent constituer deux inconvénients majeurs.

Le débroussaillage mécanique permet, en contraste, une intervention plus conséquente. Il nécessite un matériel lourd, c'est-à-dire des engins munis de broyeur à axe horizontal ou

53 <http://draaf.grand-est.agriculture.gouv.fr/Defrichements>

vertical, et un terrain relativement plat et peu rocailleux. La période de coupe est également importante afin d'éviter une repousse trop rapide, soit, au mieux, à la fin du printemps ou de l'automne.

Le brûlage dirigé consiste en la mise à feu volontaire et maîtrisée d'une surface donnée par des équipes spécialisées (sapeurs-pompiers, ONF ou SDIS) afin de garantir la sécurité civile. Son efficacité est à mettre en perspective avec les contraintes qu'il impose. Entre autres, les conditions météorologiques doivent être propices à l'utilisation du feu (absence de vent ou vent très faible, hygrométrie du sol et de la végétation particulières), et des travaux préalables sont souvent nécessaires pour contenir les flammes.<sup>54</sup>.

## **II.6. Conclusion**

La maîtrise foncière est une condition primordiale à l'aménagement d'espaces multifonctionnels, et si celle-ci est prévue dans le cadre de la servitude de passage et d'aménagement pour pallier le morcellement des massifs en propriétés privées, elle ne demeure pas évidente en dehors de son champ d'action.

La contractualisation dans l'optique d'un maintien sur le temps long de ces aménagements ne semble adaptée que dans le cadre du pastoralisme.

54 CERPAM. Coupures de combustible pâturées, le guide pratique. OIER-SUAMME, CERPAM. Mai 2010, 131 pages.

### **III. Quels enseignements tirer de ces réflexions pour le cas de la commune de Bormes-les-mimosas ?**

Bormes-les-mimosas comptait 8012 habitants au 1 janvier 2018, d'après le dernier recensement de la population. C'est une grande commune de 97,3 km<sup>2</sup> qui jouxte la mer au Sud et s'étend dans la forêt du massif des Maures, au Nord. Jouissant d'un climat méditerranéen, elle est soumise chaque été à la sécheresse dont l'amplitude semble s'accroître d'année en année.

Elle est équipée d'un PPRIF approuvé le 15 Janvier 2014, modifié le 15 Février 2016, ainsi que d'un plan communal de sauvegarde (PCS) approuvé en 2011, mis à jour en 2016.

#### **III.1. Événement catastrophe : constat**

1965, 1990, 2003... sont des dates bien ancrées dans les mémoires autochtones. Elles correspondent à de grands incendies de forêt qui ont marqué l'histoire communale et le feu du 25 juillet 2017 vient malheureusement agrandir cette liste, ravageant plus de mille hectares de forêt en site classé.

L'état d'urgence qu'a généré cet événement, qui s'est déclaré de nuit poussé par un mistral dépassant 120 km/h en rafales pour finalement être maîtrisé deux jours après, a mis en exergue toutes les lacunes des dispositifs de prévention et de protection du risque incendie de la commune.

L'incendie, d'une rare virulence, a été stoppé soit par la mer, soit par les vignes, soit par un changement d'orientation du vent. Dans de telles conditions les forces de lutte ne pouvaient pas combattre. Elles ont donc veillé à protéger les personnes et les biens, si bien que seules quelques constructions ont subi des dommages extérieurs. Au total, 12 000 personnes ont été évacuées en un temps record.

La commune de Bormes-les-mimosas choquée et traumatisée veut profiter des retours de cette expérience et des consciences encore chaudes pour renforcer la prise en compte du risque « feux de forêt » dans sa politique, et anticiper les prochains étés à venir. Si la collectivité n'a que très peu de prise sur l'aléa, surtout s'il est d'origine criminelle, il est de son ressort de réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement sur son territoire.

Elle a ainsi organisé très rapidement, de son propre chef, des visites de terrain avec les services de l'Etat, la DDTM (Var), le SDIS (Var), la DREAL (PACA<sup>55</sup>) ainsi que les représentants des agriculteurs locaux. De plus, le PLU venant d'être arrêté en mai 2017, soit deux mois avant l'incendie, la municipalité a décidé de l'annuler afin de reprendre dans le

55 PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur (Région)

document d'urbanisme en cours de révision, la problématique de cet incendie qu'elle venait de subir... Ces réunions ont permis de commencer à dessiner une cartographie des zones tampons qui pourraient être mises en culture en intégrant certaines demandes des domaines viticoles qui cherchaient à étendre leurs exploitations (cf. Annexe 3).

Un peu plus d'un mois après, le 2 et 3 septembre 2017, s'est déclaré un autre feu de forêt sur la commune de la Londe, voisine de Bormes-les-mimosas. Le Préfet du Var a alors décidé que les projets de création de coupures de combustible par la mise en culture ou le pastoralisme devrait être menés par les deux communes dans le cadre du PIDAF, c'est-à-dire à l'échelle de l'intercommunalité Méditerranée Porte des Maures (MPM), dont elles font partie. Cela afin de faciliter et rassembler les démarches dans un même document. Les municipalités devront ensuite intégrer les projets dans leurs PLU respectifs.

Ainsi, avec le bureau d'étude EGA<sup>56</sup> missionné par la communauté de communes MPM pour l'élaboration du PIDAF, les services de l'Etat et les représentants de la collectivité, nous avons réalisé un diagnostic poussé de la commune, en s'appuyant sur le document de travail préalablement réalisé (cf. Annexe 3), afin de comprendre comment s'est développé le feu, et déceler les points clés à aménager pour être mieux préparé et protégé en cas de nouvelle catastrophe.

Nous diviserons cette troisième partie en deux axes correspondant pour chacun d'eux à diverses problématiques spécifiques liées à l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels. Nous aborderons en premier lieu (1) la question du site classé du Cap Bénat au sein duquel des domaines viticoles souhaitent étendre leurs exploitations. Nous analyserons ces demandes de reconquêtes agricoles ainsi que les parcelles retenues dans le cadre du PIDAF, vis-à-vis des contraintes qu'impose le site classé.

En tenant compte de son contexte géographique, économique et paysager, ainsi que des retours d'expérience de l'incendie de 2017, il est tout de suite apparu évident que l'utilisation de la vigne comme coupure de combustible serait la solution la plus adaptée. En effet, Bormes-les-mimosas compte sur ses terres de nombreux vignobles jouxtant le massif forestier des Maures qui a brûlé. Ces cultures ont servi d'écrans quasiment infranchissables par les fronts de flammes.

Dans un second temps, nous étudierons (2) le cas d'un échange de parcelles entre Bormes-les-mimosas et un agriculteur dans le but de créer des coupures de combustible cultivées. Ce cas particulier nous permettra de nous interroger sur l'éventuel ajout de clauses suspensives dans l'acte notarié ou administratif entre la collectivité et le futur exploitant, de manière à assurer et pérenniser la mise en culture.

56 EGA : Environnement Gestion Aménagement, dirigé par François Joliclercq, est un bureau d'études de Cogolin (Var). L'élaboration et la révision de PIDAF font partie de son champ de compétences.

### III.2. Le site classé du Cap Bénat

Une grande partie de la commune de Bormes-les-mimosas, située à l'ouest de la pointe du Cap Bénat, est située dans le périmètre d'un site classé (cf. Annexe 1). Nous y trouvons des domaines viticoles de renom dans la plaine littorale, le hameau de Cabasson, des plages et un cap (Bénat) réputés, ainsi qu'un ensemble de collines en arrière-plan. Cet ensemble paysager remarquable est en réalité fragile et l'incendie de l'été 2017 a manqué de le détruire en totalité. Nous avons pu être témoins de l'efficacité de la culture des vignes en tant que coupures de combustible naturelles. Le front de flamme, en se heurtant aux premières rangées, s'arrête brusquement, n'ayant plus de matière à brûler. Cependant, lorsque le massif n'est pas entièrement ceinturé par l'agriculture (ici essentiellement viticole), le feu n'est pas contraint de s'arrêter et s'engouffre entre les champs, le long de continuités végétales non entretenues et sa propagation continue.



*Illustration 7: Photographies de Ph. Granveaud. Sapeurs pompiers Bormes - Le Lavandou. Vignes "pare-feu" dans le site classé du Cap Bénat.*

L'objectif commun, entre les viticulteurs et la collectivité, est le cloisonnement du massif forestier par la mise en culture de ces « mèches » de manière à créer une continuité cultivée bloquant ainsi la propagation d'un futur feu.

L'autre problématique est celle des « sautes » de feu, caractérisées comme étant des « phénomènes globaux qui impliquent successivement le départ, le vol et la chute d'un brandon et l'éclosion



*Illustration 6: Photographies de Ph. Granveaud. Sapeurs pompiers Bormes - Le Lavandou. "Saute" de feu dans un massif du site classé du Cap Bénat.*

d'un foyer secondaire. »<sup>57</sup>. Elles sont imprévisibles, et la distance qu'elles peuvent parcourir dépend de l'ampleur de l'incendie (par la puissance qu'il délivre), et de la force du vent. D'après les témoignages recueillis auprès de pompiers sur le terrain, les sautes peuvent parcourir aisément des centaines de mètres de distance. Dans ces dispositions, les forces de lutte peuvent se retrouver coincer entre deux brasiers, contraintes de battre en retraite.

Le diagnostic du site a soulevé la possibilité d'élargir la zone agricole de manière à limiter les probabilités de sautes de feu du massif forestier des Maures voisins à la forêt du littoral et à protéger les habitations en interface avec les bois (cf. Annexe 1). Ces arguments sont des briques qui permettront d'appuyer et de justifier les demandes auprès des autorités administratives<sup>58</sup>.

S'ajoutent à ces objectifs issus de l'état des lieux post-incendie, les demandes des Domaines viticoles locaux d'étendre leurs exploitations par la création de nouveaux champs cultivés de vignes ou d'oliviers, qui leurs permettraient de s'auto-protéger. Ces demandes, après validation des services de l'Etat, feront l'objet de déclassement des espaces boisés classés (EBC)<sup>59</sup> en zone Naturelle "Littoral"<sup>60</sup> et d'une extension de la zone Agricole existante, dans le cadre du second arrêt du PLU.

Cependant, dans le cadre de l'élaboration du PLU, le Maire n'est pas seul décisionnaire. En effet, l'avis de la DREAL concernant des aménagements dans le périmètre du site classé est obligatoire et prépondérant. De plus, le projet de PLU, concernant le déclassement de ces EBC au profit de la mise en culture, devra faire l'objet d'un passage en commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), qui, aux regards de nombreux critères (paysagers, environnementaux), peut donner un avis favorable ou défavorable au document d'urbanisme (cf. I.3.2. du présent mémoire).

En appui du travail d'analyse des zones tampons judicieuses à mettre en culture, le cabinet d'études d'urbanisme Citadia, missionné par la commune, en charge de la révision du PLU, a réalisé une étude paysagère sur le site classé. La DREAL a demandé la réalisation de cette étude de manière à minimiser l'impact des futurs aménagements. Elle dresse ainsi le bilan du site, de son relief, des grandes lignes naturelles qui font la beauté de ce paysage exceptionnel.

Un des objectifs principaux était de définir le positionnement du piémont, c'est-à-dire la « rupture » entre la plaine et les flancs de collines, pour établir une limite naturelle à l'extension de la zone agricole. Ce tracé est issu de l'analyse topographique du site couplée à

57 Cemagerf, 2002.

58 DREAL et CDNPS.

59 Cf. I.3.2.1 du présent mémoire.

60 Classement spécifique, issu de la Loi Littoral du 3 janvier 1986, concernant les zones naturelles pour les communes en bord de mer



*Illustration 8: Victor Versiglioni. Prise de vue du site classé du Cap Bénat depuis la mer. 25 avril 2018.*

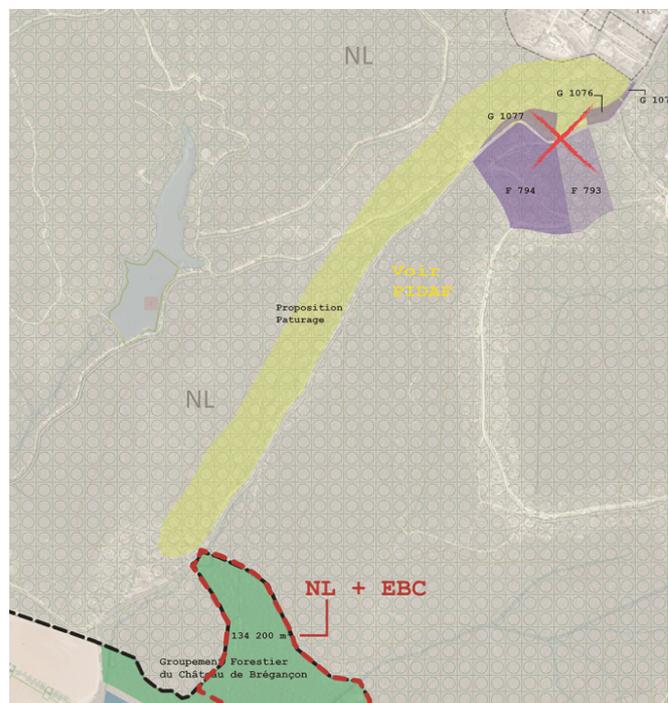
l'analyse des perceptions du paysage depuis la mer, en bateau, lors d'une sortie réalisée le 25 avril 2018.

Concrètement, un premier bandeau formé de pinèdes (forêt de pins) au premier plan constitue un écran qui masque la culture de la vigne dans la plaine. Au second plan se situent les collines brûlées. D'autre part, l'étude a mis en valeur les continuités végétales qui encerclent les champs, comme lignes structurantes du site. Cet ensemble cohérent fait l'identité du paysage et doit être conservé.

D'un côté, la commune souhaite protéger le site des feux de forêt en cloisonnant le massif par la culture, tout étant consciente de la valorisation de son patrimoine remarquable. De l'autre, la politique de protection du site classé de la DREAL et de la CDNPS tend à sauvegarder l'existant. Les deux points de vue semblent légitimes mais peuvent entrer en contradiction (cf. I.3.2.).

Pour illustrer ce dernier point, prenons l'exemple d'une des zones clés repérée dans le PIDAF (cf. Annexe 2), présentée en jaune sur l'image ci-contre. Cette zone avait été identifiée suite au retour d'expérience du SDIS : cet ouvrage s'appuierait sur la route de Cabasson qui traverse le massif (sous la zone jaune). Le positionnement de cet ouvrage DFCI se trouve néanmoins en partie dans le périmètre du site classé. Lors d'une visite de ce secteur par la DREAL, la proposition initiale de mise en culture d'oliviers le long de la route n'avait pas obtenu son aval. En revanche, la mise en pâture, seulement sur son côté ouest (sens d'arrivée du feu), est envisageable.

Finalement, des compromis ont été mis en place de manière à concilier les volontés de chacun. Voici un exemple des modifications retenues dans la dernière version du PLU.



*Illustration 9: Extrait du document de travail en Annexe 3 : Projet de coupure pâturée.*



*Illustration 10: Extrait du PLU de 2015 (gauche) et du PLU présenté à l'exposition publique en mai 2018 (droite)*

### **III.3. Le domaine de l'Angueiroun**

M. Dumont est propriétaire du domaine viticole de l'Angueiroun sur la commune de Bormes-les-mimosas. Les premières rangées de ses vignes, situées en pourtour du massif forestier, ont subi d'importants dégâts lors de l'incendie de juillet 2017. Aujourd'hui, cet agriculteur conciliant souhaite étendre son exploitation tout en participant au cloisonnement de la forêt. Nous avons ainsi travaillé en partenariat afin de trouver des terrains d'entente équitables, identifiés dans le PIDAF et pouvant être intégrés dans la révision du PLU.

#### **III.3.1. Projet n°1**

Le diagnostic territorial que nous avons réalisé a soulevé l'existence de deux parcelles susceptibles de faire l'objet d'aménagements multi-fonctionnels sur la propriété de M. Dumont. Afin de retranscrire la démarche de collaboration que nous avons menée dans le cadre de la révision du PIDAF, voici un court extrait du compte rendu de la réunion de concertation du 19/02/2018, rédigé par François Joliclercq<sup>61</sup>. Il traduit nos conclusions concernant un des deux projets identifiés sur la propriété de M. Dumont : *"Un projet d'extension des vignes existantes est identifié. Il est proposé de retenir ce secteur comme Z.I.A.P (Zone d'Intervention Agricole Prioritaire)<sup>62</sup>. Les tracés sont à fournir par la commune*

61 François Joliclercq : Chargé de la révision du PIDAF de la communauté de communes Méditerranée Porte des Maures.

62 ZIAP : Zone d'Intervention Agricole Prioritaire. Terme mis en place par François Joliclercq. Ce sont des zones pouvant potentiellement faire l'objet de développements agricoles et présentant un intérêt DFCI.

de BORMES. La F.C<sup>63</sup> du Lavandou serait concernée. Afin que ces projets puissent être situés en appui des vignes existantes, côté Ouest, en direction du vallon. L'exposition au vent ne permettra pas aux moyens de lutte de s'appuyer, mais l'ensemble de l'ouvrage aura le rôle de "coupure passive".". L'annexe n°4 permet de comprendre l'ensemble de notre propos.



Illustration 12: Géoportail. Coupure passive projetée : 3,2 ha (pastille orange), parcelle déjà cultivée par M. Dumont : 1,3 ha (pastille verte).<sup>2</sup>

Une petite partie de la coupure passive projetée (pastille orange sur les illustrations) est propriété de M. Dumont, le reste appartient à la commune du Lavandou, (pointillés verts sur l'illustration ci-contre), comme remarqué dans le précédent contre rendu. Nous aborderons cette problématique un peu plus loin.

Par ailleurs, en complément de cette mise en culture, est projetée la mise en place d'une coupure pâturée, comme l'indique la zone jaune sur l'image ci-contre. L'association de ces deux aménagements multi-fonctionnels créera une discontinuité dans le massif forestier, et renforcera la protection des biens et personnes (cf. Annexe 4).

63 F.C : Forêt Communale.

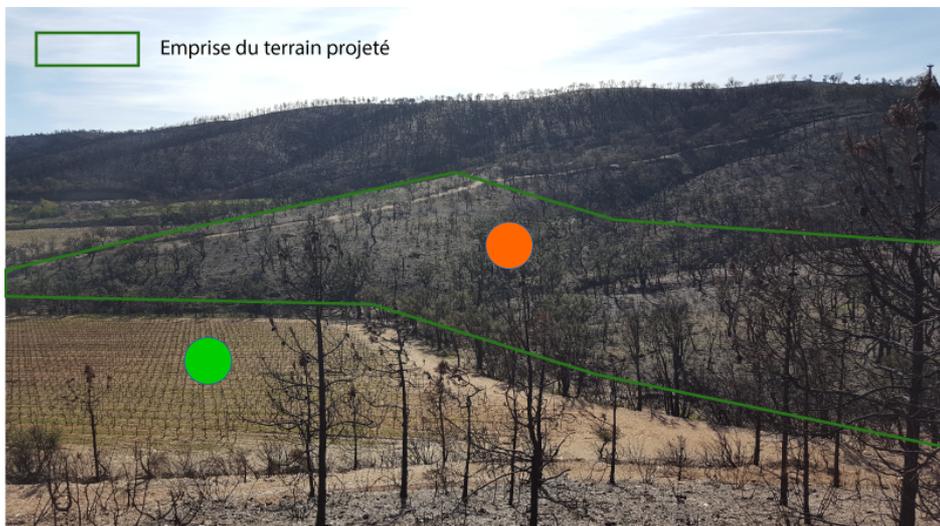


Illustration 11: Victor Versiglioni. Coupure passive projetée : (pastille orange), parcelle déjà cultivée par M. Dumont : 1,3 ha (pastille verte).

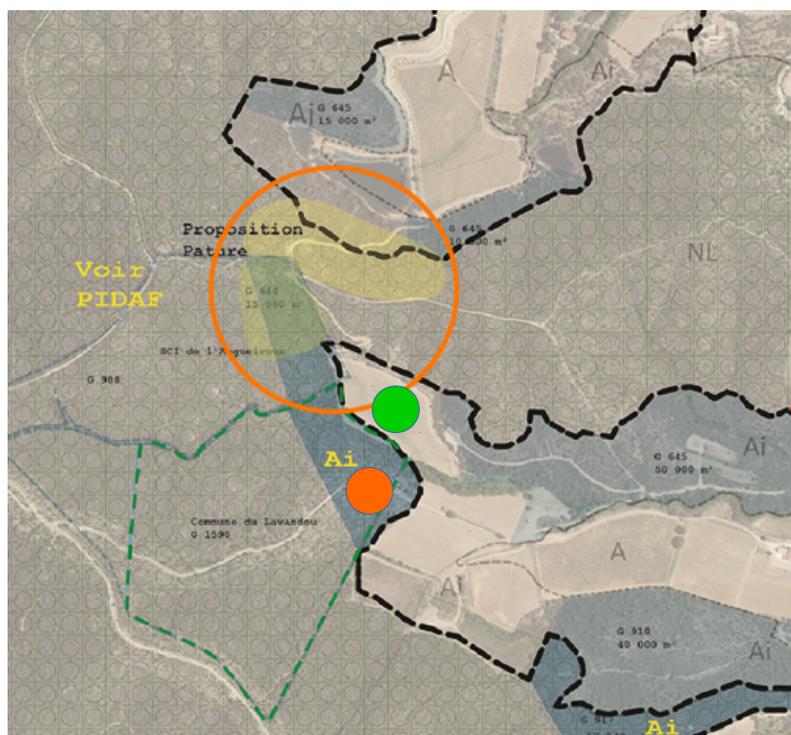
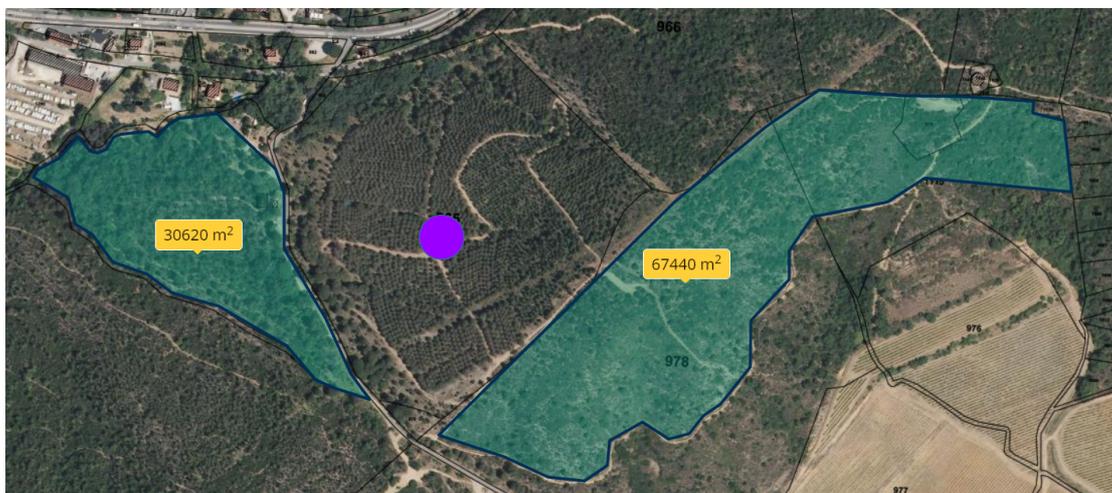


Illustration 13: Extrait du document de travail en Annexe 3. Objectif : empêcher le passage du feu par la zone clé (cercle orange) diagnostiquée suite à l'incendie en juillet 2017 (cf. Annexe 4).

Mme Solinas, bergère sur la commune de Bormes-les-mimosas, cherche de nouveaux terrains pour faire paître ses bêtes. Nous avons sollicité son avis vis-à-vis de ce projet. Dans ce cadre, une convention pluriannuelle de pâturage pourra être mis en place entre Mme Solinas et M. Dumont, propriétaire du fonds. De plus, ce projet pourra faire l'objet de MAETER DFCI<sup>64</sup> engageant la bergère à maintenir un certain niveau d'enherbement sur la coupure contre des revenus supplémentaires.

### III.3.2. Projet n°2

L'autre parcelle susceptible de faire l'objet d'une mise en culture par M. Dumont, appartient à la commune de Bormes-les-mimosas (pastille rouge sur l'illustration ci-dessous)



*Illustration 14: Géoportail. Parcelle projetée : 3 ha (pastille rouge), parcelles appartenant à M. Dumont : 6,7 ha (pastille cyan).*

Les forêts communales sont de fait soumises au régime forestier, et mises en gestion par l'ONF (cf. parties I.2.1.2 et II.2.3 du présent mémoire. En cas de suppression du régime forestier, par la vente de ces terrains, l'ONF demande des compensations de contenances approximativement identiques à la commune, sur d'autres terrains qu'elle aurait acquis.

Ces deux projets ont pu être envisageables car le domaine de l'Angueiroun possède plusieurs parcelles suffisamment grandes, dont la superficie totale est de 6,7 hectares (cf. Illustration 13) pour procéder à un échange juste équitable avec la commune de Bormes-les-mimosas (cf. Illustrations 12 & 14). Cette situation présente un double avantage : les parcelles (6,7 ha) sont contiguës et jouxtent un terrain déjà en gestion par l'ONF (cf. Illustration 14 : pastille violette), facilitant leur mise en gestion.

### III.3.3. La procédure

<sup>64</sup> MAETER DFCI : mesures agro-environnementales territorialisées pour la défense contre les incendies (cf. II.2.2.2. et II.2.2.3. du présent mémoire).

Les projets seront présentés lors de la réunion avec la CDNPS prévue courant juin 2018, dans le cadre de la révision du PLU. Si la commission donne un avis favorable, une succession d'étapes se mettra en place :

#### **III.3.3.1. Acquisition de la parcelle du Lavandou<sup>65</sup>**

La commune du Lavandou est d'accord pour céder sa parcelle à l'euro symbolique à la commune de Bormes-les-mimosas. Cette acquisition se fera par acte administratif.

#### **III.3.3.2. Échange des deux parcelles de Bormes-les-mimosas avec celles du domaine de l'Angueiroun**

L'échange des terrains de la mairie avec ceux du domaine de l'Angueiroun fera aussi l'objet d'un acte administratif. Dans notre cas, l'agriculteur est conciliant et entretient de bons rapports avec le service urbanisme. Le projet est le fruit de la rencontre des volontés des deux parties, dans un climat de confiance et de collaboration.

Dans cette optique, il serait malvenu de la part de la commune d'imposer quoi que ce soit à M. Dumont, par exemple. Nous nous sommes tout de même posés à ce stade de la réflexion la question d'éventuelles clauses suspensives à ajouter au sein de l'acte administratif ou notarié. Elles pourraient concerner un délai de mise en culture limité dans le temps (2 ans par exemple), un type de culture particulier (ici, la vigne) ou encore le sens des rangées (lorsque les rangées de vignes sont positionnées dans le sens de la pente, le feu n'est pas bloqué et peut courir au sol).

Dans notre cas, M. Dumont, viticulteur déterminé à se protéger du feu et à étendre son domaine, semble prêt à mettre en route le projet rapidement. Néanmoins, ce cas particulier n'est sans doute pas généralisable et l'ajout de clauses suspensives peut constituer un outil intéressant dans la gestion du parcellaire.

#### **III.3.3.3. Intégration dans le PLU**

La CDPNS statue le 20 juin 2018 sur l'ensemble des demandes de classement et de déclassement d'EBC sur la commune, dans le cadre de la présentation globale du PLU. En attendant, le bureau d'étude a intégré ces propositions de modifications dans le cadre de la concertation avec le public en mai 2018 avant l'arrêt du PLU.

<sup>65</sup> Le Lavandou, ancien quartier de pêcheurs de la ville de Bormes-les-mimosas, est devenu commune à part entière en 1913. La séparation s'était effectuée de la sorte : le Lavandou a acquis un tiers des terres et du budget total de la commune mère. C'est pourquoi aujourd'hui des parcelles au sein de Bormes-les-mimosas appartiennent au Lavandou.



Illustration 15: Gauche : PLU M1 2015. Droite : PLU Exposition Publique, Mai 2018.

### III.3.3.4. Dossier de défrichement

Dans notre cas, les deux terrains vont faire l'objet de demandes de défrichement par M. Dumont auprès de la DDTM du Var. Cette dernière, présente lors du diagnostic PIDAF sur le terrain et en contact avec la mairie de Bormes-les-Mimosas, a émis un pré-avis favorable à ces deux dossiers, d'intérêts généraux.

### III.3.3.5. Mise en gestion par l'ONF

Les terrains, d'une superficie totale de 6,7 hectares de M. Dumont, cédés à la commune de Bormes-les-mimosas, seront mis en gestion par l'ONF.

## III.4. Conclusion

Ces deux exemples mettent en lumière les spécificités de chaque lieu et les problématiques multiples auxquelles doivent faire face les collectivités pour répondre de manière efficace au risque « feux de forêt ». Nous l'aurons compris, cette démarche passe inévitablement par l'échelon local et par un travail en collaboration avec les acteurs qui façonnent le territoire.

Au final, la révision du PLU de Bormes-les-mimosas, après validation des services de l'État, n'engendrerait le déclassement que de 10 hectares d'espaces boisés classés demeurant en zone naturelle pouvant être cultivés, ainsi que le déclassement de 10 autres hectares de zone naturelle passant en zone agricole. Mais, il ressort surtout que 60 hectares en zone agricole existante vont être mis en culture rapidement. Ce bilan léger comparé à la surface totale de la commune est néanmoins primordial pour la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre le risque « feux de forêt ».

## **Conclusion**

L'aménagement d'espaces multi-fonctionnels dans le cadre de la protection contre le risque "feux de forêt" est l'aboutissement d'un travail de diagnostic territorial fin, à l'échelle communale et intercommunale, en concertation avec les acteurs locaux et les services de l'Etat.

La mise en place de ces aménagements est rendue possible grâce à un certain nombre d'outils de planification et de gestion du parcellaire à la disposition des collectivités.

Ces outils sont indissociables dans l'optique d'une protection des personnes, des biens et de l'environnement efficace et pérenne.

## Bibliographie

- CERPAM. Coupures de combustible pâturées, le guide pratique. OIER-SUAMME, Mai 2010, 131 pages.

## Travaux universitaires

- MERINO Albert, (2015), *Vivre avec le feu en région méditerranéenne : une approche participative multicritère et multi-scénarios appliquée au cas du massif des Maures (Var, France)*, Economies et Finances. Université Paris-Saclay. 592p.

Consulté sur HAL archives-ouvertes.fr, URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01674179>.

## Webographie

- Forêt. Préfecture de Toulon (83). Les services de l'Etat dans le Var, [en ligne].

Disponible sur : <http://www.var.gouv.fr/foret-r422.html> (consulté de janvier à mai 2018)

- Protection de la forêt. Département du Var (83). Partout, pour tous, le Var acteur de votre quotidien, [en ligne].

Disponible sur <https://www.var.fr/environnement/valorisation-des-espaces-naturels/protd> (consulté de janvier à mai 2018)

- ONF. Office National des Forêts, [en ligne].

Disponible sur : <http://www.onf.fr/> (consulté de janvier à mai 2018)

- CNPF. Centre Régional de la Propriété Forestière Provence-Alpes-Côte d'Azur, [en ligne].

Disponible sur : <https://paca.cnpf.fr/> (consulté de janvier à mai 2018)

- Connaître et maîtriser les risques liés à l'environnement - Feu de forêt. Association Orée, [en ligne].

Disponible sur : <http://risquesenvironnementaux-collectivites.oree.org/le-guide/risques-mon-territoire/risques-majeurs/feu-de-foret.html> (consulté de janvier à mai 2018)

- OFME. Observatoire régional de la forêt méditerranéenne, [en ligne].

Disponible sur : <http://www.ofme.org/> (consulté de janvier à mai 2018)

- Risque feux de forêt. Géorisques, mieux connaître les risques sur son territoire, [en ligne].

Disponible sur : <http://www.georisques.gouv.fr/articles/tags/1566> (consulté de janvier à mai 2018)

- Les incendies de forêt face aux impacts des changements globaux. IRSTEA, [en ligne].

Disponible sur : <http://www.irstea.fr/nos-editions/dossiers/incendies-de-foret/incendies-changements-globaux> (consulté de janvier à mai 2018)

- Feux de forêts. Gouvernement, [en ligne].

Disponible sur : <http://www.gouvernement.fr/risques/feux-de-forets> (consulté de janvier à mai 2018)

- Service public de la diffusion du droit par l'Internet : [www.legifrance.gouv.fr/](http://www.legifrance.gouv.fr/) (consulté de janvier à mai 2018)

### **Publications institutionnelles**

- Groupe de travail régional (DDTM 40 et 33, DDT 47, DREAL Aquitaine, Préfecture des Landes, SDIS, DFCI Aquitaine, Chambre de l'agriculture 40, Association des Maires des Landes), 2011, *Guide pour la prise en compte du risque incendie de forêt dans le massif forestier des Landes de Gascogne*, consulté sur <http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr>. (consulté de janvier à mai 2018)

- CERPAM. Lettre trimestrielle n°52, 2016. Consulté sur <https://cerpam.com>. (consulté de janvier à mai 2018)

- DDTM des Bouches du Rhône. Guide méthodologique pour la prise de servitudes de passage et d'aménagement des infrastructures DFCI, 2014. Consulté sur [www.bouches-du-rhone.gouv.fr](http://www.bouches-du-rhone.gouv.fr). (consulté de janvier à mai 2018)

- Préfet de la zone de défense et de sécurité sud. Servitudes pour les équipements de DFCI, avril 2014. Consulté sur [www.ofme.org](http://www.ofme.org). (consulté de janvier à mai 2018)

- Olivier Chandiooux. La sylviculture à objectif DFCI Analyse critique à dire d'experts appliquée à une pinède à pin d'Alep (Bouches-du-Rhône), forêt méditerranéenne t. XXXI, n° 3, septembre 2010. Consulté sur [www.foret-mediterranee.org](http://www.foret-mediterranee.org). (consulté de janvier à mai 2018)

- Direction générale de la forêt et des affaires rurales. Circulaire DGFAR/SDFB/C2007-5040, 2 juillet 2007. Consulté sur <https://info.agriculture.gouv.fr/> (consulté de janvier à mai 2018)

- Direction départementale des territoires de l'Ain. Protéger les boisements dans les PLU,, Octobre 2011. Consulté sur [www.ain.gouv.fr/](http://www.ain.gouv.fr/) (consulté de janvier à mai 2018)

- Préfecture du Var. Guide des équipements de défense de la forêt contre l'incendie, 2013. Consulté sur [www.var.gouv.fr/](http://www.var.gouv.fr/) (consulté de janvier à mai 2018)

### **Jurisprudences**

- CAA Bordeaux, 6 janvier 2009, *Commune de l'Etang Salé*, n° 07BX00389 et 07BX00390 (2 instances). Consulté sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (consulté de janvier à mai 2018)

## **Table des annexes**

### **Annexe 1**

Mise en contexte du feu de forêt du 26 juillet 2017 sur la commune de Bormes-les-mimosas.  
*Image tirée du numéro spécial “Bormes-les-mimosas le Mag” de novembre 2017, sur les incendies de juillet 2017. Extrait issu du Géoportail.*

*Montage Victor Versiglioni*.....52

### **Annexe 2**

Trajectoires des fronts de flammes lors du feu de forêt du 25 au 27 juillet 2017.

Propositions d'aménagements multi-fonctionnels.

*Victor Versiglioni*.....53

### **Annexe 3**

Plan superposant les demandes et les propositions d'aménagements multi-fonctionnels diagnostiqués par la commune de Bormes-les-mimosas en concertation avec les services de l'État et les représentants des agriculteurs locaux.

*Claude Gilbert, cartographe du service urbanisme de Bormes-les-mimosas.*

*Fond de carte : PLU MI 2015*.....54

### **Annexe 4**

Contextualisation de la problématique d'échange des terrains entre la commune de Bormes-les-Mimosas et M. Dumont, propriétaire du domaine de l'Angueiroun.

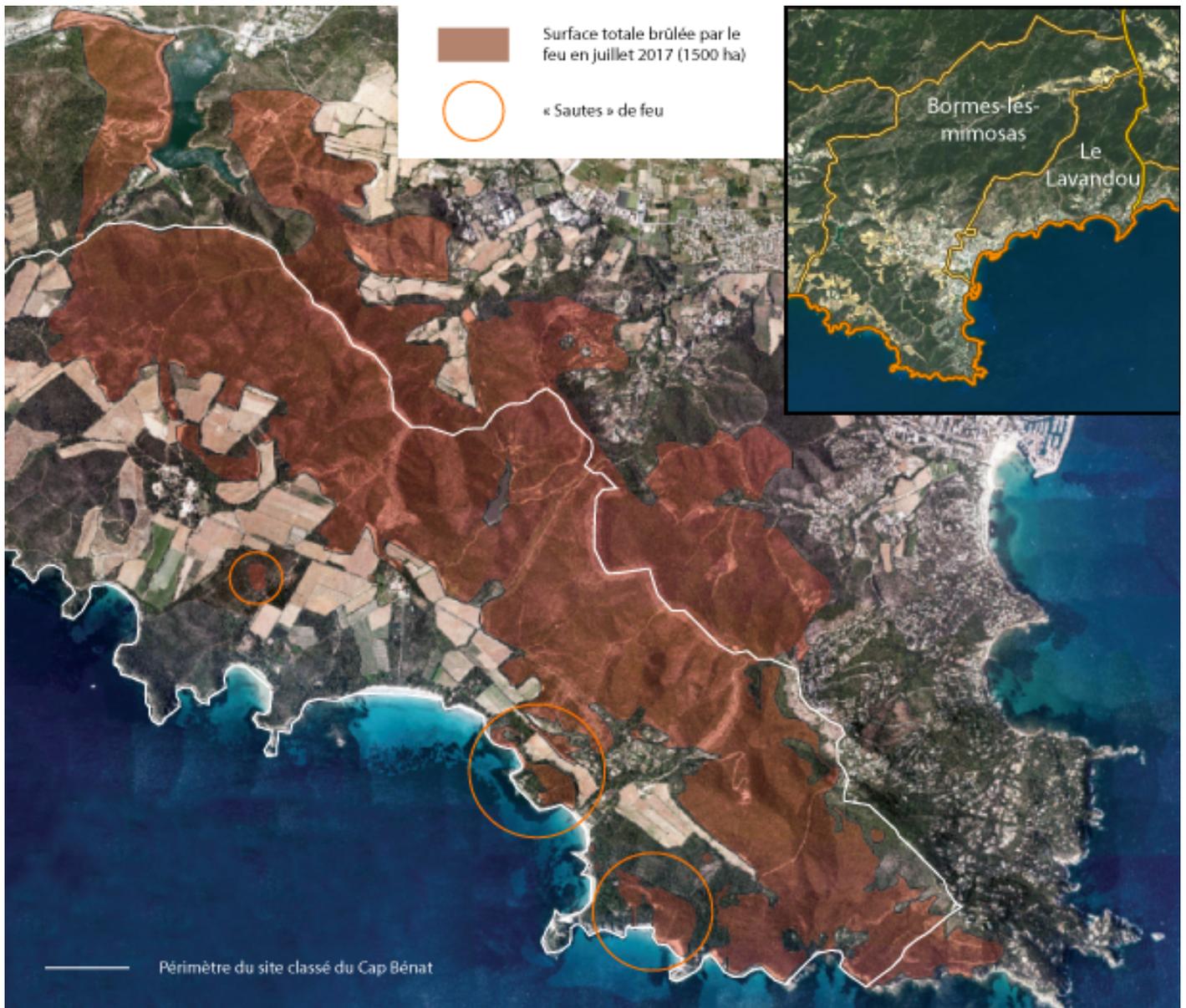
*Extrait issu du Géoportail. Montage Victor Versiglioni*.....55

## Annexe 1

Mise en contexte du feu de forêt du 26 juillet 2017 sur la commune de Bormes-les-mimosas.

*Image tirée du numéro spécial "Bormes-les-mimosas le Mag" de novembre 2017, sur les incendies de juillet 2017. Extrait issu du Géoportail.*

*Montage Victor Versiglioni.*

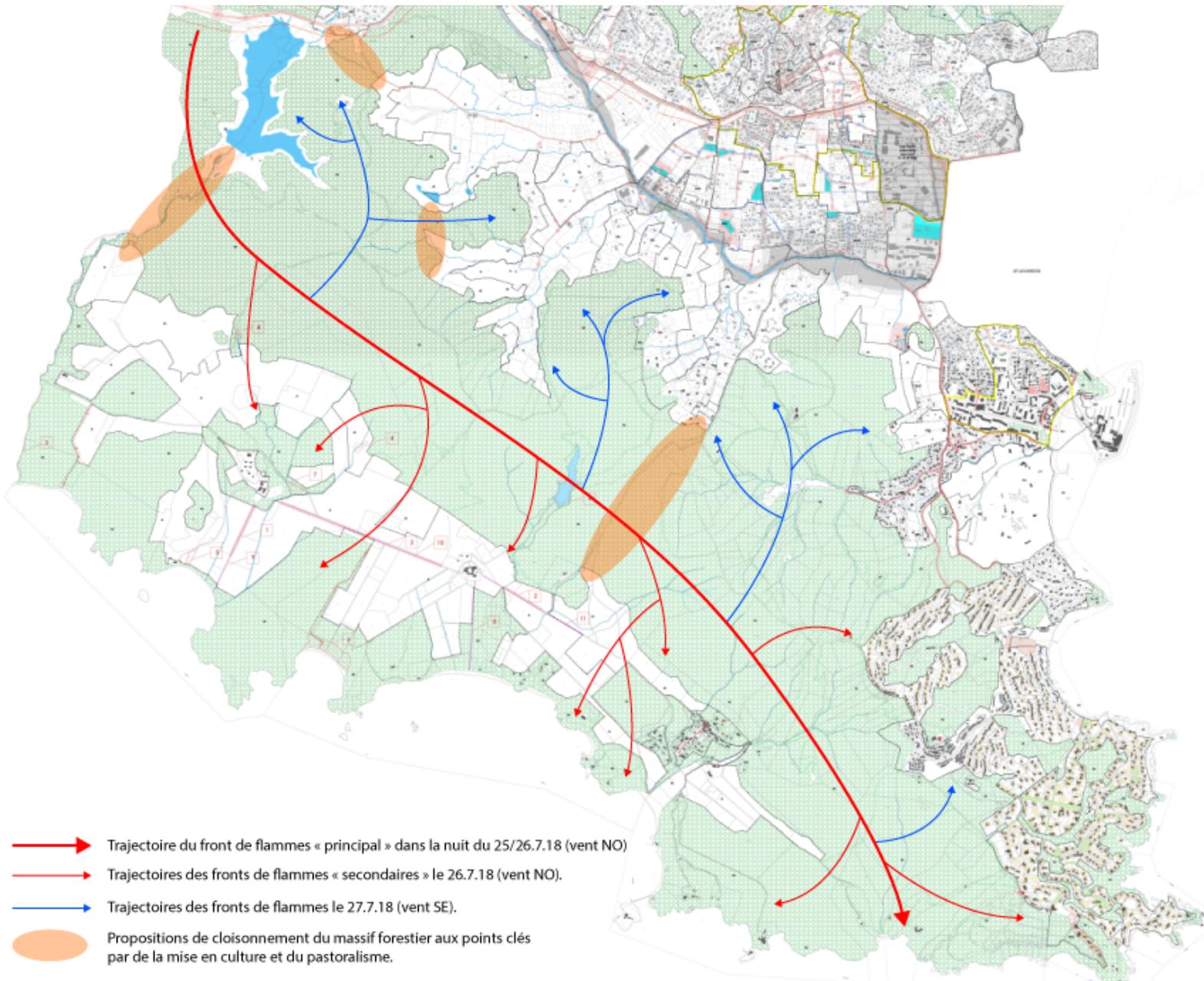


## Annexe 2

Trajectoires des fronts de flammes lors du feu de forêt du 25 au 27 juillet 2017.

Propositions d'aménagements multi-fonctionnels.

*Victor Versiglioni.*



### Annexe 3

Plan superposant les demandes et les propositions d'aménagements multi-fonctionnels diagnostiqués par la commune de Bormes-les-mimosas en concertation avec les services de l'État et les représentants des agriculteurs locaux.

*Claude Gilbert, cartographe du service urbanisme de Bormes-les-mimosas.*

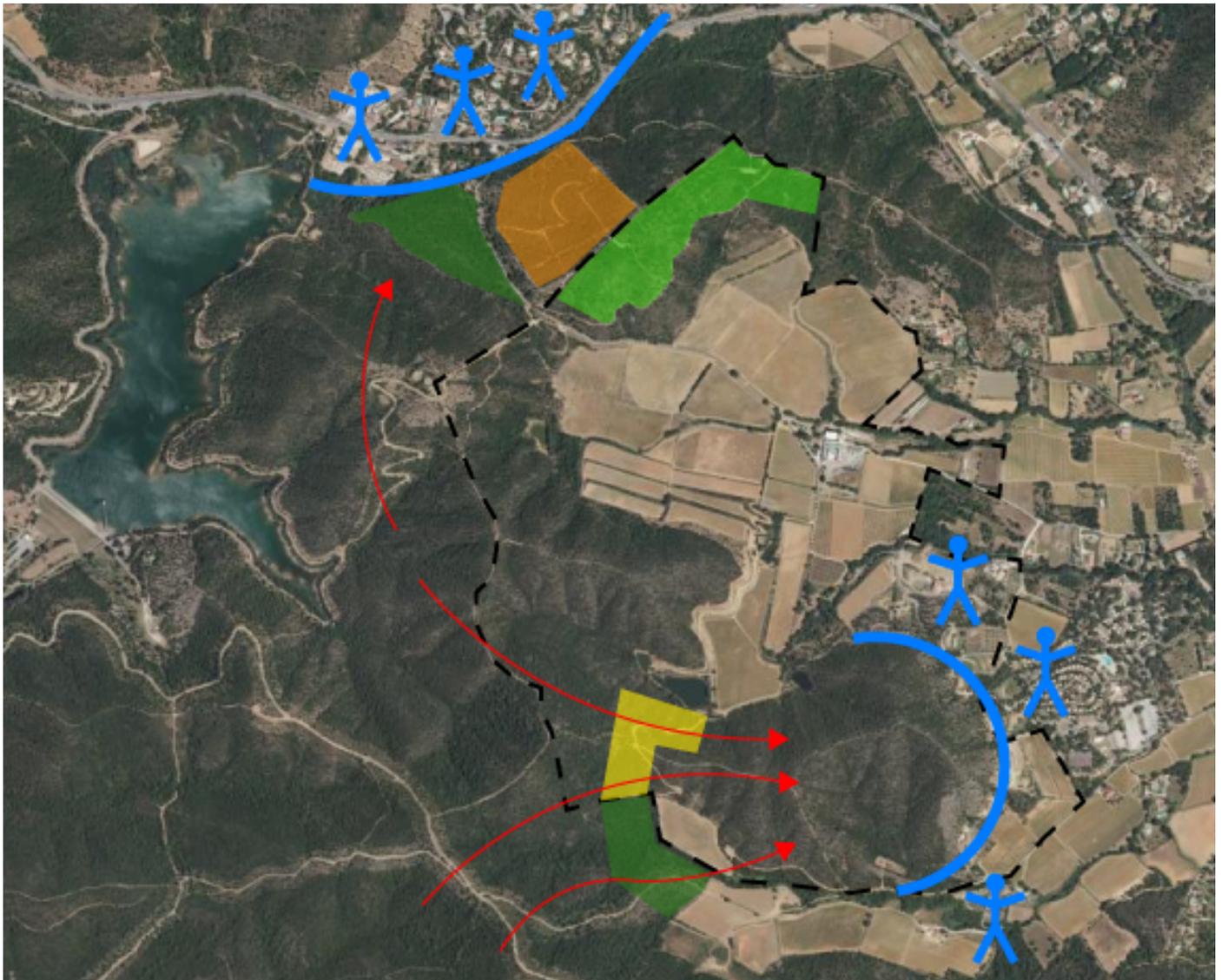
*Fond de carte : PLU MI 2015.*



#### Annexe 4

Contextualisation de la problématique d'échange des terrains entre la commune de Bormes-les-Mimosas et M. Dumont, propriétaire du domaine de l'Angueiroun.

*Extrait issu du Géoportail. Montage Victor Versiglioni.*



- |   |   |   |   |
|---|---|---|---|
|  | Domaine de l'Angueiroun, propriété de M. Dumont   |  | Projets de mise en culture par M. Dumont dans le cadre du PIDAF sur les propriétés de Bormes et du Lavandou |
|  | Vulnérabilités (personnes et habitations)         |  | Parcelles de M. Dumont qui feront l'objet de l'échange avec les parcelles de Bormes et du Lavandou          |
|  | Trajectoires envisageables lors d'un feu de forêt |  | Projet pastoral identifié au sein du PIDAF sur la propriété de M. Dumont                                    |
|   |   |  | Parcelle de Bormes-les-mimosas gérée par l'ONF  |

## Liste des figures

Illustration 1: Photographies de Victor Versiglioni. OLD sur la commune de Bormes-les-mimosas. Mai 2018.....	14
Illustration 2: Extrait du PPRIF approuvé le 15.2.16 sur la commune de Bormes-les-mimosas .....	15
Illustration 3: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. Viticulture en tant qu'ouvrage d'appui..	18
Illustration 4: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. Ouvrage d'appui pâturé.....	18
Illustration 5: Croquis de Marie Lescoat, Mai 2018. La sylviculture au sein d'un ouvrage DFCI.....	20
Illustration 6: Photographies de Ph. Granveaud. Sapeurs pompiers Bormes - Le Lavandou. "Saute" de feu dans un massif du site classé du Cap Bénat.....	40
Illustration 7: Photographies de Ph. Granveaud. Sapeurs pompiers Bormes - Le Lavandou..	40
Illustration 8: Victor Versiglioni. Prise de vue du site classé du Cap Bénat depuis la mer. 25 avril 2018.....	42
Illustration 9: Extrait du document de travail en Annexe 3 : Projet de coupure pâturée.....	42
Illustration 10: Extrait du PLU de 2015 (gauche) et du PLU présenté à l'exposition publique en mai 2018 (droite).....	43
Illustration 11: Victor Versiglioni. Coupure passive projetée : (pastille orange), parcelle déjà cultivée par M. Dumont : 1,3 ha (pastille verte).....	44
Illustration 12: Géoportail. Coupure passive projetée : 3,2 ha (pastille orange), parcelle déjà cultivée par M. Dumont : 1,3 ha (pastille verte). <sup>2</sup> .....	44
Illustration 13: Extrait du document de travail en Annexe 3. Objectif : empêcher le passage du feu par la zone clé (cercle orange) diagnostiquée suite à l'incendie en juillet 2017 (cf. Annexe 4).....	44
Illustration 14: Géoportail. Parcelle projetée : 3 ha (pastille rouge), parcelles appartenant à M. Dumont : 6,7 ha (pastille cyan).....	45
Illustration 15: Gauche : PLU M1 2015. Droite : PLU Exposition Publique, Mai 2018.....	47

## **Quels outils de planification et de gestion du parcellaire pour une meilleure prévention du risque « feux de forêt » ? L'exemple de Bormes les mimosas.**

**Mémoire de Master ESGT, le Mans 2018.**

---

### **RÉSUMÉ**

La politique de gestion du risque feux de forêt a évolué sur le territoire français. L'échelon local est désormais le plus à même de mettre en place des actions opérationnelles, durables et financièrement plus intéressantes pour la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les incendies. Ces dernières concernent entre autres l'aménagement d'espaces multi-fonctionnels traduit par des coupures de combustible valorisées aux moyens d'activités tels que l'agriculture, la sylviculture ou le pastoralisme.

Le présent mémoire questionne la potentialité des outils de planification du territoire et des outils de gestion du parcellaire dans la mise en place effective de ces dispositifs, et de leur maintien dans le temps. Cette réflexion sera approfondie à travers l'étude du cas de la commune de Bormes-les-Mimosas, dans le Var, suite au feu de forêt de juillet 2017.

**Mots clés : Risque feux de forêt, coupures de combustible, espaces multi-fonctionnels, outils de planification, outils juridique de gestion, Défense de la Forêt Contre l'Incendie.**

---

### **SUMMARY**

The forest fire risk management policy has evolved in France. The local level is now the most able to put in place operational, sustainable and financially more interesting actions for the protection of people, property and the environment against fires. These include the development of multi-functional spaces translated by fire-break valued by activities such as agriculture, forestry or pastoralism.

This dissertation ask the potentiality of territorial planning instruments and management tools of the land in the effective implementation of these devices, and their maintenance over time. This reflection will be deepened through the study of the case of the municipality of Bormes-les-Mimosas, in the Var (France), following the forest fire of July 2017.

**Key words : Forest fire risk, fire-break, multi-fonctionnal spaces, territorial planning instruments, management legal tools, forest defense against fire.**