



**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable,
des Transports et du Logement**

**Ministère de l'Intérieur
de l'Outre-mer,
des Collectivités territoriales
et de l'Immigration**

**Ministère de l'Agriculture,
de l'Alimentation, de la Pêche,
de la Ruralité et de
l'Aménagement du Territoire**

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Inspection générale
de l'Administration**

**Conseil général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces ruraux**

N°008061-01

N°11-093/11 _ 100/02

N°11159

Rapport de la mission d'appui, suite aux incendies de forêt de la Réunion

établi par

Bertrand CREUCHET

**inspecteur général
de l'administration du
développement durable**

Xavier DE FÜRST

**inspecteur général
de l'administration**

Marie-Laurence MADIGNIER

**ingénieure générale des ponts,
des eaux et des forêts**

Jean-Jacques LAFITTE

**ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts**

Patrick SAUVAGE

**inspecteur de la défense
et de la sécurité civiles**

Mars 2012

Sommaire

Résumé du rapport :	3
1 La mission, contexte et déroulement	5
1.1. Le contexte, les missions reçues et composition.....	5
1.2 Les observations sur l'incendie de 2011 et la lutte.....	6
1.3 Les observations sur les zones brûlées antérieurement.....	9
2 Les mesures urgentes après l'incendie	10
2.1 Les travaux d'urgence de lutte contre l'érosion	10
2.1.1 La sécurisation des falaises.....	10
2.1.2 La maîtrise des ruissellements sur les terrains brûlés.....	10
2.2 La lutte contre le développement des pestes végétales :	11
3. Les autres recommandations de la mission	11
3.1 Concevoir un aménagement des massifs adapté aux enjeux et compatible avec la préservation de l'écosystème et la lutte contre les aléas.....	11
3.1.1 Réviser le plan départemental de protection de la forêt contre les incendies en y associant toutes les parties prenantes.....	11
3.1.2 Prendre en compte les enjeux de protection des habitations	14
3.1.3 Revoir ou réaliser les plans de protection des massifs de manière consensuelle	15
3.1.4 Améliorer les équipements structurels dans les zones à risque pour faciliter l'intervention des moyens de lutte dans le respect de l'environnement et des diverses réglementations.....	17
3.1.5 Conforter un pôle « risque » pour la gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	19
3.2 Améliorer le dispositif de lutte contre les feux de forêts	20
3.2.1 Poursuivre les efforts de formation et inscrire les acteurs dans une dynamique de coopération avec leurs homologues métropolitains ou étrangers dans une perspective de partage d'expériences.	20
3.2.2 Affiner le dispositif d'analyse du risque « feux de forêt »	22
3.2.3 Poursuivre les efforts entrepris dans l'organisation de l'intervention et la mise en place des dispositifs préventifs	24
3.2.4 Améliorer le dispositif de détection des départs de feu et d'alerte des moyens.....	24
3.2.5 Développer une réelle complémentarité des moyens de lutte terrestres et aériens afin d'augmenter l'efficacité de l'intervention.	26
3.3 Observer et réhabiliter si nécessaire les zones impactées par les incendies	28
3.3.1 Mettre en place un dispositif d'observation et de suivi de la biodiversité (sur les incendies successifs).....	28
3.3.2 Poursuivre la lutte contre les pestes végétales.....	29
3.3.3 Mettre fin à la divagation des bovins.....	29
3.4 Réviser le document d'aménagement forestier	30
3.4.1 Valoriser les bois brûlés dans les séries de production	31
3.4.2 Redéfinir les objectifs sylvicoles de la forêt cultivée en lien avec son environnement économique.....	31
3.4.3 Ouvrir la réflexion aux pratiques de l'élevage dans la zone brûlée des Hauts.....	32
3.5 Les observations concernant le fonctionnement des institutions	33
3.5.1 Les relations entre l'ONF et le Parc national	33
3.5.2 L'élaboration et l'adoption de la charte du Parc.....	34
3.5.3 Gestion du « label » délivré par l'UNESCO	35
3.6 Les recommandations pour l'information et la sensibilisation de la population au risque des incendies.....	35
5 - Récapitulatif des recommandations	37
Liste des annexes	41

Résumé du rapport :

A la demande du Préfet de la Réunion, une mission d'inspection a été diligentée par les ministères chargés de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Écologie sur l'île de la Réunion, suite à l'incendie qui a brûlé 2 800 hectares à l'automne 2011 : cette mission s'est rendue sur place du 5 au 9 décembre et a établi le présent rapport.

L'incendie, très probablement volontaire, a pris dans le cœur du Parc national de la Réunion et couvrait encore dans les sols au moment de la visite de la mission, occasionnant des reprises ponctuelles.

La mission a confirmé les quelques interventions urgentes, préconisées par les services locaux : l'analyse de la stabilité des falaises atteintes par les flammes au dessus du cirque de Mafate, le traitement par des fascines des pentes les plus raides touchées par le feu ainsi que des pistes dont le maintien est inutile, pour éviter les effets d'embâcle à l'occasion des pluies à venir. Elle a en outre recommandé une action sur les « pestes végétales » principalement ciblée sur l'ajonc d'Europe, action à lancer au bon moment de leur développement pour permettre un arrachage facile. A la fin de l'automne 2011, il convenait de traiter les zones incendiées en 2010 où les ajoncs pouvaient encore être arrachés à mains nues.

La mission recommande la révision du plan départemental de protection de la forêt contre les incendies (PDPFCI) en tirant les enseignements du sinistre de 2011, en y associant toutes les parties prenantes et en particulier le Parc national détenteur de compétences particulières pour le cœur de son territoire. La mission suggère une évolution de la partie réglementaire du code forestier pour donner au préfet la possibilité d'approuver un tel plan sans pour autant inscrire la Réunion dans la liste de l'article L 321-6 du même code qui énumère les départements soumis à un risque élevé d'incendies de forêt. Elle est en effet réservée sur le bénéfice pratique que pourrait tirer l'île de la Réunion de l'application à son département de cet article, au delà de sa portée symbolique. Elle recommande que les prescriptions du PDPFCI soient portées à la connaissance des collectivités engagées dans des démarches de planification (SCOT, PLU,...), pris en compte dans les plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF) éventuels, et rendues compatibles avec la charte du Parc national. La mission note toutefois que l'élaboration de PPRIF ne semble pas nécessaire dans la situation des collectivités et ne devrait être imposée qu'en cas d'échec de la démarche proposée ci-dessus. Par contre, la mission recommande que la suppression des constructions illégales exposées au risque d'incendie soit engagée. Elle recommande qu'un service proche du préfet assure la responsabilité de l'élaboration des plans relatifs à la prévention des incendies et que les communes mettent en place des plans communaux de sauvegarde (PCS) qui intègrent le risque d'incendie.

Pour la mission, le PDPFCI révisé doit également être décliné en plans de protection de massif et, en particulier, aboutir à une version révisée du plan de protection du massif des Hauts sous le Vent. Comme pour le PDPFCI, les plans de massif devraient être pris en compte pour l'élaboration des documents de planification de l'urbanisme.

Pour éclaircir les pratiques administratives à adopter dans la réalisation d'équipements de DFCI (débroussailllements, pistes, citernes), les administrations centrales devraient préciser les modalités d'autorisation à respecter et leur niveau, en particulier dans les secteurs classés en espace boisé des PLU. Les services du MEDDTL doivent également préciser si les pistes forestières doivent être ou non considérées comme des « routes » au sens du nouvel article R 122-1 du code de l'Environnement sur les études d'impact.

S'agissant des travaux de sécurité civile à entreprendre dans le cœur du Parc national, la mission recommande que de tels travaux soient autorisés par le Parc sur la base d'un programme, et fassent l'objet d'une évaluation commune, a posteriori. En vue de finaliser les dispositions édictées par la charte du Parc pour son cœur, la mission conseille d'examiner les projets de charte en cours d'élaboration pour les autres territoires de parcs nationaux soumis au même risque. Elle recommande plus largement aux instances locales de se rapprocher des gestionnaires d'espaces naturels métropolitains, d'outremer et d'autres Etats où les mêmes problématiques de risques d'incendie, d'espèces invasives, de Parc national et de forêt se posent.

La mission a également constaté l'intérêt qu'il y aurait à conforter le pôle « risques » qui est en place au sein de la direction régionale de l'ONF par le recrutement d'un troisième agent dans cette équipe. Elle recommande que des efforts importants consentis par le SDIS soient poursuivis en matière de formation et qu'une cellule permanente de recherche des circonstances et des causes de l'incendie (RCCI) soit créée.

Les personnels en charge de la lutte contre l'incendie pourraient également recevoir une information de base sur l'écologie de leur territoire, les enjeux de la biodiversité et les précautions à prendre pour la ménager.

La Réunion devrait également se placer dans une démarche d'acquisition d'expérience, réaliser des exercices et les analyser, développer des échanges avec les territoires métropolitains soumis au même risque et avec les territoires voisins.

Au moment de sa visite, la mission a relevé l'insuffisance des données nécessaires pour qualifier le risque journalier. Elle recommande donc une acquisition de moyens indispensables à une collecte fiable et préconise que les organismes (Météo-France, le SDIS, l'ONF, le Parc national), en charge de cette prévision, s'associent pour produire à partir des paramètres observables une échelle de danger adaptée aux spécificités locales.

La mission a constaté que le dispositif de détection des feux naissants et d'alerte des moyens de lutte, qui ont tardé à se déclencher pour cet incendie de 2011, sont perfectibles. Elle a pu mesurer la rusticité du centre opérationnel du service d'incendie et de secours (CODIS) qui n'est pas dimensionné pour faire face à des situations de crises majeures et pour appuyer efficacement l'action d'un commandant des opérations de secours.

Elle recommande donc que des tours de guet soient réactivées ou repositionnées en tenant compte de la situation, du relief et de la nébulosité spécifiques de l'île, pour être armées durant les périodes les plus sensibles. Durant ces périodes, le recours au guet aérien doit être envisagé en s'appuyant éventuellement sur l'emploi d'un aéronef dédié, mais également sur les nombreux aéronefs touristiques qui survolent le territoire. Ce dispositif doit être complété par la mise en place de patrouilles motorisées (véhicules ou motocyclettes tout terrain) coordonnées par un CODIS modernisé et disposant des moyens de communication adaptés. Ces patrouilles pourraient également assurer une fonction pédagogique et de surveillance auprès des usagers des massifs. Pour cela, les organismes en charge de la gestion du territoire (Parc national et ONF) doivent être équipés d'une flotte de véhicules adaptés.

La mission a relevé que le parc de véhicules du SDIS n'était pas suffisant pour faire face efficacement à un incendie de cette ampleur (camions citernes-feux de forêt et camions citernes à grande capacité) et que leur armement devait être adapté aux spécificités du terrain (capacité à établir des grandes longueurs de tuyaux).

Les moyens aériens ne peuvent remplacer la lutte au sol mais sont un complément stratégique et déterminant. Pour permettre leur pleine efficacité, la mise en place d'une station dite « pélicandrome » est indispensable pour que les avions puissent avoir une efficacité maximale en utilisant du produit retardant. La disponibilité des moyens aériens et leur adaptation aux conditions particulières du relief doivent être, en outre, étudiées pour assurer la meilleure réactivité au moment de la lutte.

Conformément aux termes du mandat fixé par l'inspection générale de l'administration, la mission a exclu l'étude de l'intervention sur le feu de 2011 (retour d'expérience) de son champ d'investigation. Par conséquent, les recommandations précédentes sont susceptibles d'être amendées au vu de ce retour d'expérience.

Pour ce qui est de la biodiversité, outre les interventions sur les espèces exotiques en zone incendiées, la principale mesure recommandée est de mettre en place un dispositif d'observation et de suivi de la régénération des milieux et en particulier des espèces patrimoniales et des habitats impactés pendant au moins cinq années. La création d'un comité scientifique de suivi, partagé entre les différents organismes, à partir du conseil scientifique du Parc et associant l'université, le conservatoire botanique national de Mascarin, l'ONF, les experts associatifs permettrait d'encadrer les observations et d'engager sur une base partagée les actions éventuelles.

La mission a également pointé la divagation persistante de bovins dans le massif et elle recommande de faire cesser une pratique qui est néfaste pour la biodiversité par la sélection négative que produisent ces animaux, notamment après l'incendie. La mission a conscience qu'une action de police ne pourra être pleinement efficace sur cette question que si la chambre d'agriculture accepte de s'y investir pleinement aux côtés de la DAAF et de l'ONF. La mission estime qu'une réflexion doit être lancée sur les pratiques d'élevage et la place du pâturage en partie basse du massif, en liaison avec la profession agricole.

La mission estime qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre d'action spécifique pour réhabiliter les paysages: au vu des zones brûlées dans les années passées, les dynamiques naturelles lui sont apparues suffisamment efficaces pour restaurer ceux-ci relativement rapidement.

Les bois brûlés et en particulier les tamarins et les cryptomerias doivent être valorisés, prioritairement dans la filière des bois d'œuvre (ébénisterie et construction) ou comme bois-énergie. En tout état de cause, la masse combustible doit être réduite avant la prochaine saison sèche dans les parcelles à reconstituer. La mission recommande en effet que les peuplements forestiers de production atteints par le feu soient reconstitués selon les orientations régionales forestières de la Réunion. Cela nécessite que la filière d'ébénisterie du tamarin soit développée et que la filière bois-énergie en cours de création soit soutenue pour que les bois produits trouvent les débouchés correspondants.

La mission émet également quelques observations sur le fonctionnement des institutions : si pendant la crise les services locaux et les établissements publics se sont très bien coordonnés sous l'autorité du préfet, quelques conflits marginaux mais repris par les médias locaux sont apparus.

Des représentants de collectivités ont fait part à la mission de critiques sur le fonctionnement des services de l'Etat et de ses établissements, notamment durant la crise. Pour la mission, une des difficultés provient de l'insertion du Parc national dans un territoire essentiellement constitué par des forêts départementalo-domaniales gérées par l'ONF : des règles de fonctionnement doivent être définies dans la charte du Parc, et précisées dans une nouvelle convention entre le Parc national et l'ONF, qui soit effectivement mise en œuvre. La mission recommande aux administrations centrales d'éclaircir les points de droit concernant, dans les situations de crise et d'urgence, les prérogatives du conseil d'administration du Parc ou de son directeur et celles du préfet.

La mission souligne l'importance pour l'UNESCO qui a inscrit au Patrimoine Mondial en 2010 les « pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion » de la future charte qui constituera le plan de gestion de ce site ainsi que du plan d'action pour contrôler des espèces exotiques envahissantes.

Dans le rapport sur l'état du site que la France doit présenter début 2013, outre la charte à laquelle ils est hautement souhaitable que les collectivités concernées par le « bien » aient adhéré, devront être également présentées les mesures, analysées dans le présent rapport, prises ou envisagées sur la zone incendiée et pour prévenir à l'avenir les incendies.

Enfin, la mission estime que des campagnes de communication sur le risque d'incendie doivent être menées régulièrement auprès de la population de l'île et en particulier des scolaires. En période de crise, la communication doit être renforcée spécialement à l'égard des collectivités et sous l'autorité du préfet.

1 La mission, contexte et déroulement

1.1. Le contexte, les missions reçues et composition.

A la suite de l'incendie qui a débuté le 25 octobre 2011 dans le massif du Maïdo sur l'île de la Réunion, une mission d'inspection conjointe entre les ministères de l'Intérieur, de l'Ecologie et de l'Agriculture a été envoyée sur place pour analyser le contexte de cet incendie et ses conséquences, les modalités de la gestion de cette crise localement, les moyens utilisés et les mesures urgentes à prendre vis à vis des risques créés sur les terrains incendiés. Cette mission a été chargée, outre l'analyse de la crise de 2011, de faire des propositions pour la réhabilitation des sites concernés par l'incendie et de faire des propositions pour la prévention et la gestion d'éventuels incendies à venir, en matière d'organisation et de moyens. Les objectifs de cette mission ont été précisés dans des lettres de mission jointes à ce rapport (annexe 1) faisant suite à une demande du Préfet de la Réunion adressée le 8 novembre 2011 aux trois ministres chargés respectivement de l'Intérieur, de l'Ecologie et de l'Agriculture. Le mandat fixé par l'inspection générale de l'administration a toutefois exclu l'étude de l'intervention sur le feu de 2011 (retour d'expérience) de son champ d'investigation.

Chacun de ces ministres a établi une lettre de mission à l'adresse des inspections générales, mais il a été retenu de rédiger un rapport commun, répondant notamment aux questions initiales du Préfet de la Réunion, laissant la possibilité pour chacun d'entre eux de répondre par une annexe spécifique à des demandes spécifiques de son ministère. C'est ainsi que les missionnés ont adressé à leur cabinet respectif et aux directions centrales concernées, dès leur retour, un rapport intermédiaire commun en première conclusion de leur tournée sur place. Le Préfet de la Réunion a également été destinataire d'une copie de ce rapport.

La mission a été composée de Xavier de Furst, Préfet au titre de l'Inspection générale de l'Administration (IGA), du lieutenant-colonel Patrick Sauvage de l'Inspection de la Défense et de la Sécurité Civiles (DGSCGC), de Marie-Laurence Madignier, ingénieure générale des Ponts des Eaux et des Forêt au titre du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Espace Rural (CGAAER) et de Jean-Jacques Lafitte, ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts et Bertrand Creuchet, inspecteur général de l'Administration du Développement Durable au titre du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD).

A la suite d'une demande de madame la Ministre chargée de l'Ecologie, une première mission avait été envoyée sur place par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité de son ministère et chargée spécifiquement d'éclairer les impacts de l'incendie et de faire des recommandations vis à vis des atteintes au milieu naturel et à la perte de biodiversité qui a pu en résulter.

Cette première mission composée par messieurs Michel Echaubard et Serge Muller s'est rendue sur place quelques jours avant celle qui propose le présent rapport : une réunion avec l'un des missionnés a pu avoir lieu avant le départ de cette deuxième équipe. Les deux missions sont complémentaires.

La présente mission s'est rendue sur place du 5 au 9 décembre 2011: sa visite a débuté par un entretien avec le préfet de la Réunion entouré des chefs de service concernés. Elle a visité les sites incendiés après un survol lui ayant permis une appréciation globale des superficies impactées. Elle a également rencontré le président du conseil d'administration du Parc national de la Réunion, le président du comité scientifique, la directrice et l'équipe de direction de ce parc. Elle a pu avoir des entretiens avec des représentants -élus ou techniciens- des collectivités locales impactées (Conseil régional, Conseil général, communes de Saint Leu et de Saint Louis) et elle a tenu à avoir des échanges avec des chefs de service ou des agents de différents services et institutions: Forces armées de la zone sud de l'océan indien (FAZSOI), Gendarmerie nationale, Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), Office national des forêts (ONF), Conservatoire botanique national de Mascarin, Météo-France, Chambre d'agriculture, ainsi que des représentants d'associations. (Liste des personnes rencontrées en annexe 2).

Une réunion d'échange sur ses premières conclusions, présidée par le préfet, s'est tenue le 8 décembre avec les différents chefs de service de l'Etat.

Une note d'étape a été remise le 21 décembre 2011.

1.2 Les observations sur l'incendie de 2011 et la lutte

D'après les observations faites sur place, les témoignages recueillis et par les éléments donnés dans la presse locale (revue de presse en annexe 4), il ressort que l'incendie aurait été allumé volontairement (un engin incendiaire qui n'a pas fonctionné aurait été découvert). Le feu est parti d'au moins trois emplacements distincts dans la forêt domaniale des Bénars. Ces incendies ont du démarrer vers le début de l'après midi et l'alerte a été déclenchée aux environs de 15h par un agent de l'ONF en tournée, alors que plus d'un hectare aurait déjà été consumé. Il est surprenant que l'alerte n'ait pu être donnée plus rapidement sachant que de nombreux survols à des fins touristiques ont lieu au-dessus de l'île et que ce jour-là, le ciel était resté dégagé jusqu'au soir. Il convient également de noter que la journée avait été qualifiée « risque moyen » par Météo-France et, de ce fait, les patrouilles de surveillance n'avaient pas été activées, ni des unités de pompiers prépositionnés.

Compte-tenu de l'éloignement de leur point de départ, et de la route difficile qui permet d'accéder au massif du Maïdo, les équipes du SDIS n'ont pu être sur place qu'environ 2 heures plus tard.

Pour l'organisation des opérations de lutte, la coordination entre les équipes des pompiers, les agents de l'ONF et ceux du Parc national a globalement bien fonctionné suivant les moyens de chacun : les moyens en véhicule du Parc se sont avérés insuffisants ou inadaptés pour les déplacements dans cette situation et l'absence pour ces équipes de liaisons radio fut aussi un handicap. Un conflit est apparu cependant sur l'opportunité de l'ouverture de nouvelles pistes pour permettre l'accès des engins et sécuriser les équipes de lutte. Les représentants du Parc auraient considéré le feu maîtrisé du fait de la disparition des flammes et le secteur trop sensible sur le plan de l'écologie (vers la forêt des Makes), tandis que les équipes de secours demandaient encore des pistes pour pouvoir combattre des reprises éventuelles face à un feu qui couvait et se propageait dans les sols. La divergence aurait ainsi porté sur l'appréciation de l'urgence à intervenir vis à vis du risque au regard de la dégradation du milieu naturel par ces travaux.

De nombreuses citernes et des bassins ont été installés en limite de la forêt par les éleveurs pour alimenter le bétail en saison sèche : ces équipements ont permis le ravitaillement en eau (sans additifs) des hélicoptères utilisés dans la lutte. Après l'incendie la plupart de ces bassins étaient vides.

Des rejets d'ajoncs d'Europe, espèce exotique très invasive pouvaient être observés. Dans ces secteurs, la mission a pu relever que les « tranchées » pare-feu rectilignes réalisées dans les décennies passées, n'avaient pu jouer un rôle que lorsqu'elles ont pu être utilisées comme point d'appui pour la lutte quand des pistes permettaient de s'y déplacer.

La mission a également pu constater la présence de quelques bovins errant dans cette zone comme dans la zone inférieure.

La route forestière des Tamarins en limite basse de ce secteur est un axe majeur de fréquentation par les Réunionnais, notamment lors des pique-niques de fin de semaine. Elle a été aménagée à cette fin (kiosques, places à feu).

- Les secteurs plus bas en altitude, où les cryptomérias exploités pour leur bois cohabitent avec les tamarins ont été atteints de manière variable: c'est la limite Ouest et basse de l'incendie, là où la progression du feu a pu être arrêtée, ce qui était d'autant plus important que dans ces secteurs se trouvent les installations de quelques exploitations d'élevage : citernes et réservoirs d'eau, étables, prairies clôturées.

Aucune habitation n'a semble-t-il été atteinte, mais le feu a parfois cerné les installations, témoignant de l'efficacité de la lutte. Les cryptomérias ont été diversement atteints et des troncs calcinés étaient déjà en cours d'évacuation au moment de la visite, pour être exploités en fonction de leur état respectif.

Dans ce secteur, encore plus que dans le précédent, on peut relever des points brûlés isolés, parfois un seul tronc d'arbre (photo du poteau de clôture), témoignant de la propagation du feu par le sous-sol.

Cela est probablement dû à des sols plus épais qu'en partie haute, comprenant des filons de matière organique très sèche en cette période de l'année, à base de débris de tamarin et de fougères, dénommé « la voune » (ou « avoune »). Le sol de prairie a pu ainsi se consumer (70 ha de prairies brûlées).

- Plus haut en altitude (au dessus de 2 000 mètres), se trouve au dessus de la forêt des Tamarins, dans le cœur du parc, le secteur des « Branles » (Branles verts ou blancs, arbustes endémiques locaux). Dans la plupart des zones traversées, le feu a tout brûlé ne laissant que très peu de taches préservées autour d'un rocher, d'une ravine ou d'une faille mieux protégée. C'est un secteur où les sols sont parfois peu épais et le rocher affleure souvent: l'érosion sur ces sols dégagés par le feu pourrait soustraire les derniers éléments fins encore en place. C'est aussi un secteur où la fréquentation touristique est localement importante: le piton des Orangers, le Maïdo, le Grand Bénare sont des points hauts qui offrent des panoramas exceptionnels sur une grande partie de l'île et en particulier des vues impressionnantes sur les cirques en contrebas. Le nombre de touristes présents au Maïdo en semaine au moment du passage de la mission a permis d'apprécier la difficulté supplémentaire que peut poser l'évacuation puis la fermeture des accès dans les situations de départs de feu. Ce sont aussi sur ces points hauts, en bordure des cirques que sont installés tous les équipements de transmissions radio et téléphone au profit des populations des cirques. L'incendie a détruit une partie des équipements desservant Mafate qui ont pu heureusement être remplacés provisoirement. Ceci met en évidence une autre vulnérabilité de ces territoires et un enjeu qui augmente la gravité des risques encourus.

- Enfin le feu s'est propagé dans les falaises au-dessus du cirque de Mafate (sur plus d'une centaine de mètres en altitude): ces falaises surplombent, avec des dénivelés atteignant parfois 1000 mètres, des îlets ou hameaux habités (îlet des Orangers, îlets des Lataniers). Le feu a détruit au passage les quelques végétaux qui ponctuellement retiennent un front rocheux hétérogène, conduisant à interdire la circulation sur le sentier descendant à Mafate avec un impact sur l'activité, notamment économique (gîtes) des îlets desservis.

C'est dans ces falaises que nichent des couples de Pétrel de Barau, espèce d'altitude endémique rarissime de la Réunion.

Le feu a également mordu sur les pentes qui dominent Cilaos mais il a pu être arrêté rapidement malgré la verticalité du terrain qui le rend inaccessible aux hommes et très difficile à traiter par les moyens aériens.

La mission a pu également survoler plus au nord, les zones de la ravine de la Grande Chaloupe où un incendie s'est déclaré au cours de la même période. Dans ce secteur, la proximité d'habitations éparées, le relief et surtout la proximité des versants instables qui dominent la route du littoral amplifient les risques encourus et la difficulté de la lutte: le chemin des Anglais qui domine les falaises n'a pas de caractéristiques suffisantes pour accueillir des engins. A cela s'ajoute la présence du Tuit-tuit ou « échenilleur de la Réunion », autre espèce endémique menacée, petit oiseau emblématique de l'île, a donné lieu à des prescriptions lors de l'action des moyens aériens sur le secteur du Maïdo. Les représentants du Parc national ont demandé que les appareils évitent le survol de cette zone située au-dessus de la Grande Chaloupe.

Pour les effets de l'incendie sur la faune (oiseaux mais aussi population de lézard endémique - *Phesulma borbonica* - au Maïdo), il n'est pas possible de les estimer à cette étape et seule l'observation permettra de les mesurer. Il est toutefois évident que toute la petite faune n'a pu survivre dans les zones brûlées.

Les paysages sont une composante capitale pour l'attrait touristique d'une île qui promet autant, voire plus la nature sauvage de l'intérieur (son Parc national) que ses plages. Ces paysages présentaient en cette fin d'année 2011 de grands espaces désolés peu avenants pour les touristes en randonnée. Pour autant, si on oublie la nature des espèces, de jeunes pousses vertes de parfois quelques centimètres, apparaissaient déjà une dizaine de jours après le passage du feu.

1.3 Les observations sur les zones brûlées antérieurement

La mission a également visualisé, à l'occasion de sa visite de terrain, une partie des secteurs brûlés en 2010 (800 hectares) et certains secteurs qui avaient brûlé en 1988 (3500 hectares touchés). Dans celui-ci, la végétation arbustive s'est largement reconstituée, la nature présente un aspect verdoyant mais des troncs brûlés (des Tamarins) émergent au dessus des fougères. Sans juger de la perte de biodiversité qui a résulté de l'incendie, du point de vue paysager, la cicatrisation est satisfaisante hors de toute intervention volontaire.

La zone brûlée en 2010 présente encore à cette étape un aspect dégradé. En outre, le feu de 2011 a brûlé des espaces en continuité de celle-ci (c'est peut-être une volonté délibérée de l'incendiaire). En limite certains secteurs déjà touchés en 2010, ont brûlé à nouveau, détruisant ainsi davantage les sols, les reprises et les jeunes pousses qui étaient apparues rendant par suite plus problématique et beaucoup plus lente la reconstitution du paysage.

Pour l'ensemble de cette zone brûlée en 2010, la reprise de végétation reste limitée à des sujets épars ainsi qu'à l'ajonc d'Europe, plante invasive très dynamique, tient une place importante. Pour les techniciens, il est encore, dans cette zone, à une maturité permettant relativement facilement son éradication (absence d'épine sur les semis de l'année pouvant être arrachés manuellement) mais l'étendue en cause et la quantité de main d'œuvre nécessaire ont limité ces interventions à des secteurs très réduits au moment de la visite. Ces observations militent pour une intervention rapide et ciblée dans les zones incendiées en 2011.

Des fascines ont également été installées avec les bois brûlés sur quelques secteurs limités: mais elles l'ont été dans la deuxième partie de l'année 2011, après les pluies: la mission en a observé sur des terrains peu pentus et faciles d'accès qui ne semblaient pas avoir retenu de sédiments. Selon certaines personnes auditées, elles n'auraient pas été efficaces pour contenir les ravinements, les transports des cendres et des alluvions par les pluies. La mission a constaté quelques embâcles de bois brûlés entremêlés en bord de piste au droit du fond des thalwegs qui menaçaient encore l'aval avant la saison des pluies de 2012.

2 Les mesures urgentes après l'incendie

2.1 Les travaux d'urgence de lutte contre l'érosion

2.1.1 La sécurisation des falaises

Dans les terrains quasi verticaux des « remparts », la destruction des végétaux, de leur système racinaire ainsi que les effets thermiques sur les roches peuvent avoir déstabilisé des versants avant même l'action des pluies. Le secteur le plus problématique se situe au dessus du cirque de Mafate et dans une moindre mesure du cirque de Cilaos où le feu s'est moins propagé sur la falaise. Tout au moins sur les versants dominant les îlets où l'incendie a léché les falaises sur une centaine de mètres, les quelques végétaux ponctuels ont été détruits et il est possible que les fortes chaleurs aient modifié la stabilité d'un versant qui n'est pas constitué d'une roche homogène.



Remparts brûlés

En outre, comme indiqué précédemment, ces mêmes falaises sont un secteur privilégié de nidification des Pétrels de Barau, espèce protégée particulièrement rare. Ainsi la prévention du risque pour les habitants des îlets et leurs maisons est à concilier avec le péril pour une espèce endémique, en cas d'intervention lourde sur ces falaises.

Au moment de la visite de la mission, une expertise avait été demandée au BRGM sur la question de la stabilité de ces falaises. Cette expertise délicate était sans doute la première mesure à prendre et les gestionnaires locaux l'ont demandée à juste titre.

La mission confirme l'urgence de l'évaluation de ce risque et du traitement des falaises suivant ce que le diagnostic aura révélé et selon les modalités d'intervention les moins perturbatrices pour les espèces naturelles. Cette intervention est très délicate mais elle est urgente pour protéger les habitants de Mafate. Elle recommande que les appuis techniques et financiers nécessaires soient apportés prioritairement sur ce point aux services locaux.

2.1.2 La maîtrise des ruissellements sur les terrains brûlés

La deuxième priorité est la maîtrise des ruissellements sur les terrains brûlés.

L'incendie de 2011, comme l'avait produit l'incendie de 2010 sur une moindre superficie, a mis à nu des sols, les exposant ainsi à l'érosion créée par le lessivage des pluies. Par conséquent, les sédiments et embâcles pourraient se propager dans les ravines en cas de pluies cycloniques et atteindre le lagon (classé comme réserve naturelle nationale)

En outre, la création de pistes d'accès nécessaires pour mener la lutte contre le feu a eu le même effet.



Il est donc hautement souhaitable d'intervenir, si possible avant les pluies importantes, pour éviter leurs conséquences en termes d'appauvrissement des sols en place, de risques pour l'urbanisation à l'aval et de pollution du lagon.

Cela concerne prioritairement les pistes créées dans la pente pour permettre de lutter contre l'incendie mais a priori inutiles pour la gestion normale et la fréquentation du massif et dont le maintien ne s'impose pas dans le plan de protection DFCI du massif (voir §3.1.1 ci après). Les secteurs les plus pentus et les versants des thalwegs qui encadrent les ruisseaux et ravines existantes sont également concernés. Pour combattre ce risque, la réalisation de fascines à partir des bois brûlés a été utilisée avec succès en secteur méditerranéen.

La mission suggère de créer au plus vite des cordons anti-érosion en utilisant les branchages des arbres brûlés calés sur les troncs coupés, sur les terrains les plus en pente, ainsi que d'étaler des branches sur les sections de pistes sujettes à l'érosion dont le maintien est inutile.

Enfin, des observations de terrain sur les ruissellements et sur la présence de sédiments issus des sols brûlés du Maïdo dans le lagon est indispensable pour suivre les effets dans le temps d'une telle pollution, en mesurer la réelle propagation et installer si nécessaire des barrages en urgence.

Aucune pollution de ce type n'a été rapportée à la mission après le feu de 2010, mais les pluies postérieures n'ont pas été particulièrement fortes.

2.2 La lutte contre le développement des pestes végétales :

Comme suite de l'incendie de 2010, la destruction des espèces endémiques (Tamarins des Hauts et Branles en altitude) et la mise à nu des sols, permettra aux espèces les plus dynamiques de gagner du terrain sur les premières. En outre, le passage des véhicules de secours sur les pistes créées pour permettre la lutte contre le feu, a pu transporter des graines et les disperser sur de nouveaux secteurs. Parmi ces plantes invasives, dominent des fougères (indigènes) mais aussi l'ajonc d'Europe (exotique) dont une prolifération importante peut être constatée sur les terrains brûlés en 2010. Si les premières préparent finalement les milieux au retour d'autres espèces, les ajoncs sont plus exclusifs. La question de leur éradication se pose: Compte-tenu de leur morphologie, une telle action est possible en cette fin d'année 2011 sur les semis apparus dans les zones brûlées en 2010 : tout attente supplémentaire conduira à la nécessité d'une action plus lourde pour éradiquer des sujets plus développés (une action mécanique et/ou chimique sera alors nécessaire pour éliminer des plantes profondément enracinées).

Une stratégie de lutte en 2012 est à définir d'urgence sur ces terrains, au vu des observations faites après le feu de 2010 et des connaissances du CBN de Mascarin et du Parc sur la présence avant le feu des pénétrations d'espèces exotiques. Les interventions seront nécessairement ciblées. La meilleure efficacité doit être recherchée : l'objectif étant de préserver des formations naturelles encore indemnes d'exotiques, ceci peut conduire à des chantiers pénibles nécessitant beaucoup de main d'œuvre et coûteux en temps en raison d'une incontournable approche pédestre. Ces chantiers et leurs effets ne seront ni visibles des zones fréquentées, ni spectaculaires et d'autres moyens de valorisation vis-à-vis du public de ces travaux pénibles sont à rechercher.

3. Les autres recommandations de la mission

3.1 Concevoir un aménagement des massifs adapté aux enjeux et compatible avec la préservation de l'écosystème et la lutte contre les aléas

3.1.1 Réviser le plan départemental de protection de la forêt contre les incendies en y associant toutes les parties prenantes

Avertissement : le code forestier (partie législative) vient de faire l'objet d'une réécriture par l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012.² Les renvois du présent rapport, sauf mention contraire font référence au code forestier dans sa rédaction antérieure qui, pour la plupart de ses dispositions, demeurent en vigueur jusqu'à la réécriture de la partie réglementaire et au plus tard jusqu'au 30 juin 2012.

Le plan départemental de protection de la forêt contre les incendies (PDPFCI) 2009-2015 de la Réunion, réalisé sous l'égide de la DAAF par l'ONF avec le concours du SDIS, a été approuvé par arrêté préfectoral du 5 mai 2009.

Cette démarche était nécessaire pour permettre l'inscription dans le plan de développement rural (PDR) 2007-2013 de mesures en faveur de la prévention des incendies de forêt³ subventionnées par l'Union européenne (FEADER) ainsi que par le ministère chargé de l'agriculture⁴. Des premiers financements de mesures d'urgence avaient été apportés dans la période précédente (2000-2006).

² La loi d'habilitation (article 69 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche) permettait d'apporter des modifications de fond aux dispositions afférentes à la DFCI.

³ PDR 2017-2013 Mesure 226 - Dispositif DFCI

La mise en place de ces financements communautaires et nationaux témoigne de la prise en compte au niveau national et communautaire d'un niveau de risque moyen de feux de forêts à la Réunion.

Ce « PDPFCI » a été établi en référence aux articles L. 321-6⁵ et R 321-15 à 25 du code forestier (issus de la loi 2001-602 sur la forêt et du décret 2002-679 relatif à la défense et à la lutte contre l'incendie) et d'une circulaire interministérielle du 26 mars 2004. Ces articles rendent obligatoire la rédaction de ces documents dans 32 départements métropolitains déterminés par l'article L. 321-6 du code forestier⁶, sans en prévoir explicitement la possibilité ailleurs.

La mission recommande que l'article R 321-20 du code forestier consacre explicitement la possibilité pour le préfet d'un département non concerné par l'article L 321-6 d'approuver un PDPFCI.

La proposition est faite par le préfet de la Réunion d'une modification législative rajoutant la région Réunion à la liste de l'article L. 321-6 du code forestier.

Ceci ferait rentrer la Réunion dans la liste des départements à risque élevé.

L'objectif principal poursuivi est de faciliter la réalisation d'équipements DFCI dans des espaces boisés classés (EBC) (toute demande de défrichement y est rejetée de plein droit), en emportant, avec la déclaration d'utilité publique (DUP) de ces équipements, la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) ayant instauré l'EBC.

Une analyse de ces dispositions réglementaires a été menée par la mission (résumée ci après au § 3.1.4 et développée en annexe 5). Elle conduit à relativiser l'intérêt de ce classement, qui, par ailleurs, n'est pas pris en compte dans l'application de l'ordre d'opérations national feux de forêts. En effet, une conséquence directe d'un tel classement serait l'obligation systématique, pour les propriétaires de toutes les constructions situées à l'intérieur ou à moins de 200 m des forêts et formations assimilées, de débroussailler sur une profondeur de 50 m aux abords de ces constructions, y compris sur les propriétés voisines. Le code forestier impose alors également des obligations de débroussaillage aux propriétaires ou gestionnaires d'infrastructures : lignes électriques, voies ouvertes à la circulation, voies ferrées.

Ces obligations s'avèrent difficiles à faire respecter dans des départements où elles sont instituées depuis plusieurs décennies et il convient de s'interroger sur leur application dans les communes de la Réunion (périmètres concernées, coûts/bénéfices de la mesure, contrôle).

Si des débroussailllements aux abords des habitations s'avèrent localement nécessaires à la Réunion, il paraît préférable de rechercher un autre support juridique (PPR incendies de forêts ou article L. 321-1-1 du code forestier : voir en annexe 5).

Bénéficiaires : les collectivités territoriales, établissements publics et propriétaires privés.

Dépenses éligibles :

- investissements et travaux liés à la réalisation des infrastructures telles que chemins forestiers, pistes, points d'eau pare-feu, zones débroussaillées et coupures ainsi que leurs coûts d'entretien, et les frais de maîtrise d'œuvre, de coordination de sécurité et de contrôles techniques liés à ces investissements

- la mise en place ou l'amélioration d'installations fixes de surveillance des feux de forêts et d'équipements de communication tels que matériels et relais radio, de système de détection des feux et de surveillance des zones à plus haut risque,

Les programmes de DFCI ne pourront être mis en place qu'une fois le plan départemental de protection validé.

Modalités d'attribution : Taux d'aides publiques : 100 %

Engagements des bénéficiaires : en contrepartie des soutiens accordés, les maîtres d'ouvrages s'engageront à mettre en place une gestion forestière conforme au plan de protection et à maintenir les ouvrages créés et matériels en état d'utilisation opérationnelle.

Volume total des investissements : environ 1,2 M€ (sur 5 ans)

⁴ La circulaire DGFAR du 31 octobre 2007 sur les conditions de financement des projets relatifs à la DFCI précise que les aides concernent les départements classés au niveau national en zones de risque d'incendie élevé ou moyen. Depuis 2009, les 32 départements relevant de l'article 321-6 du code forestier sont considérés à risque élevé et les autres départements possédant des massifs forestiers classés en application de l'article L. 321-1 (voir annexe 5 du présent rapport) sont considérés à risque moyen. Les opérations éligibles à une aide doivent s'inscrire dans le cadre d'un PDPFCI dans les 32 départements « ou d'un document en tenant lieu » pour les autres départements « établi en application des articles R. 321-15 à R. 321-25 ».

⁵ Ses dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 133-1 et L.133-2 du code forestier.

⁶ Aquitaine, Corse, Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées, Poitou-Charentes, PACA, Ardèche et Drôme

La mission considère que cette mesure aurait un effet symbolique indéniable, mais que d'un point de vue technique, le classement de la Réunion sur la liste de l'article L. 321-6 du code forestier présenterait plus d'inconvénients que d'avantages.

Le PDPFCI a été élaboré avant les incendies de 2010 et de 2011, ce qui explique que la démarche ait été perçue comme un exercice obligé, purement technique et impliquant essentiellement la DAAF, l'ONF et le SDIS.

L'analyse a porté au départ sur les forêts relevant du régime forestier et gérées par l'ONF, (ce n'est que depuis 2008 que l'ONF est chargé dans ses missions exercées Outre Mer pour le compte de l'Etat de recenser les incendies de forêt y compris en forêt privée), mais elle a été opportunément élargie par le groupe de travail ONF-SDIS à l'ensemble des formations combustibles (appréhendées ou non par le code forestier) et à une liste d'enjeux plus large que les enjeux strictement forestiers. La grille aléas-enjeux (p 23) a servi à l'élaboration d'une cartographie du risque (p 43) qui semble porter sur la plupart des formations précitées.

L'élargissement de la réflexion à l'ensemble des formations forestières et assimilées ainsi apparu nécessaire a été approfondi lors du premier schéma de massif (voir ci après).

Le PDPFCI (comme l'exposé justificatif du PDR) identifie deux enjeux soumis à l'aléa feux de forêt et justifiant des actions de prévention (et de lutte) :

- la forêt de production (tamarins, cryptomélias)
- les formations naturelles forestières et éricacées, pour l'essentiel dans le cœur du Parc national, mais cet enjeu qualifié d'enjeu de référence (p 21) y est présenté de manière homogène, non différenciée géographiquement.

L'association de l'établissement public du Parc national à l'actualisation du PDPFCI, par ailleurs rendue nécessaire par les retours d'expérience des feux de 2010 et 2011, offre une opportunité pour appréhender plus précisément les enjeux attachés aux différents espaces naturels du Parc national (relecture commune des enjeux naturalistes : le feu est-il domageable aux différents habitats naturels de la Réunion ? avec la même acuité ? Les équipements de prévention projetés (pistes) ne sont-ils pas plus domageables que le feu en raison notamment de la pénétration induite d'espèces exotiques envahissantes : bilan écologique coût/avantage de leur réalisation ?).

En termes d'équipements de terrain, le PDPFCI évoque une « gestion moderne multifonctionnelle » pour les massifs et donc pour leur voirie, rendant difficile d'en extraire les voies qui seraient dédiées à la DFCI.

Pour la mission, la création ou la mise en accessibilité d'une voie forestière pour la DFCI (dans le cadre des schémas) nécessite une identification explicite et dans la durée de ces voies. Si elles sont créées en application de la servitude de l'article L. 321-5-1 du code forestier⁷, aucun autre usage ne pourrait être imposé à ce titre au propriétaire du fond (sauf en montagne, pour l'exploitation des bois).

Le PDPFCI préconise la création d'un groupe de travail sur les « aires de poser pour commandos d'intervention » qualifié d'« enjeu essentiel pour les prochaines années » (p 35) ne concernant que les zones non desservies par des voies carrossables par les engins de lutte traditionnels. « Leur prise en compte dans les documents de gestion est indispensable, tout spécialement dans les zones à très fort enjeux écologiques ».

L'association de l'établissement public du Parc national à un tel groupe de travail est indispensable et ses conclusions précieuses dans l'appréciation :

- des zones qu'il ne serait pas possible (techniquement, financièrement) ou pas écologiquement opportun de rendre accessibles par des voies DFCI,
- des zones dont le fort enjeu, notamment écologique, serait compromis par un incendie,
- des caractéristiques à adopter pour les aires de poser à implanter à ces points stratégiques

⁷

Désormais article L. 134-2.

La mission recommande d'actualiser le PDPFCI et de l'enrichir en y associant étroitement tous les partenaires concernés notamment l'établissement public du Parc national et les collectivités locales. Elle recommande de placer l'élaboration de ce plan stratégique, fil conducteur de la réalisation des plans opérationnels de prévention et d'intervention, et à vocation interministérielle, sous l'autorité du préfet.

La réalisation de ces documents doit être placée dans le cadre d'une coproduction des services et organismes, sous la direction d'une autorité interministérielle reconnue. Cette autorité devra veiller à la participation effective de tous les acteurs concernés, à la prise en compte, puis à la mise en cohérence de tous les documents existants ou en cours de réalisation ayant des interférences avec ce plan (SAR, charte du parc, PLU).

Tous les partenaires devront s'astreindre à une participation active et volontariste. Les enjeux de chaque organisme doivent être intégrés à la réflexion afin de pouvoir être explicités et pris en compte concrètement dans le document.

Le Parc national, nouveau venu dans les processus de concertation sur la prévention des incendies, doit se positionner, si possible dans son projet de charte, sur sa stratégie en matière de DFCI, sur ses principes relatifs à la protection contre l'incendie des patrimoines remarquables dont il a la charge (explicitation des enjeux concernés, localisation approximative de ces enjeux, priorités, type de défense souhaitée, etc.), sans attendre pour expliciter sa position le stade de la consultation officielle de son directeur, appelé en application du décret ou de la charte du parc à autoriser chaque projet élémentaire de travaux. (cf. § 3.1.4)

La mission constate que le directeur du parc est compétent pour ne pas autoriser des travaux qu'il estimerait contraire aux objectifs du Parc national alors que le préfet les estimerait nécessaires pour la sécurité civile. Le maintien d'une telle divergence conduirait probablement le préfet à exercer un recours hiérarchique contre la décision du directeur.

La mission recommande une mise à plat et un règlement le plus à l'amont possible (dès le PDPFCI et la charte) des oppositions pouvant survenir entre les objectifs du Parc national et ceux de la sécurité civile.

Le PDPFCI doit être décliné par secteur sous forme de plans spécifiques et territorialisés qui aujourd'hui prennent notamment la forme des plans de massif présentés en détail ci après. Le plan de massif « Hauts sous le vent » en est un exemple, encore unique. Ceux-ci devront intégrer les contraintes et les impératifs de chacun des partenaires et faire l'objet des arbitrages éventuellement nécessaires.

Le but à atteindre est l'appropriation collective de chacun de ces documents.

Pour consacrer l'appropriation collective du PDPFCI, la mission recommande que les prescriptions des PDPFCI soient portées à la connaissance des responsables de l'élaboration des SCOT, des PLU et des PPRIF pour leur prise en compte dans ces documents et que le PDPFCI soit inscrit sur la liste des documents devant être compatibles avec la charte pour le cœur du parc et soumis pour avis à l'établissement public du Parc national, dressée à l'article R.331-14 du code de l'environnement.

L'avis du parc est un avis simple. Il permet de donner un éclairage sur la compatibilité.

3.1.2 Prendre en compte les enjeux de protection des habitations

La démarche du PDPFCI est axée sur les enjeux forestiers au sens large (« protection de la forêt » dans son objet légal). Le plan note cependant que « la prévention de la réalisation d'un aléa est une composante forte du projet d'un territoire » (p 20). Il mentionne les enjeux urbains exposés à l'aléa « feu de forêt » notamment à Saint Denis et à l'Etang Salé et renvoie, pour leur prise en compte, aux documents d'urbanisme pour plusieurs communes qui sont identifiées, voire à des PPRIF.

La mission recommande que dans ses « porter à connaissance » et lors de son association à l'élaboration des documents d'urbanisme, l'Etat (DEAL) établisse des préconisations en termes de structuration de l'urbanisation et d'équipements publics (voiries, réseaux) pour prévenir les risques de départ et/ou de propagation du feu et faciliter l'intervention des services de secours à l'interface entre l'urbanisation et les formations naturelles. L'institution de PPRIF ne paraît justifiée qu'en cas d'échec de cette démarche ou de nécessité d'imposer des prescriptions allant au delà des prescriptions du PLU (débroussaillage, hydrants, ...).

Elle recommande de lutter contre les constructions illégales tout particulièrement dans cette interface.

Elle recommande que lors de l'établissement des plans de massifs proches de l'urbanisation (Hauts de Saint Denis, L'Etang Salé), la réflexion, notamment sur la voirie d'accès au massif et les lignes d'appui en cas de sinistre, porte également sur l'urbanisation avec une participation active de la DEAL et des communes concernées.

3.1.3 Revoir ou réaliser les plans de protection des massifs de manière consensuelle

La mission a pris connaissance des travaux accomplis pour l'élaboration du plan de protection du massif des Hauts sous le Vent, premier exemple⁸ de déclinaison territoriale du PDPFCI (version 9 datée de septembre 2011, modifiée après l'établissement d'une note de cadrage juridique établie par la DEAL le 28 juin 2011, sa présentation au conseil départemental de sécurité et des risques naturels le 5 juillet 2011 et une réunion de travail avec la DDAF, le SDIS et le Parc national le 13 septembre 2011). Le plan est établi sur 8 communes⁹ et 12 447 ha de forêt¹⁰

Le massif forestier des Hauts sous le Vent est considéré comme étant celui le plus exposé à l'aléa incendie ; on y recense les plus grands incendies historiques depuis ces quarante dernières années.

Le plan comporte une cartographie de l'aléa fondée essentiellement sur :

- un calcul de la sensibilité des formations végétales (le mode de calcul n'est pas annexé au document et n'a pas été examiné par la mission) avec une forte inflammabilité des formations éricoides d'altitude (branles) puis des tamarinaies (présence de fougères et d'herbes sèches et d'une litière importante).
- une cartographie de l'aléa anthropique : axes de fréquentation (tourisme, loisirs).

« Le massif des Hauts sous le Vent est exposé à un aléa feux de forêts relativement élevé. En raison du type de végétation et des conditions climatiques, les feux pouvant se développer sont des feux courants qui se déplacent rapidement au vent ».

Le plan inventorie, outre les dispositifs de surveillance et de lutte mobilisables, les équipements de terrain existants : voirie (170 km de routes forestières ou communales dont 100 fermées à la circulation, état des lieux en cours, importants problèmes de dégradation et de ravinement, bandes débroussaillées de sécurité à constituer), zones d'appui (20 km de pare-feux de 50 m de large ou plus, non abandonnés à ce jour, mais « les seules coupures de combustibles efficaces sont celles accessibles par des voies carrossables ») points d'eau, tours de guet (2 tours non utilisées en raison de la nébulosité, 2 autres ont existé dans le passé). Il n'identifie pas d'aire de poser aménagée.

« Les enjeux environnementaux sont tels qu'il est indispensable de maintenir, en les faisant évoluer, les équipements en place et de les compléter dans certaines parties du massif et de mettre en œuvre des actions de prévention. »

Le plan est en effet fondé sur le postulat d'une modification des enjeux intervenue avec la création du parc : *« concernant les milieux, la logique de l'époque était de protéger la partie à fort enjeu social et économique, c'est à dire la forêt de production, des feux venant de la zone de landes, sans valorisation équivalente. Or le classement en cœur de parc national consacre cette zone, négligée auparavant, comme milieu remarquable à préserver. Le dispositif doit donc pouvoir contribuer aujourd'hui à la protection intégrale de ces deux zones. »*

Pour la mission, ce postulat sur les enjeux, justifiant une lutte contre l'incendie dans le cœur du parc, posé par l'ONF, reste à confirmer explicitement par le Parc national dans sa stratégie en matière de DFCI.

⁸ 3 autres étaient alors en cours : Hauts de Saint Denis, la Montagne/Grande Chaloupe, Plaine d'Affouche/Roche écrite ; 2 devant être lancés (Etang Salé et Volcan)

⁹ Pour l'essentiel : Saint Paul, Saint Leu, Trois Bassins, Les Avirons, Cilaos et Saint Louis

¹⁰ Dont la forêt départementalo domaniale du même nom sur 8 211 ha, la partie sommitale sous le Grand Bénare de la forêt des Makes au Sud et les hauts des remparts de Mafate et de Cilaos à l'Est.

Le programme proposé d'équipement du massif traite :

- de la voirie : il énumère 7 pistes « stratégiques » à conforter ou à créer (piste de Piton Rouge) qui sont à classer en voies DFCI (servitude, « garantie d'un financement régulier de l'entretien et du débroussaillage »). Pour les autres voies sélectionnées, un classement « en vocation DFCI » est évoqué comportant la « création d'équipements linéaires nouveaux pour désenclaver les parties de massifs non desservies. Cette action suppose d'avoir résolu les problèmes d'ordre réglementaire et technique ». Un tel « classement » paraît flou, sans portée juridique évidente, et la mission recommande qu'il soit précisé (la fiche 28 prévoit d'y consacrer 15 000 €).

- des réserves d'eau : équipements existants nécessitant des réfections, points d'eau naturels à équiper en voies d'accès pédestre ou carrossable, ou en aires de dépose (« DZ »)

- des « pare feu », avec l'abandon des parties des pare feu existants qui ne sont pas accessibles aux engins de lutte et la création systématique de « coupures de combustibles » en appui des pistes « bandes débroussaillées de sécurité » (4 fois la hauteur du peuplement forestier ; avec un minimum de 7 m de part et d'autre, depuis le bord de la voie : la mission recommande que cette « norme » établie avant l'incendie de 2011, fasse l'objet d'un accord explicite du SDIS). A noter la « création à envisager d'un pare-feu, desservi par piste, en amont de la route forestière des Tamarins en limite parcellaire, entre le sentier de la Glacière et vers le Piton Fougères ». Cette ligne constitue la limite du cœur du parc.

- de la signalétique.

Il est complété par des mesures « relatives à l'aménagement du territoire » :

- des retenues collinaires (conventions pour réserver un volume d'eau pour la lutte¹¹)
- des pistes agricoles pouvant permettre d'accéder au massif et de mailler le réseau DFCI (pistes énumérées, mais sans proposition claire d'intervention et de classement sous servitude DFCI)
- l'utilisation des coupures agricoles pour un usage agricole serait « peu pertinente » (échecs passés, impact des bovins)

Une carte est jointe où il serait utile de reporter la limite du cœur du Parc national.

Les fiches annexées sont encore très sommaires à ce stade d'élaboration du plan, sans mention des quantités à mettre en œuvre et ne permettent pas toujours d'apprécier s'il s'agit d'une mise en conformité d'un équipement existant ou d'une création après étude de faisabilité (fiche 25).

La maîtrise d'ouvrage reste à préciser (ONF ou département de la Réunion ?)

Le « guide de normalisation des équipements DFCI » auquel renvoient les fiches a fait l'objet d'une rédaction dont le contenu reste à approuver par toutes les parties concernées.

La mission recommande l'actualisation du projet de plan de protection du massif des Hauts sous le vent, nécessaire à la suite de l'incendie de 2011, en concertation avec toutes les parties prenantes.

La mission s'interroge sur le statut d'un plan de protection de massif (par rapport au PDPFCI) et sur son mode d'approbation et sur sa publication « éventuelle (à supposer, pour la Réunion, que la portée juridique du PDPFCI lui-même soit confortée).

Ce sont les plans de massif, et non le PDPFCI lui-même, qui dans les faits répondent à la plupart des dispositions des articles R. 321-18 et 19 du code forestier. Ces articles demandent une déclinaison de leurs prescriptions par « massif » à l'intérieur du PDPFCI.

Les « plans de massif » font-ils alors partie intégrante du PDPFCI ?

Techniquement c'est bien le cas. Ils en sont la déclinaison opérationnelle en reprenant et précisant la plupart des actions du plan départemental.

Juridiquement, ce n'est probablement pas le cas, faute du respect du formalisme de révision du plan départemental au fur et à mesure de la mise au point des plans de massif successifs.

Une des conséquences pratiques est le flou sur l'approbation formelle d'un document arrêté et rendu public. La mission n'a pu établir si le document qui lui a été remis répond à ces caractéristiques.

¹¹ Les conditions imposées dans ce sens lors du financement public de certains de ces investissements ne sont pas rappelées.

La mission recommande qu'une modification des articles du code forestier issus du décret 2002-679 soit engagée pour mettre le droit en phase avec la pratique (articles R. 321-17 à 19 du code forestier) et, le cas échéant, donner une existence réglementaire autonome aux « plans de massif ».

La mission recommande que les plans de massif (comme parties du PDPFCI, ou de manière autonome) soient pris en compte lors de l'élaboration des SCOT, des PLU et des PPRIF et soient soumis, pour avis, à l'établissement public du Parc national dans les mêmes conditions que le PDPFCI.

3.1.4 Améliorer les équipements structurels dans les zones à risque pour faciliter l'intervention des moyens de lutte dans le respect de l'environnement et des diverses réglementations

La mission ayant observé des blocages dans l'établissement d'un projet commun de plan de massif des Hauts sous le vent, il convient d'amener tous les partenaires à se prononcer clairement sur leur politique dans ce domaine en :

- arrêtant le principe puis le tracé de pistes, de pare-feu, etc. Sur ce point, qui peut être le plus conflictuel, la première priorité est de conforter les équipements existants en s'assurant des capacités d'entretien pérennes, après avoir rapidement décidé si les infrastructures réalisées dans l'urgence lors des deux derniers incendies doivent être conservées ou renaturées, puis se donner le temps de définir collectivement les infrastructures complémentaires nécessaires ;
- déterminant la localisation des points d'eau nécessaires à la lutte, et les modalités de leur réalisation, de leur accessibilité terrestre ou aérienne et de leur entretien ;
- localisant des points nécessaires à l'engagement des moyens dans la lutte contre l'incendie (dispositif d'intervention préventif, zones de retournement ou de poser).

Pour mener à bien ces actions, chaque partenaire doit exprimer clairement ses objectifs, contraintes, impératifs et besoins et les soumettre aux autres acteurs. In fine, le coordonnateur désigné par le préfet doit arbitrer clairement les objectifs à atteindre et les délais fixés.

Le processus réglementaire aboutissant à la réalisation d'un équipement DFCI est complexe, notamment dans le cœur d'un Parc national. L'analyse de la mission est développée en annexe 5.

Au terme de cette analyse, **pour la DFCI**, il ne paraît pas indispensable de procéder à un classement du département au titre de l'article L 321-6 du code forestier – question développée au § 3.1.2 - , ou même des massifs au titre de l'article L 321-6 (qui entraînerait des obligations systématiques de débroussaillage pouvant s'avérer peu pertinentes) pour parvenir aux objectifs :

- de réalisation par une collectivité (comme le département de la Réunion) d'un réseau d'équipements DFCI y compris sur des terrains privés (DIG possible en application de l'article L151-36 du code rural et des pêches maritimes) ;
- des débroussaillages localisés qui s'avèreraient nécessaires (article L. 321-1-1).

Si la maîtrise d'ouvrage des travaux n'est pas assurée par une collectivité, mais par l'ONF pour l'Etat usufruitier, l'article L.151-36 ne peut pas s'appliquer. Une DUP « classique » sur les travaux et acquisitions de droits réels serait nécessaire, ou l'institution d'une servitude après classement du massif concerné en application de l'article L. 321-1.

Cette dernière considération conduit la mission à préconiser l'application explicite de l'article L. 321-1 (que les services locaux considèrent avoir appliqué, sinon en droit, du moins dans les faits, au travers de la désignation de massifs dans le PDPFCI).

S'agissant du **droit des sols (défrichement, espaces boisés classés -EBC -)** la pratique en métropole est, à la connaissance de la mission, la suivante :

- les emprises débroussaillées sont systématiquement considérées comme restant incluses dans la forêt (le débroussaillage n'est pas un défrichement, pas de nécessité de déclassement des EBC),
- les pistes DFCI sont considérées comme des annexes faisant partie de la forêt (au même titre que la voirie forestière) et ne donnent lieu, ni à demande d'autorisation de défrichement, ni à déclassement des EBC ;
- pour les retenues, avec des emprises plus larges, la situation est plus incertaine, en fonction de l'ampleur et des autres usages éventuels de la retenue ;
- les coupures agricoles avec implantation de cultures pérennes (vignes, ...) donnent lieu à déclassement des EBC.

De plus, il convient de s'assurer que d'autres dispositions des documents d'urbanisme ne s'opposent pas à ces travaux.

La mission suggère aux ministères chargés de la forêt et de l'urbanisme de confirmer la pertinence de la pratique observée en métropole dans le traitement, en droit des sols, des équipements de DFCI ou de préciser leur doctrine en la matière, pour sécuriser les procédures qui seront engagées à la Réunion.

S'agissant des **études d'impact** (nouvelle réglementation en vigueur au 1^{er} juin 2012) une incertitude demeure sur l'obligation d'étude d'impact pour les voies de DFCI (constituent-elles des « routes » au sens du nouvel article R.122-1 du code de l'environnement ?)

La mission recommande qu'une clarification soit apportée au plus tôt par les services du MEDDTL (CGDD et DEB) sur l'appartenance des voies de DFCI aux routes mentionnées dans le tableau annexé à l'article R.122-1 du code de l'environnement.

Dans l'attente, pour assurer la sécurité juridique des projets, la mission recommande de considérer les voies de DFCI comme des routes au titre de l'article R.122-1 du code de l'environnement.

S'agissant de la **réglementation du Parc national :**

La loi dispose que « dans le cœur d'un Parc national les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, les constructions et les installations sont interdits, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc délivrée après avis de son conseil scientifique ». Les activités forestières sont obligatoirement réglementées (art. L.331-4-1 du Code de l'Environnement). De plus, la charte du parc peut soumettre au respect de règles particulières des activités, même si elles ne nécessitent pas d'autorisation du directeur du parc.

Le décret créant le Parc national de la Réunion prévoit que peuvent être autorisés par le directeur du parc, les travaux, constructions et installations nécessaires à la sécurité civile ou à l'exploitation agricole, pastorale ou forestière.

Il précise que sont soumises à autorisation du directeur, le cas échéant dans le cadre d'un document de gestion agréé en application du code forestier, les opérations de débroussaillage¹² et la création ou l'élargissement de pistes ou routes forestières. S'il y a lieu, l'autorisation peut être accordée dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel précisant ses modalités de mise en œuvre.

Le décret précise que les activités de sécurité civile ne sont pas soumises à la réglementation relative aux sources de bruit et d'éclairage. Il ne comporte pas de disposition explicite sur les travaux nécessaires à la sécurité civile qui permettrait notamment d'accorder pour ces travaux, comme pour les travaux forestiers des autorisations portant sur des programmes annuels ou pluriannuels.

¹²

A noter que la plupart des autres décrets de parcs nationaux, rédigés ou modifiés ultérieurement comportent une clause d'exclusion explicite des opérations de débroussaillage relevant d'un entretien normal ou imposées par le code forestier. Elles n'y sont pas soumises à autorisation, mais peuvent être soumises à des règles.

La mission recommande que les travaux nécessaires à la sécurité civile dans le cœur du Parc national puissent faire l'objet d'autorisations par programmes suivies d'évaluations menées conjointement, pour en vérifier la bonne exécution.

La mission a eu connaissance de la version V2 du projet de charte, puis de la V3 pour certains éléments transmis aux membres du conseil d'administration, notamment les mesures d'application de la réglementation dans le cœur du parc. Il en résulterait qu'une autorisation ne serait pas nécessaire pour les débroussailllements DFCI imposés par le code forestier.

Par ailleurs, le projet de règles particulières applicables aux travaux, constructions et installations dans le cœur du Parc national de la Réunion comporte des règles relatives aux équipements DFCI : pistes, coupe-feux, réservoirs, tour de guet, observatoires de surveillance.

En février 2012, la discussion est probablement engagée sur ces règles avec les administrateurs concernés (dont les représentants de l'ONF et du conseil général).

Cette première réglementation proposée ne paraît pas, à la mission, adaptée sur un certain nombre de points (voir annexe 5).

La mission recommande un examen attentif de ces règles (qui régissent un équipement autorisé) pour qu'elles concilient les objectifs de sécurité civile et ceux de conservation du patrimoine du cœur du parc.

La mission recommande de faire bénéficier les rédacteurs de la charte de l'expérience des concertations préalables aux projets de charte des autres parcs nationaux où le risque d'incendie de forêt représente un enjeu, dans un contexte certes différent de celui de la Réunion (l'enjeu de la pénétration des espèces exotiques invasives y est moins prégnant).

La mission a procédé dans cet esprit à une analyse sommaire, présentée à la fin de l'annexe 5, du projet de charte du futur Parc national des Calanques.

3.1.5 Conforter un pôle « risque » pour la gestion des espaces naturels, agricoles et forestiers

L'incendie a mis en évidence les besoins de compétence technique dans l'aménagement et la gestion des espaces naturels et forestiers, tant pour la prévention contre les incendie que pour celle de l'érosion et la chute des pierres de zones brûlées au dessus de hameaux habités. Ces besoins sont en augmentation avec le risque incendie de forêt (années sèches, pressions foncières, pression incendiaire, ...).

Ce risque, combinaison indissociable de DFCI et de RTM (techniques de restauration des terrains en montagne), se surajoute à des risques de mouvements de sol du type « effondrement » dans d'autres secteurs fortement agricoles et habités de l'île (cirques de Salazie, Cilaos et Mafate).

La complexité des sujets en cause, avec des risques directs pour les personnes, nécessite pour l'État, de pouvoir faire appel à des compétences locales dans les services et à des expertises externes, telles que le BRGM ou l'IRSTEA (ex-CEMAGREF), selon un cahier des charges à définir localement (les services locaux doivent pouvoir passer commande précisément, en ayant une capacité suffisante d'analyse locale de leurs besoins).

Les interventions de l'ingénieur spécialisé de l'ONF dans ce domaine, aidé d'un jeune ingénieur contractuel en appui ont été appréciées. Ils apportent leur concours au stade de l'aménagement du terrain, des travaux de prévention, comme en situation d'urgence. Ils sont complémentaires du pôle risque de la DEAL. Au delà de leurs compétences propres, ils peuvent utilement compléter leur expertise par celle d'intervenants experts particuliers, tels que le BRGM, cité précédemment, ou celle d'autres structures en place à la Réunion.

Cependant, la compétence repose sur une personne permanente seulement, ce qui présente une fragilité dans la continuité de l'action et dans la prise en charge des multiples facettes du risque évoqué, dans un contexte d'éloignement des équipes métropolitaines. Il conviendrait donc de structurer et de conforter dans la durée un pôle risque plus étoffé (pour le porter à 3 personnes dont une permanence de deux experts financés, pouvant accueillir une personne supplémentaire, VAT ou contractuelle selon les besoins du moment). Ce pôle risque doit être en liaison forte avec le pôle risque de la DEAL, avec la DAAF ainsi qu'avec les réseaux métropolitains en matière de risques naturels (notamment de DFCI et RTM) qui alimenteront cette compétence : participation aux réseaux, expertises croisées, vidéoconférences...

La mission recommande de conforter au sein de la direction régionale de l'ONF un pôle risque orienté sur la prévention des incendies de forêt et des risques naturels d'érosion et d'effondrement, en lien étroit avec le pôle risque de la DEAL ainsi qu'avec les réseaux métropolitains en charge de ces questions.



3.2 Améliorer le dispositif de lutte contre les feux de forêts

Un aménagement réussi des massifs devrait contribuer à simplifier l'intervention des services de secours améliorant ainsi l'efficacité opérationnelle. Mais cette démarche ne saurait être suffisante et le meilleur gage de préservation du patrimoine reste la vitesse de réaction des moyens de lutte qui va fortement conditionner la surface couverte par le sinistre.

La mise en place d'un dispositif de lutte parfaitement adapté aux particularismes locaux et aux enjeux environnementaux devient alors indispensable. Il doit s'appuyer sur une évaluation très fine du danger qui conditionne la mise en place de dispositions préventives facilitant l'engagement de tous les moyens jusqu'à l'extinction totale de l'incendie. Un tel dispositif, éprouvé dans d'autres départements exposés, doit être accompagné de mesures d'information des élus et de sensibilisation de la population sur ce risque qui restait, jusqu'alors, plutôt anonyme.

Les efforts notables entrepris depuis deux ans par les différents acteurs (SDIS, ONF, etc.) doivent être soulignés et encouragés. Mais, compte tenu de la pression incendiaire constatée depuis 2010, il est indispensable de poursuivre voire d'intensifier certaines actions initialement planifiées en fonction d'une perspective de retour décennale.

3.2.1 Poursuivre les efforts de formation et inscrire les acteurs dans une dynamique de coopération avec leurs homologues métropolitains ou étrangers dans une perspective de partage d'expériences.

Ces derniers mois, le service d'incendie et de secours (SDIS) a conduit une politique de formation très volontariste, dans le cadre de la lutte terrestre contre les feux de forêts et du détachement d'intervention hélicoptéré – DIH, ce qui a permis la constitution d'un réservoir de sapeurs-pompiers professionnels immédiatement disponibles et efficaces. **Il est désormais important d'étendre cette démarche aux personnels volontaires après avoir mené la campagne de recrutement qui doit permettre de disposer d'un effectif de sapeurs-pompiers proportionné aux divers enjeux de l'île.**

Il convient également d'accentuer la compétence locale pour certains niveaux de formation qui permettent d'accéder à des fonctions de commandement et d'experts dans l'organisation de la lutte contre les feux de forêts (niveau 5 en feux de forêts permettant d'assumer les fonctions de chef de site, officier aéro permettant de gérer les liaisons avec les aéronefs, etc.) mais également d'acquérir certaines compétences spécifiques (brulage dirigé, feu tactique, etc.). Cette démarche, apporterait plus d'autonomie et de souplesse au SDIS en apportant des capacités supplémentaires lors des interventions. Pour certaines de ces formations (brulage dirigé, feu tactique), des personnels d'autres organismes (ONF, Parc national, ...) pourraient également être associés.

La mission recommande de poursuivre les efforts engagés pour la formation et l'acquisition d'expérience dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts pour les personnels concernés (SDIS, ONF, Parc national, etc.)

La compréhension des circonstances qui ont permis l'éclosion puis l'extension de l'incendie peut permettre d'améliorer l'anticipation et la mise en place du dispositif préventif, conduisant ainsi à une efficacité accrue dans la lutte. **La création d'une cellule de recherche des circonstances et des causes de l'incendie (RCCI) répondrait à ce besoin.** Composée d'un sapeur-pompier, d'un gendarme, d'un agent de l'ONF et si nécessaire du Parc, les investigations de la cellule sont conduites sans interférer la procédure judiciaire éventuellement engagée. Une formation spécifique est nécessaire et permet de qualifier l'ensemble des personnels désignés pour constituer cette équipe tout en créant une certaine cohésion entre les services qui la composent.

Ces efforts de formation individuelle et collective seront valorisés par **la mise en place d'une démarche d'acquisition d'expériences au travers de la réalisation d'exercices adaptés mais également d'échanges avec des départements régulièrement impliqués dans la lutte contre les feux de forêts.** Ainsi, une participation des personnels du SDIS de la Réunion à la campagne « feux de forêts » métropolitaine (de juillet à septembre) leur apporterait une compétence supplémentaire et leur permettrait d'aborder la saison réunionnaise (de octobre à décembre) avec une plus grande confiance.

Une culture de base sur les données environnementales (biodiversité, fragilité des milieux, plantes invasives,...) qui caractérisent l'île de la Réunion permettrait aux soldats du feu de mieux comprendre les recommandations que peuvent émettre des agents du Parc national ou de l'ONF dans les périodes de crise. Une journée d'échange, quelques documents de vulgarisation et d'alerte, permettraient sans doute une meilleure compréhension des consignes et des enjeux qu'elles portent.

Au-delà de la lutte proprement dite, **les échanges d'experts avec des pays étrangers se trouvant dans une configuration similaire et exposés aux mêmes aléas pourraient être extrêmement profitables.** Ainsi, les spécialistes du SDIS, de l'ONF et du Parc national pourraient rencontrer leurs homologues (hawaïens par exemple) et échanger sur les différentes problématiques qui leur seraient communes. Au-delà des solutions que pourraient inspirer ces échanges, ils permettraient de resserrer les liens entre des organismes réunionnais qui ont un impérieux besoin de travailler ensemble.

Le préfet de la Réunion envisage **l'intégration du département au sein de l'établissement public de l'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne.** Une rencontre avec le directeur de l'Entente a permis d'apporter des éléments utiles à la conduite d'une réflexion dans l'hypothèse où le département persisterait dans cette voie.

La volonté affichée du conseil général et/ou du service d'incendie et de secours de la Réunion est le pré-requis indispensable à l'adhésion. Celle-ci doit se concrétiser par le dépôt d'une candidature auprès du Président de l'Entente qui est mise en délibération au cours d'une assemblée des 29 adhérents (14 représentants des conseils généraux, 14 représentants des SDIS et un représentant du conseil régional). L'acceptation nécessite le vote favorable des 2/3 des adhérents. La délibération est ensuite soumise au contrôle de légalité puis, en cas d'avis favorable, un arrêté d'intégration de La Réunion à l'Entente est signé par le préfet des Bouches-du-Rhône. Cet arrêté est transmis au département de La Réunion qui, après le résultat positif d'un contrôle de légalité interne, intègre l'Entente.

Une adhésion à l'Entente, soumise au paiement d'une cotisation annuelle d'environ 65 000 euros, permettrait à La Réunion d'accéder à un certain nombre de prestations concrètes :

- bénéfice de crédit de formation ;
- accès aux avantages de la convention de partenariat signée entre l'Entente et l'UGAP ;
- accès aux outils d'information mis en place par l'Entente et aux partenariats développés dans le cadre de l'Union Européenne ;
- soutien du Pôle Nouvelle Technologie (en particulier dans le domaine de la cartographie) et du centre d'expérimentation et de recherche de l'Entente (CEREN).
- etc.

L'obstacle majeur à cette adhésion, évoqué par le directeur, pourrait être le statut de l'Entente qui définit sa compétence dans la sphère de la forêt méditerranéenne. Une modification des statuts est un préalable nécessaire à l'entrée de La Réunion dans cet établissement.

3.2.2 Affiner le dispositif d'analyse du risque « feux de forêt »

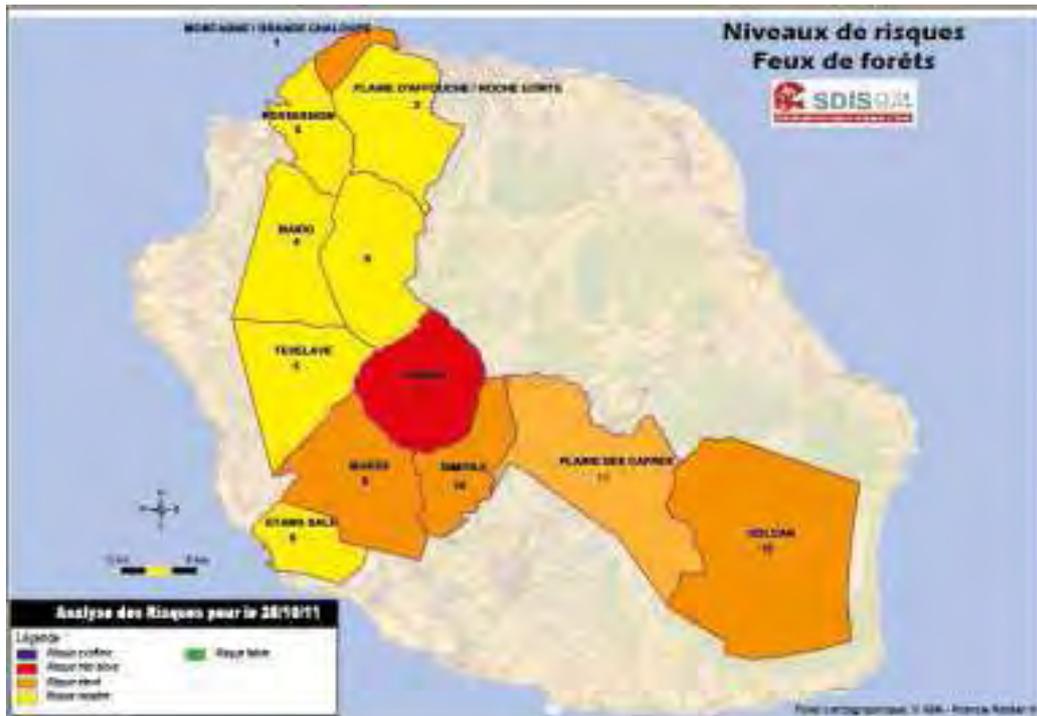
Après le retour d'expérience des feux de 2010, le préfet a décidé la mise en place, confiée à la direction interrégionale de Météo France en liaison avec le SDIS, d'un dispositif d'analyse du risque « feux de forêts » en s'inspirant des systèmes utilisés dans le Sud et le Sud Ouest de la France métropolitaine. Cette décision s'est concrétisée, à partir de l'été 2011, par l'édition d'une carte de prévision des risques journaliers, découpée en 12 zones pour lesquelles différents indices sont calculés. Une couleur correspondant à une dangerosité est ensuite affectée à chacune des zones.

Actuellement, cette couleur est déterminée par le service « opération » du SDIS au regard des éléments transmis par Météo-France. En métropole cette analyse est de la responsabilité des prévisionnistes de Météo-France assurant ainsi une meilleure objectivité en évitant que le SDIS, responsable de la mise en place des moyens, ait à déterminer le niveau du risque qui conditionne leur activation.

Il convient de constater que ce dispositif très nouveau nécessitera plusieurs années de rodage et de réglage avant d'être parfaitement opérationnel et fiable. En effet, les particularismes climatique, géographique, géologique et botanique doivent être parfaitement intégrés dans les mesures qui conduisent à la détermination des risques.

Les services de Météo France, du SDIS, de l'ONF, du Parc (et éventuellement d'autres organismes) doivent travailler en parfaite complémentarité pour, à partir des paramètres observables (température, vent, humidité, état de la végétation, etc.), établir une échelle de danger « feux de forêt » réaliste et conforme aux conditions locales.

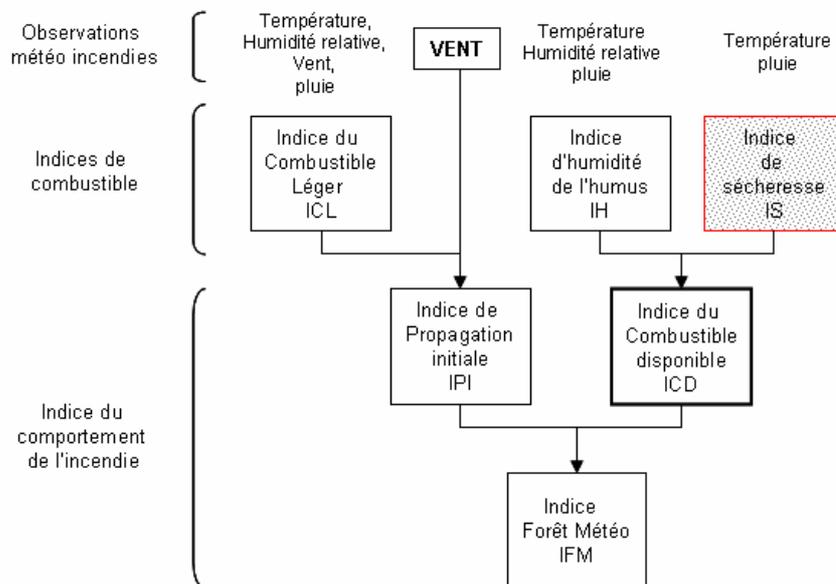
La fiabilité de cette carte est un facteur prépondérant pour l'engagement de la lutte car il conditionne la mise en place de toutes les dispositions prévisionnelles qui permettront une meilleure réactivité et donc une plus grande efficacité en cas de départ de feu



Carte de prévision des risques journaliers

Les services de Météo-France doivent être en mesure de mener à bien d'urgence l'acquisition engagée des équipements nécessaires à une meilleure couverture des zones sensibles. En effet, les stations existantes n'ayant pas été initialement conçues pour répondre à ce besoin nouvellement identifié, disposent toutes de capteurs pour mesurer la température et la pluie mais ne sont pas toutes dotées de capteurs mesurant les autres paramètres nécessaires au calcul de l'IFM (humidité, et vent). Il est donc indispensable de moderniser (ou parfois d'installer) les systèmes de mesures complémentaires notamment de vent et d'hydrométrie. En l'absence de telles observations, l'indice feu de forêt actuellement communiqué par Météo France se limite à un des indices élémentaires constitutifs de l'indice IFM utilisé en métropole (indice IS figuré dans le schéma ci après, qui traduit l'évolution de la sécheresse des couches profondes du sol, favorable à une forte intensité du feu, mais ne renseigne pas sur sa probabilité d'éclosion.).

Méthode de prévision du risque incendie



Indice actuellement intégré :

(Source : Météo France)

En s'inspirant des actions menées dans d'autres régions françaises (PACA, Aquitaine, etc.), toutes les parties prenantes doivent désormais s'approprier cette démarche afin de faire progresser cet outil indispensable à la conduite des opérations de lutte.

La mission a également noté que conformément à l'ordre d'opérations 2011-2012, l'ONF avait procédé avec l'aide du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) à des analyses hebdomadaires de la teneur en eau d'échantillons de végétation (pour le Maïdo : fleur jaune, branle vert, et tamarin des hauts). Ces informations sont disponibles lors de l'élaboration de la carte de prévision des risques journaliers. Le CIRAD ne serait pas en mesure d'apporter son concours à cette analyse en 2012.

Il convient, pour la mission, d'évaluer l'exploitation pratique faite en 2011 de ces analyses et d'apprécier leur intérêt pour caler à l'avenir un modèle intégré de production d'un indice de risque « feux de forêt ». Une comparaison avec les modèles développés pour la métropole serait utile pour cette appréciation.

La mission recommande d'améliorer la carte de prévision du risque "feux de forêt" en développant les équipements de mesure et en affinant le dispositif d'analyse du risque.

3.2.3 Poursuivre les efforts entrepris dans l'organisation de l'intervention et la mise en place des dispositifs préventifs

Une analyse précise de la conduite des opérations, menées dans le massif des « Hauts sous le vent » durant les mois d'octobre et de novembre, doit être effectuée en toute objectivité avec l'ensemble des parties prenantes. Chacun des acteurs (y compris l'ONF, le Parc national et Météo France) doit s'astreindre à la réalisation d'une fiche « bilan » qui fait état, pour son service, des points positifs, des points négatifs et des suggestions susceptibles d'améliorer le dispositif global. Cette fiche doit faire référence aux documents de prévision (PDPFCI, plans de massif, etc.) et opérationnels (ordre d'opération adopté par le préfet pour la saison 2011-2012). Ce retour d'expérience devra ainsi permettre une critique constructive et mesurée conduisant à une adaptation du dispositif et à une mise à jour des différents documents.

L'existence d'un document opérationnel ne peut être une fin en soi. Elle n'a d'intérêt que si les mesures préconisées sont réalistes, connues de tous les acteurs et strictement appliquées. **Il conviendra donc de s'assurer que les dispositifs prévisionnels envisagés dans l'ordre d'opération (OPO) soient compatibles avec les ressources réellement disponibles.**

Il faut également être tout particulièrement attentif à la cohérence des prescriptions en matière de mise en place préventive de moyens, de détection, de transmission de l'alerte et de primo-intervention qui conditionnent considérablement la réussite d'une intervention.

3.2.4 Améliorer le dispositif de détection des départs de feu et d'alerte des moyens

Une détection rapide et précise d'un départ de feu est un élément primordial pour juguler le risque d'extension de l'incendie. Une observation permanente des massifs, adaptée au niveau de risque notifié par Météo France (IFM), est donc déterminante. Compte tenu de la complexité géographique et climatique, de la rareté des moyens disponibles, il semble raisonnable de combiner différents modes d'action afin d'atteindre une efficacité maximale dans l'observation et une rapidité dans la transmission de l'alerte.

Les tours de guet, utilisées autrefois par l'ONF, ont été totalement abandonnées, en raison de leur faible taux d'utilisation (couverture nuageuse fréquente). Cependant, lorsque les conditions météorologiques sont bonnes, un réseau de guetteurs judicieusement placés sur certains massifs permettrait de garantir une observation efficace. La question se pose de privilégier ou de combiner des tours (points fixes d'observation) et des patrouilles de surveillance présentées ci après et qui, elles, restent efficaces sous le plancher du nuage.

Le réarmement des tours existantes pourrait être envisagé, dans un premier temps, par des personnels spécialement formés (saisonniers, etc.). Dans un deuxième temps, dès que les avancées technologiques et les ressources financières le permettront, elles pourraient être équipées de caméras dont les images seraient centralisées au centre opérationnel des sapeurs-pompiers (CODIS). Cette technique développée dans le département des Landes y a démontré toute son efficacité. Evidemment, les conditions de relief et de nébulosité sont, à La Réunion, radicalement différentes et ce dispositif nécessiterait sans doute une adaptation aux conditions locales.

La présence d'un avion bombardier d'eau (ABE) dédié durant la période sensible pourrait permettre l'organisation de guets aériens armés (GAAR) sur des circuits préalablement déterminés dans l'ordre d'opérations. Ce mode d'action, parfaitement éprouvé dans le Sud de la métropole, serait mis en œuvre en cas de risques très élevés ou exceptionnels en complément des autres modes de détection (tours, patrouilles). A terme, il pourrait être même envisagé l'emploi de technologies plus avancées du type drone ou moyens satellitaires. En l'état actuel, les coûts engendrés sont extrêmement élevés et les procédures d'autorisation de vol (pour les drones) sont très complexes pour des résultats qui sont difficilement quantifiables. Actuellement, un groupe de travail national est en cours de réflexion pour mettre en place une réglementation contraignante pour l'emploi des drones civils d'un poids inférieur à 125 kg.

Dans le même ordre d'idée et compte tenu du nombre important d'aéronefs qui survolent l'île pour transporter les touristes, il semble judicieux d'associer officiellement les sociétés d'hélicoptères et d'avions à la surveillance aérienne des massifs.

De même, le grand public pourrait être incité à signaler au 18 ou au 112 les départs de feu (utilisation des téléphones portables), dès lors que le CODIS sera en mesure de traiter efficacement de tels appels.



La réalisation de patrouilles à l'intérieur des massifs reste le meilleur outil de prévention. Elle permet, en effet, de combiner les actions de dissuasion en augmentant la probabilité de localiser les incendiaires, de pédagogie en expliquant aux touristes et randonneurs les enjeux et les interdictions et d'intervention en contribuant à la détection et éventuellement à la lutte précoces par une présence permanente de personnels parfaitement sensibilisés.

Ces patrouilles pour lesquelles il est souhaitable de mobiliser le maximum d'organismes (SDIS, ONF, Parc, gendarmerie, police, forces armées) doivent être organisées encadrées et coordonnées sous l'autorité du préfet. Les renseignements qu'elles recueillent pourraient être centralisés au CODIS pour permettre, si nécessaire, la mise en œuvre rapide des moyens d'intervention adaptés. Compte tenu du caractère préventif de ce mode d'action, il convient que les différents participants s'engagent officiellement afin que des désistements ne puissent être qu'exceptionnels (à reprendre dans l'ordre d'opération). La signature par le préfet de zone de conventions ou protocoles tels que ceux signés avec les armées dans le Sud de la France (Héphaïstos) ou par le haut commissaire en Nouvelle-Calédonie peuvent permettre de contractualiser les coopérations.

De surcroît, ces patrouilles prennent une dimension et une importance tout à fait particulières, en intervenant sous le plancher des nuages, lorsque les conditions météorologiques (couverture nuageuse) n'autorisent plus une action efficace des moyens de surveillance aérienne.

Les organismes (ONF, Parc) en charge de la gestion et de l'entretien des espaces forestiers doivent disposer pour cette mission de véhicules légers (4x4, motos) adaptés aux conditions d'accessibilité des massifs. Des moyens de communication fiables et compatibles avec ceux du SDIS sont indispensables à une transmission rapide des renseignements « terrain » mais également au déclenchement de l'alerte. Le prêt de postes par le SDIS aux autres organismes semble être la meilleure garantie dans ce domaine.

Il devient urgent que le service d'incendie et de secours soit doté des outils de gestion de crises à la hauteur des enjeux répertoriés sur l'île mais surtout du rôle primordial qu'il est appelé à jouer en cas de catastrophe majeure.

D'une part, le centre opérationnel (CODIS) n'est absolument pas structuré pour assumer le soutien efficace d'un commandant des opérations de secours (COS) et une coordination adaptée des moyens mis à sa disposition. Ce constat, qui a fait l'objet de recommandations lors des dernières inspections (IDSC) doit rapidement être pris en compte pour permettre au SDIS d'assumer ses responsabilités dans le dispositif de la gestion de crise.

D'autre part, une centralisation des appels dans un centre de traitement des appels (CTA) unique alliée à une modernisation des outils de gestion des appels, réclamée maintes fois dans les rapports, doit désormais être une priorité absolue.

Enfin, à un moment où la pérennisation du réseau de transmission est à l'ordre du jour, il est indispensable que les autorités administratives et d'emploi déterminent conjointement leur objectif pour l'avenir. En effet, le contexte budgétaire actuel ne permettra pas de conduire simultanément une modernisation du réseau analogique existant et la mise en place d'un réseau numérique moderne commun à tous les acteurs et permettant une couverture opérationnelle complète, partagée, accessible aux agents des patrouilles de surveillance et fiable.

La mission recommande de diversifier les moyens de détection des feux et les dispositifs d'alerte par l'utilisation de moyens terrestres et aériens (tours de guet, patrouilles, moyens aériens, etc.) et doter le SDIS d'un réel outil de commandement et de coordination.

3.2.5 Développer une réelle complémentarité des moyens de lutte terrestres et aériens afin d'augmenter l'efficacité de l'intervention.

Une lutte efficace contre les feux de forêts de grande envergure combine l'intervention de moyens terrestres et l'emploi de moyens aériens (ABE et hélicoptères bombardiers d'eau - HBE) de façon très coordonnée. Il est illusoire de penser que l'intervention unique de l'un de ces vecteurs (terrestre ou aérien) peut conduire à une extinction rapide et complète d'un incendie important.

A contrario, le relief et les enjeux environnementaux de la Réunion interdit la généralisation d'un équipement terrestre des massifs par un réseau de pistes, les interventions au sol peuvent alors faire appel à la technique de l'hélicoptage.

Ce constat est d'autant plus vrai que, dans le contexte particulier de la Réunion, un incendie de surface peut rapidement induire le déclenchement de feux de « voune » qui se propagent lentement dans le sol nécessitant l'emploi de techniques d'extinction tout à fait particulières et une surveillance jusqu'à l'arrivée des pluies.



Poteau de clôture détruit par le feu de « Voune »

Inscrit au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) en vigueur (approuvé le 28 janvier 2009), le « feu de forêt » était tout naturellement considéré comme un aléa présent mais dont la périodicité estimée décennale avait conduit à une dotation moyenne (de l'ordre de la cinquantaine) en véhicules de lutte.

Une pression incendiaire de plus en plus forte modifie considérablement cette donne. **Aussi, il paraît indispensable que le SDIS augmente son parc de véhicules de lutte (camion Citerne Feux de forêts-CCF et camion citerne à grande capacité - CCGC) afin de disposer d'une force de frappe proportionnée à cette nouvelle situation et d'être de plus en mesure d'équiper les moyens extérieurs susceptibles d'être projetés en renfort.** Le nombre d'une centaine de CCF semble être une cible raisonnable et adaptée. Ce besoin est conforté par l'impossibilité de disposer de renforts significatifs en matériel de Mayotte ou des Etats voisins.

Les expériences récentes ont démontré l'impératif de doter chaque véhicule de lutte des équipements suffisants pour répondre aux contraintes spécifiques du terrain réunionnais. En effet, les problèmes d'accessibilité et d'alimentation en eau contraignent les sapeurs-pompiers à recourir à des techniques très consommatrices de matériels (établissement de grandes longueurs, création de ligne d'alimentation à partir de cours d'eau, etc.). **Il est important de veiller à un armement adéquat des véhicules et de disposer d'une réserve de matériel pour être en mesure de répondre à un besoin massif (tuyaux, lances, motopompes, etc.) sans avoir à solliciter la réserve nationale métropolitaine.**

L'efficacité et la sécurité des personnels engagés dans la lutte contre les feux de forêts sont étroitement liées à la **qualité des équipements de protection individuelle (EPI)** dont ils doivent être dotés. Il est donc important de veiller à ce que cette dotation en EPI soit suffisante pour permettre un engagement massif des personnels du SDIS.

La composante aérienne est un élément déterminant de la lutte pour appuyer l'action des moyens au sol. Si son emploi entre parfaitement dans la doctrine nationale d'attaque massive dès l'éclosion d'un incendie, il devient souvent indispensable lorsque le feu a pris une grande ampleur. **Il semble donc souhaitable que la Réunion puisse disposer de moyens aériens les plus adaptés à la réalisation de missions préventive (guet aérien - GAAR) et d'attaque (directe ou indirecte avec emploi de retardant) dans l'environnement spécifique de l'île.**



Intervention dans une zone difficile d'accès

Pour s'intégrer parfaitement dans un dispositif cohérent, il est important que ce vecteur aérien soit disponible rapidement au profit du SDIS durant la période la plus sensible (3 mois, d'octobre à décembre).

Afin d'optimiser l'emploi du moyen aérien et pouvoir diversifier ses modes d'action par l'utilisation du produit « retardant », **il faut que la direction départementale des services d'incendie et de secours concrétise l'implantation d'une station dite « pélicandrome » dans un aéroport de l'île** permettant de stocker une quantité suffisante de produit et d'assurer son mélange avec de l'eau avant le remplissage de l'aéronef. L'emploi de cet additif est destiné à ralentir la propagation du feu en prolongeant l'effet des largages après évaporation de l'eau facilitant ainsi l'action des moyens terrestres.

Le produit retardant fourni par la société BIOGEMA est employé depuis plusieurs années dans la lutte contre les feux de forêt dans le Sud et le Sud Ouest de la France. Il a fait l'objet de plusieurs contrôles pour vérifier son éventuelle toxicité. Les résultats de ces différentes analyses concluent à l'impact négligeable sur la végétation et la faune dans la mesure où les conditions d'emploi (concentration, etc.) sont conformes aux prescriptions du fabricant.¹³ Il paraît utile à la mission de confirmer, en collaboration avec le Parc national, que ces impacts seraient également négligeables sur la végétation et la faune réunionnaises.

Concernant l'emploi des hélicoptères légers (utilisés comme hélicoptères bombardiers d'eau HBE) loués localement, il semble indispensable de maintenir cette capacité d'intervention qui, grâce à la plus grande maniabilité des hélicoptères, s'avère être parfaitement complémentaire des moyens terrestres et des avions bombardiers d'eau (ABE) ou d'HBE lourds. Cependant, la disponibilité différée actuellement appliquée ne donne pas totalement satisfaction et **il conviendrait d'adapter les marchés de location pour obtenir une disponibilité immédiate en période de fort risque.**

Quant aux hélicoptères d'Etat (gendarmerie, forces armées, etc.), leur emploi dans le cadre de la lutte des feux de forêts pourrait être mieux planifié et défini (intégration à l'ordre d'opération) et peut-être plus diversifié (transport personnels, largage d'eau, commandement, etc.).

¹³ Toute information complémentaire pourra être prise auprès du fabricant ou du centre d'études et de recherche de l'Entente pour la protection de la forêt méditerranéenne (CEREN).

Enfin, compte tenu de la complexité de la problématique des accès aux massifs, **il pourrait être pertinent de réfléchir à l'emploi de techniques originales expérimentées dans d'autres départements** et pouvant contribuer à la préservation de l'environnement, la sécurité ou l'économie physique des personnels. Ainsi, le département du Var a développé une technique qui consiste à utiliser un dévidoir de tuyaux suspendu sous un hélicoptère afin de réaliser un établissement de tuyaux sur une grande longueur dans des zones difficilement accessibles. Cette possibilité, bien que soumise à certaines contraintes (météorologiques pour le décollage de l'appareil, hauteur des arbres, etc.) pourrait être éventuellement employée dans certains massifs réunionnais.¹⁴

Le traitement des parois quasi-verticales des cirques nécessite également que des techniques adaptées pour permettre un traitement ciblé efficace soient mises au point.

Conformément aux termes du mandat fixé par l'inspection générale de l'administration, la mission d'appui a exclu l'étude de l'intervention sur le feu de 2011 (retour d'expérience) de son champ d'investigation. Par conséquent, les recommandations exposées ci-dessus visant à améliorer les conditions de l'engagement opérationnel tout en s'efforçant d'intégrer la préservation de l'environnement nécessaire à la sauvegarde de la biodiversité sont susceptibles d'être amendées au vu de ce retour d'expérience.

Elle recommande d'améliorer l'efficacité dans la lutte par une meilleure complémentarité des moyens terrestres et aériens.

3.3 Observer et réhabiliter si nécessaire les zones impactées par les incendies

3.3.1 Mettre en place un dispositif d'observation et de suivi de la biodiversité (sur les incendies successifs)

Serge Muller et Michel Echaubard, présidents respectivement des commissions flore et faune du CNPN, ont effectué une mission du 21 au 24 novembre, immédiatement après l'extinction du feu, pour en évaluer les conséquences sur la biodiversité et émettre des recommandations pour la restauration des espèces et des habitats menacés. Ils montrent dans leur rapport du 31 décembre 2011, combien la répétition des incendies dans cette zone du Maïdo entrave la restauration des écosystèmes. En particulier, au-delà des destructions directe d'individus d'espèces endémiques, tout un cortège d'espèces exotiques présent sur le site est favorisé par les incendies (espèces « pyrophiles ») et risque de supplanter par compétition interspécifique, la flore indigène et endémique. En ce qui concerne la faune, certains habitats ont été fortement impactés et laissent prédire un impact sur les populations concernées dont il est difficile d'apprécier pour l'instant l'ampleur.

Ainsi, les effets différés de cet incendie pourraient avoir une incidence plus dommageable à la biodiversité que l'incendie lui-même, et d'une ampleur qui reste à évaluer en mobilisant notamment les observations scientifiques et techniques (révision d'aménagement de l'ONF) qui ont pu être faites après les feux antérieurs.

La mission fait sienne la proposition de Serge Muller et Michel Echaubard de mettre en place rapidement un suivi des espèces patrimoniales et de la dynamique des habitats impactés sur une période minimale de 5 années. Il serait opportun qu'un comité scientifique de suivi soit mis en place (réunissant les experts du Parc national et de son Conseil Scientifique, de l'université de la Réunion, du CBN, de l'ONF, de l'ONCFS et les experts associatifs).

¹⁴ Le dévidoir aérien suspendu sous hélicoptère a été conçu, testé et développé dans le département du Var où il peut être encore employé aujourd'hui en intervention. Le panier dérouleur, pouvant contenir 600 mètres de tuyaux, permet la mise en place rapide d'un établissement dans une zone difficilement accessible tout en économisant le nombre de sapeurs-pompiers et en diminuant notablement la fatigue des personnels. Même si ce procédé n'est pas un remède miracle en cas de problème d'accessibilité, il peut être un outil complémentaire à la panoplie des modes d'action communément employés.

S'agissant des paysages, la mission, au vu de l'état des espaces incendiés des années passées et de la dynamique des espèces naturelles, estime qu'il n'y a pas lieu d'entreprendre d'action particulière pour réhabiliter ceux-ci. L'observation évoquée plus haut pourrait conduire à proposer quelques interventions pour accélérer la régénération et favoriser des sujets plus hauts par exemple mais pour la mission les enjeux de restauration de la biodiversité sont prioritaires au regard des paysages qui en tout état de cause retrouveront rapidement un aspect moins désolé.

3.3.2 Poursuivre la lutte contre les pestes végétales

L'Ile de La Réunion, de par son relief et la variété de ses climats et de ses sols, présente une végétation très diversifiée. De plus, son caractère d'île océanique (n'ayant jamais été rattachée à un continent) et son isolement ont conduit à un fort taux d'endémisme tant pour les espèces que pour les habitats (notamment d'altitude). Ces milieux naturels sont donc particulièrement fragiles et sensibles aux bouleversements écologiques. Certaines espèces exotiques introduites depuis le 18^{ème} siècle ont trouvé des conditions biotiques idéales et, particulièrement prolifiques et plastiques du point de vue écologique, sont devenues envahissantes et menacent tous les milieux. On les appelle communément les pestes végétales.

Favorisé par les feux et le pâturage bovin, elles connaissent un développement important. Cela s'est fait au détriment d'espèces indigènes moins compétitives. S'il faut aujourd'hui s'accommoder de la présence irrémédiable de bon nombre de ces « pestes » dans certains milieux, d'autres espèces, en cours d'installation, peuvent encore être contrées. Il s'agit principalement dans le secteur incendié de l'Ajonc d'Europe (*Ulex Europeus*) et de l'Acacia melanoxylon. L'Ajonc progresse sur la planèze et les pare-feu à partir du Maïdo. Acacia melanoxylon s'installe dans les hauts de Palmiste et de La Petite France ; il pourrait s'hybrider avec l'espèce indigène *Acacia heterophylla*.

Au delà des travaux ciblés d'éradication immédiate à mener le plus vite possible après l'incendie (cf. supra § 2.2), il convient de poursuivre cette lutte contre les espèces envahissantes, en particulier l'ajonc d'Europe, durant plusieurs années en ciblant les zones prioritaires à traiter pour freiner le front d'avancement de leur colonisation.

Pour l'arrachage des pestes végétales, tout comme pour la lutte contre l'érosion, les travaux font l'objet de chantiers d'insertion financés le plus souvent par le département sur le domaine départemental et encadrés par l'ONF. Des propositions d'interventions complémentaires ont été faites par le milieu associatif. Ces possibilités de chantiers « citoyens » ou d'« insertion » devront être utilisées à leur maximum en articulant :

- une définition des cibles prioritaires sur la base des expertises scientifiques et après avis du conseil scientifique du parc ;
- la mise en œuvre des bonnes conditions de sécurité, de logistique et d'encadrement par l'ONF ;
- une formation des intervenants aux connaissances naturalistes nécessaires et à la sécurité des travaux ;
- l'accord des collectivités propriétaires et/ou finançant l'opération sur le dispositif d'ensemble.

3.3.3 Mettre fin à la divagation des bovins

L'origine du pâturage dans les Hauts de l'Ouest est antérieure à la présence d'un service forestier à la Réunion. Le manque de terres disponibles dans cette région ainsi que la promotion de l'élevage pour une autonomie alimentaire, ont pu renforcer le sentiment que la forêt est une zone de parcours communautaire. Bien que des actions foncières aient été entreprises pour libérer des pâturages pour les éleveurs, leur mise en œuvre a été lente et la divagation d'un nombre important d'animaux s'est installée dans le massif, passant d'une cinquantaine en 1970 à plus de 1000 bovins actuellement. Une situation conflictuelle perdure entre les éleveurs concernés et les agents de l'ONF qui verbalisent les infractions au code forestier (cf. annexe 6).

Ces bovins ont une action très négative sur la richesse des milieux. Ils participent à une « sélection négative » en faveur des espèces exotiques et envahissantes (Ajonc, acacia, Bringelier, Longose...) en consommant préférentiellement du Tamarin. Ce pâturage a ainsi un effet de dégradation de la tamarinaie que les bovins affectionnent particulièrement, au point d'entraver sa régénération, sauf à enclore les parcelles. Par ailleurs, leur circulation incontrôlée et leurs déjections contribuent à l'extension des espèces exotiques et ainsi à la banalisation des milieux.

Par ailleurs, cette présence non contrôlée d'animaux pas toujours vaccinés présente également un risque sanitaire vis à vis de troupeaux voisins, ainsi qu'un risque d'accident pour la circulation automobile et le public.

Bien que n'appartenant officiellement à personne, ces animaux et leurs propriétaires sont tout à fait identifiés du voisinage. Certains appartiennent à des non agriculteurs, mais d'autres sont propriété d'éleveurs en manque de pâturage. La situation est conflictuelle avec les éleveurs « sédentaires » voisins de la forêt, notamment pour l'accès aux points d'eau.

Ils sont néanmoins plus ou moins soutenus par la profession agricole et les communes, ce qui freine les actions réglementaires pour les éliminer de la forêt. L'histoire montre que la situation est complexe et qu'il faut combiner des actions de plusieurs types, répressives et d'aménagement concerté de l'espace.

Il est donc impératif de combattre ce pâturage sauvage, en s'en prenant aux éleveurs contrevenants, non seulement sur le terrain réglementaire mais aussi financier lorsqu'ils perçoivent des aides à la production. Cette « police administrative » pour être efficace, doit impliquer DAAF, ONF, mais aussi la chambre d'agriculture pour traiter simultanément les sources du problème.



La mission recommande de mettre en place un dispositif d'observation et de suivi de la biodiversité. Elle recommande d'engager immédiatement des actions de lutte contre les pestes végétales et de mettre fin à la divagation des bovins.

3.4 Réviser le document d'aménagement forestier

Le document d'aménagement de la « Forêt des Hauts sous le Vent » ou « Forêt des Hauts de l'Ouest » couvre la totalité de la forêt publique de ce massif sur 8 211 ha. Il a été établi pour la période 2004-2018.

De façon classique, ce document décrit l'état de la forêt, ses potentialités et ses enjeux. Après une réflexion sur l'évolution à long terme de la forêt, il définit les actions et les travaux à y réaliser, qu'il s'agisse des espaces naturels désormais dans le cœur de Parc ou des parcelles cultivées situées désormais en lisière externe du cœur de Parc. 70% de cette forêt est classée en « série d'intérêt écologique général ou particulier », correspondant pour l'essentiel au cœur du Parc, le reste est en « série de protection-production », exprimant une activité de production garantissant la protection des sols et des milieux.

Si la surface incendiée totale est de 2 900 ha, la forêt départementalo-domaniale gérée par l'ONF constitue 2 600 ha de cette surface, dont 775 ha en forêt cultivée.

L'ampleur des deux derniers feux sur cette forêt et les questions d'orientation de la gestion qu'ils remettent en débat justifient une révision complète de l'aménagement. Par ailleurs, le Parc national n'était pas créé lors de l'élaboration du document d'aménagement en 2004 et il est bon de saisir cette occasion pour ouvrir la réflexion dans le nouveau contexte institutionnel.

Les questions liées spécifiquement à la biodiversité de cette forêt, pour ce qui concerne le cœur du parc, sont déjà abordées dans les chapitres précédents, ainsi que celles relatives au paysage et à la sécurité. Elles seront intégrées dans le document à élaborer. Le présent chapitre abordera plus spécifiquement les articulations économiques relatives à la valorisation des bois brûlés et à la reconstitution de la forêt cultivée.

3.4.1 Valoriser les bois brûlés dans les séries de production

Compte tenu des surfaces importantes incendiées dans les parcelles cultivées, des volumes importants de bois sont à valoriser dans des délais définis par leur risque de dégradation (plus important pour le cryptoméria que pour le tamarin) A ce stade, la reconnaissance terrain n'a pas été faite, les volumes et surfaces sont estimées à partir du document d'aménagement. Les surfaces parcourues par le feu portaient un volume initial de 80 000 m³ de bois, réparti entre du bois de Tamarin (30 000 m³ dont 50% de bois d'œuvre), de Cryptoméria (20 000 m³ dont 50% de bois d'œuvre) et d'Acacia mearnsii (30 000 m³ de bois énergie). Le bois réellement dégradé par le feu et justifiant une exploitation suivie d'une reconstitution sera probablement de l'ordre de la moitié.

Il conviendra de définir plus précisément les volumes à exploiter prioritairement en fonction de l'impact réel du feu sur les parcelles.

Les bois touchés par l'incendie pourront être valorisés au mieux dans les filières économiques de bois d'œuvre en approvisionnant prioritairement la scierie de Bourbon, à Saint Benoit (qui scie 20 000 m³ /an de cryptoméria principalement et pourrait se tourner vers des bois brûlés en substitution d'une partie de son volume de bois frais scié).

Le volume d'Acacia ainsi qu'une partie des volumes de Tamarin et de Cryptoméria pourront donner lieu à une utilisation en bois-énergie.

Par ailleurs, il convient de réduire la masse combustible pour préparer le terrain avant les travaux de reconstitution selon des choix qui restent à faire dans l'aménagement. Cela sera plus difficile dans la mesure où il n'existe pas de filière bois-énergie établie à la Réunion.

D'une façon plus détaillée par essence :

- 58 ha de peuplements de cryptoméria ont été incendiés. Le bois d'œuvre de la meilleure qualité (charpente, coffrage..) doit être exploité rapidement pour éviter sa dégradation. La scierie de Bourbon est capable d'absorber les quantités concernées qui ne représentent que la moitié de sa capacité annuelle ;

- 120 ha de tamarin en phase de production ont été incendiés, correspondant à des volumes très supérieurs à la demande de la filière. Le bois d'œuvre correspondant pourra être écoulé sur le marché plus progressivement, sur 5 à 10 ans (ce que les qualités de conservation du tamarin permettent) pour s'adapter aux besoins des artisans ébénistes actuellement peu consommateurs ;

- 215 ha d'acacia ont été incendiés, pouvant fournir du bois-énergie dans des quantités excédant le marché local en cours de structuration. L'hypothèse d'une substitution au charbon dans l'usine bagasse-charbon du Gol a été étudiée puis abandonnée, compte tenu du coût prohibitif de l'exploitation, de broyage puis du transport du bois au regard du financement possible au titre de l'énergie. Des solutions multiples devront être recherchées pour écouler le maximum de ce volume en privilégiant les circuits de proximité, avec les exploitants habituels de ce type de produit (1000 m³/an actuellement).

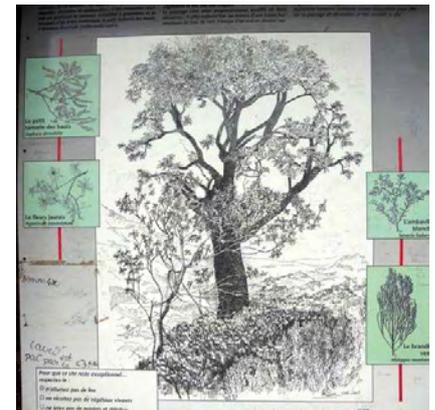
3.4.2 Redéfinir les objectifs sylvicoles de la forêt cultivée en lien avec son environnement économique

Le feu n'a pas détruit de façon homogène les peuplements, ni brûlé uniformément les sols et leur stock de graines, ce qui donne des points d'appui pour une reconquête par des espèces endémiques naturelles ou forestières (tamarin). Le diagnostic des potentialités du sol et des stocks de graines sera important. En effet, cette dynamique sera utilisée au mieux dans les processus de régénération, avec son corollaire de dégagements de petits semis ou plants forestiers nécessaires longtemps pour lutter contre les invasives et de clôtures contre les bovins.

- *reconstitution de peuplements de cryptomeria* : Les Orientations Régionales Forestières précisent : « la primauté sur le long terme est d'orienter la sylviculture vers la production d'essences indigènes, pour un bois d'œuvre à forte valeur ajoutée ». Des replantations de cryptoméria seront donc limitées aux terrains les plus productifs et accessibles, les peuplements de cryptoméria n'ayant pas vocation à être reconstitués à l'identique. Les autres parcelles, selon les cas, pourront donner lieu à régénération artificielle ou assistée de tamarin et de bois de couleur à partir d'ensemencement en bordure, ou être intégrés dans un projet sylvopastoral (voir ci après) ;



- *reconstitution de peuplement de tamarin et de bois de couleur* : Le tamarin, actuellement exploité et transformé en très faible quantité pourrait gagner en surface cultivée et, pour accroître ses débouchés, justifie d'une action commerciale et d'une animation de la filière artisanale. En effet, alors que les prévisions lors de la construction de la scierie de Bourbon tablaient sur 750 m³ par an, la demande actuelle des ébénistes est de 250 m³. Cette action pourrait être menée sous le pilotage du commissariat à l'aménagement des Hauts, en liaison avec les actions du Parc en zone d'adhésion. Le Tamarin étant une essence de lumière conduisant à une succession naturelle par des bois de couleur, la conduite de cette régénération doit pouvoir enrichir la valeur écologique et économique des peuplements à terme mélangés



Affiche sur le Tamarin

- *alimentation d'une filière de bois énergie* : Cette filière est naissante dans l'île de la Réunion. Du bois bûche ou du charbon de bois est traditionnellement exploité. Il y a une volonté politique exprimée, mais encore peu de réalisations pour absorber les volumes de bois ainsi produits. Plusieurs projets pour développer de petites unités de production énergétiques dans le secteur sont soutenus par l'agence régionale de l'énergie et l'ADEME. La révision de l'aménagement forestier est l'occasion de définir, avec ces acteurs, les besoins de l'approvisionnement nécessaire, la structuration d'exploitants spécialisés dans cette fonction, et les essences les plus propices à cette production (maintien de l'acacia ? Substitution par une autre essence ?).

Par ailleurs, il conviendra de réfléchir de façon pragmatique, compte tenu des coûts à engager sur des périodes longues, aux surfaces à régénérer dans les conditions énoncées précédemment, et à d'autres surfaces à laisser évoluer naturellement ou à dédier à d'autres activités telles que le sylvo-pastoralisme (cf. §suivant).

En effet, il importe que ce choix ne soit pas simplement fait par défaut. C'est l'occasion, à partir de parcelles antérieurement dédiées à la production, d'effectuer des observations sur les dynamiques d'évolution naturelle ou sur la biodiversité en milieu forestier, dynamiques intéressantes à suivre dans un Parc national d'outre-mer.

3.4.3 Ouvrir la réflexion aux pratiques de l'élevage dans la zone brûlée des Hauts

Les bovins divagants, cités précédemment, constituent un fléau également dans les parcelles forestières cultivées. D'une part, leur divagation propage des plantes invasives compétitives des essences forestières dont les populations explosent sur sols dénudés par l'incendie. D'autre part, ils sont très friands de régénération de tamarin, obligeant à enclore toutes les parcelles concernées. De nombreux échecs sont relatés dans l'aménagement. La question est donc à aborder globalement sur le cœur du Parc et sur la forêt cultivée.

Par ailleurs, l'incendie a touché des propriétés d'éleveurs en dessous de la forêt, conduisant à repenser dans ce secteur l'aménagement des pâturages des Hauts.

La réflexion ouverte sur la reconstitution de la zone incendiée est l'occasion de remettre à plat les pratiques pastorales du secteur hors cœur du Parc, d'envisager des parcours ou des surfaces de forêt en sylvopastoralisme, dans les parcelles les moins aptes à la production de bois et dont la conservation n'est pas nécessaire à la préservation des sols. Un travail technique d'approche de cette question a été engagé avec les professionnels agricoles et les collectivités.

La mission recommande, compte tenu de l'impact de l'incendie sur les peuplements dédiés à la production, de réviser profondément le document d'aménagement forestier, en y associant les différentes parties prenantes, et en particulier le Parc national, non encore présent lors de la rédaction précédente.

Au delà de la question de la reconstitution des peuplements forestiers, la question de l'aménagement pastoral à l'interface avec la zone agricole mérite d'être traitée.

Par ailleurs, la mission recommande d'engager des actions conjointes avec les autres acteurs économiques et les collectivités, pour développer l'usage des tamarins dans l'ébénisterie et celui du bois énergie sur la base d'un approvisionnement garanti par l'ONF.

Les bois brûlés devront faire l'objet d'une valorisation économique la meilleure possible, dans des délais compatibles avec la dégradation du bois et en facilitant par tous les moyens d'accompagnement raisonnables, l'écoulement des produits sur le marché. La priorité sera donnée aux parcelles à reboiser.

3.5 Les observations concernant le fonctionnement des institutions

L'ensemble des services, en premier lieu les sapeurs-pompiers, mais aussi les agents de l'ONF et les agents du Parc national, bien que ne disposant pas toujours de matériels adaptés (véhicules, transmission) ont montré leur détermination pour allier leurs efforts sous le pilotage du centre opérationnel de défense (COD).

Trois points particuliers ont apparu à la mission :

- la mission a relevé une posture très polémique des médias locaux (presse quotidienne régionale et radios locales), attisée par la concurrence qui règne entre eux (voir revue de presse annexe 4). Les témoignages positifs sur l'action des services et des hommes sur le terrain ont été peu nombreux et les prises de position contraires et les polémiques ponctuelles dominant ;

- de même, les représentants des collectivités qu'elle a rencontrés lui ont communiqué des images très différentes du déroulement des événements. Les positions politiques contrastées entre les différents niveaux des collectivités concernées par l'incendie (les communes, le département et dans une moindre mesure la région), leurs rapports souvent conflictuels avec l'État représenté par le Préfet peuvent expliquer cette attitude, surtout pendant la période de crise ;

- enfin, il a été rapporté des différents ponctuels, qui ont été pour l'un d'eux médiatisés, entre les représentants du Parc national, les sapeurs-pompiers et les agents de l'ONF.

La mission n'avait pas compétence pour approfondir ces questions. Néanmoins, il lui apparaît opportun de faire part de ses observations et recommandations sur les deux points ci après.

3.5.1 Les relations entre l'ONF et le Parc national

En ce qui concerne les compétences respectives de l'ONF et du Parc national sur le territoire du cœur du parc, la création d'un Parc national sur les terrains départementalo-domaniaux gérés par l'ONF a conduit à des relations et des circuits de décision complexes entre ces deux opérateurs, mais aussi avec les collectivités qui financent les travaux. Cette situation se retrouve dans d'autres Parcs nationaux ou projets de Parcs nationaux (Guadeloupe, dans une moindre mesure Calanques, ...).

Les difficultés relationnelles entre établissements publics doivent être impérativement dépassées. En effet, bien qu'intervenant sur un territoire commun, les compétences et activités de ces organismes sont complémentaires.

Cette organisation institutionnelle nécessite une volonté de co-construction des projets à tous les niveaux et des consignes claires qui soient comprises et explicitées aux agents présents sur le terrain.

Une convention avait été conclue entre ces deux structures, mais elle n'a pas été mise en œuvre et elle est parvenue à son terme sans avoir été renouvelée au moment du présent audit.

Il est essentiel pour la mission que la question des travaux de prévention des incendies (ainsi que des travaux forestiers) soit traitée explicitement dans la charte (notamment dans les modalités d'application de la réglementation dans le cœur du parc ou « MARCœurs ») en définissant les modalités de globalisation de certaines autorisations de travaux sur des programmes annuels ou pluriannuels. Il est délicat de définir, a priori, de telles dispositions mais il est impératif, pour les deux organismes, d'aboutir sur cette question essentielle pour la défense du patrimoine naturel de l'île et pour la bonne complémentarité de leurs actions.

Leurs modalités de réalisation (cahiers des charges) et de suivi d'exécution devraient être précisées dans une convention entre les structures. L'adhésion à cette convention du conseil général, nu-propiétaire des forêts et financeur, sinon maître d'ouvrage de la plupart des travaux en cause serait souhaitable.

Les règles ainsi retenues devraient faire l'objet d'explications partagées entre les agents des deux établissements. En particulier, les équipes de direction doivent veiller à la parfaite cohérence des plans d'aménagement forestier, des plans de massifs définis en application du PDPFCI avec les textes régissant le Parc national.

Comme indiqué précédemment dans ce rapport, le Parc doit se positionner le plus possible à l'amont sur les principes et lignes directrices des aménagements et travaux à réaliser, notamment en matière de prévention des incendies, afin de limiter les situations d'examen formel pour autorisation, in fine, de projets aboutis.

En effet, concernant les travaux DFCI, les procédures inter-organismes ne doivent, ni induire une inertie néfaste à l'efficacité des politiques engagées, ni aboutir à l'exécution intempestive de travaux.

La mission recommande au Parc en coopération avec l'ONF d'élaborer les mesures réglementaires de la charte en veillant à une subsidiarité maximale des interventions, assortie d'une concertation renforcée à haut niveau.

Elle recommande, en outre, aux administrations centrales concernées, pour les questions particulières d'interprétation des réglementations, d'apporter l'éclairage nécessaire au Préfet de la Réunion et aux services de l'Etat dans l'île, au Parc, à l'ONF.

Elle suggère également que les représentants du Parc et de son conseil d'administration, ainsi que ceux de l'ONF, se rapprochent des autres territoires qui traitent d'une problématique similaire, même si une réponse définitive n'y a pas été apportée.

3.5.2 L'élaboration et l'adoption de la charte du Parc

En dehors de la zone cœur du Parc national et donc en zone d'adhésion, la mission a pris note des démarches entreprises par l'équipe du Parc pour présenter et débattre du projet de charte, mais il semble que ces efforts soient encore insuffisants pour que les collectivités témoignent d'être suffisamment informées et ainsi adhèrent à ce projet de charte.

La mission recommande donc, qu'avec l'appui de tous les membres du conseil d'administration, le Parc accentue ses efforts et prenne de nouvelles initiatives pour faire connaître le projet de charte, obtenir l'adhésion des collectivités et développer des projets de protection, de mise en valeur ou d'aménagement en partenariat avec elles.

L'aboutissement de cette démarche et l'adhésion de tous sur un projet partagé qui préserve la valeur patrimoniale et la biodiversité paraît être fortement souhaitable pour conforter le « label » récemment décerné à la France par l'UNESCO.

3.5.3 Gestion du « label » délivré par l'UNESCO

Dressée en application de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel du 16 novembre 1972, la liste du patrimoine mondial comporte 936 biens constituant le patrimoine culturel et naturel que le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO considère comme ayant une valeur universelle exceptionnelle. Cette liste comprend 183 « biens » naturels (ou sites naturels) dont, depuis la décision du 3 septembre 2010 du Comité, le « bien » « Pitons, cirques et remparts de l'île de la Réunion ».

Le « bien » comprend la totalité du cœur du Parc national et trois sites en zone d'adhésion (Grande Chaloupe, Piton d'Anchain à Salazie et La Chapelle-Pain de Sucre à Cilaos). Sa zone tampon comprend, en zone d'adhésion, Salazie Cilaos et la Plaine des Palmistes.

Dans sa décision, le Comité :

- (point 5) félicite la France pour le processus consultatif mis en place en vue de préparer le plan de gestion et prend note que, même si le bien n'a pas encore de plan de gestion complet en vigueur, l'Etat partie adoptera légalement ce plan de gestion en 2011 ;
- (point 6) lui demande de veiller à ce que le futur plan de gestion traite intégralement toutes les conditions d'intégrité, de protection et de gestion pour garantir la conservation à long terme et le renforcement de la valeur universelle exceptionnelle du bien (...);
- (point 7) lui demande en outre de garantir la mise en œuvre réelle du Plan d'action pour le contrôle et l'éradication des espèces exotiques envahissantes, en veillant à ce qu'il soit pleinement intégré au plan de gestion du bien, considérant la nature critique de cette menace pour la valeur universelle exceptionnelle et demande en plus à la France de soumettre, au Centre du patrimoine mondial, d'ici le 1er février 2013, un rapport sur l'état de conservation du bien qui sera examiné par le Comité à sa 37^{ème} session ;
- (point 8) lui demande aussi de faire en sorte que des ressources humaines et financières suffisantes continuent d'être assurées pour la mise en œuvre efficace du plan de gestion du bien ainsi que pour la mise en œuvre de mesures de contrôle et d'éradication des espèces exotiques envahissantes.

La mission souligne l'importance pour l'UNESCO à la fois de la charte et du contrôle des espèces exotiques envahissantes. C'est dans ce contexte que les mesures prises ou envisagées sur la zone incendiée dans le « bien » et pour prévenir à l'avenir les incendies, telles qu'analysées dans le présent rapport, devront être présentées par la France au Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO au plus tard début 2013.

La charte du parc constituera le document de gestion du « bien » et il importe donc que les collectivités concernées adhèrent à la future charte du Parc pour conforter l'État dans son engagement de protection et de gestion qui a permis l'inscription « au patrimoine mondial de l'Humanité » de ce « bien » par l'UNESCO.

La mission a également pris connaissance de l'engagement de solidarité de l'UNESCO vis à vis de la France lors de l'incendie de 2011 et de sa proposition d'appui par une expertise internationale. Pour la mission, cet appui serait utile pour accompagner les mesures à prendre, en particulier vis à vis de l'observation et la préservation de la biodiversité et, dans le même temps, pour rendre compte vis à vis de l'UNESCO de la bonne gestion du « bien. » L'appui pourrait notamment porter sur un échange d'expériences avec l'UICN et d'autres états responsables de « biens » dans des situations similaires, d'autant que dans le point 9 de sa décision du 3 septembre 2010, le Comité recommande à la France de « partager les enseignements tirés des activités d'éradication et de gestion des espèces exotiques avec d'autres Etats parties intéressés, et des biens du patrimoine mondial et zones insulaires protégées qui sont confrontés aux mêmes menaces. ».

3.6 Les recommandations pour l'information et la sensibilisation de la population au risque des incendies

Pour mieux gérer la communication dans les périodes de crise, la première étape s'inscrit dans l'élaboration même des plans relatifs aux risques.

La mission n'ignore pas les difficultés qui existent entre le Parc national et l'ONF. Or, le PDPFCI est actuellement réalisé sous le timbre de la DAAF. Bien sûr, cela correspond aux dispositions réglementaires. Mais lorsqu'une difficulté survient, cela peut permettre aux services de prétexter qu'ils ne sont pas sous la tutelle de la DAAF pour ne pas prendre en compte les dispositions de ce plan ou tout le moins les contester.

Il apparaît nécessaire, au moins dans un premier temps, de placer l'élaboration des plans sous l'autorité directe du préfet.

Cette autorité, représentante de l'Etat sur l'île, s'impose bien sûr à l'ensemble des services mais aussi à ses établissements publics dont le Parc national, l'ONF et Météo France. En outre, cette recommandation présente l'avantage d'assurer la coordination et la cohérence entre les différents documents qui tous seront validés en final par un seul et même service (qui peut d'ailleurs être aussi bien au Cabinet du préfet qu'à son Secrétariat Général).

La mission a remarqué aussi que les différents services s'abritaient derrière une soi-disant absence de transmission des documents finalisés et approuvés pour justifier leur ignorance des dispositions. Or, la mission a pu constater que ces mêmes services figuraient sur les listes de diffusion et qu'il était fort peu vraisemblable que cette diffusion n'ait pas été réalisée. Il semble donc nécessaire à court terme de mettre en place un dispositif de diffusion plus formel mais interdisant ces dérobades.

Enfin les élus rencontrés (Saint Leu et Saint Paul par exemple) ont exprimé leur regret de n'avoir pas eu de contact avec le représentant de l'Etat dès les premières heures de l'incendie. Si la réalité du discours des élus est incontestable, la réalité de l'absence de communication avec la préfecture est, elle, largement sujette à caution. Néanmoins ces contestations sont préjudiciables à l'efficacité opérationnelle comme en témoignent les évacuations désordonnées de populations à Saint Leu et doivent être régulées. Une solution pourrait être trouvée dans l'adjonction en annexe du PDPFCI ou/et des plans de massifs, puis dans l'Ordre opérationnel d'une liste précise des autorités à prévenir et, quasiment nominativement des personnes chargées de les prévenir à chaque niveau de l'alerte. Ceci permettrait de tenir une main courante des diverses communications et de couper court aux réclamations injustifiées.

Mais une telle disposition suppose que le centre opérationnel départemental soit activé en permanence ce qui, aux dires de l'état major zonal, n'est pas le cas pour ce type de crise où l'on se limite à une activation durant les heures ouvrables (hors repas). On sait qu'à la Réunion, les structures de niveaux départemental (SIDPC) et zonal (EMIZ) ont été fusionnées ce qui devrait donner plus d'ampleur à l'organisation finale et favoriser la tenue d'une permanence. Mais il semble que l'état des effectifs et le manque de soutien logistique ne le permettent pas. A cela s'ajoute le fait que le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours du SDIS (CODIS) qui pourrait éventuellement pallier certaines faiblesses n'est encore, malgré les énormes efforts consentis ces dernières années, qu'embryonnaire et balbutiant.

La mission recommande de placer la réalisation des plans relatifs à la prévention des incendies et à la lutte sous la responsabilité d'un service préfectoral qui les publiera sous son timbre et de formaliser la diffusion de ces documents.

Vis à vis de la gestion de la crise par les communes, l'élaboration de plans communaux de sauvegarde (PCS) par leurs soins, la vérification effective par les services de la préfecture des dispositions qui y sont prévues, la bonne information des populations concernées (un exercice annuel) serait la meilleure démarche. Cependant, hors de l'approbation d'un PPRN, l'élaboration d'un PCS n'est pas obligatoire. Pour la mission, une telle élaboration devrait être négociée avec les communes et même imposée, pour prévoir les modalités d'organisation des secours locaux et des évacuations éventuelles en cas d'incendie.

Ces problèmes de communications internes aux administrations sont complémentaires à l'action qu'il est nécessaire de conduire pour sensibiliser les populations au risque d'incendie.

Au cours des divers entretiens que la mission a pu avoir lors de son séjour sur l'île, ce problème du manque de sensibilisation de la population au risque d'incendie et d'une communication insuffisante a, sans cesse, été soulevé. Réelle ou supposée, cette question est très importante et mérite d'être examinée avec attention. En effet une population avertie et une bonne communication sont des composantes essentielles pour éviter des incendies et les gérer s'ils adviennent.

Ce risque n'était pas jusqu'à des jours récents considérés comme important. Les Réunionnais connaissaient très bien les risques liés aux cyclones mais les feux étaient circonscrits aux zones non habitées et donc peu sensibles.

C'est la répétition des feux en 2010 puis en 2011 qui a conduit à une relative prise de conscience. Prise de conscience confortée aussi par la labellisation mondiale par l'UNESCO du cœur du Parc national mais cependant encore très fragile comme en témoigne la rapidité avec laquelle l'épisode des requins tueurs a fait passer les problématiques feux de forêt au second plan. En outre, la quasi certitude de l'origine criminelle de ces sinistres ne favorise pas l'appropriation du risque par les usagers habituels des Hauts de l'île qui ne se sentent pas directement concernés.

L'exemple du midi de la métropole, somme toute assez semblable, montre pourtant que la mobilisation des populations contre ce risque est un moteur de sa diminution. La zone Sud a mis des dizaines d'années pour y parvenir, la Réunion fait en ce moment ses premiers pas en ce sens, il apparaît donc utile de l'accompagner. Le projet d'une adhésion de ce département ultra marin à l'Entente est une remarquable occasion de s'approprier les savoir-faire dans ce domaine.

La mission recommande que de campagnes de communication soient menées régulièrement, au début de chaque saison sèche avec l'appui des médias locaux (presse quotidienne régionale, radios et télévisions locales).

Une action dans les écoles serait également être bénéfique. Elle permettrait de conforter l'éducation des plus jeunes sur les risques encourus et leur future responsabilité de citoyen. C'est une démarche de longue haleine qui nécessite d'être remise en œuvre chaque année pour obtenir le bénéfice attendu mais, au final, les dépenses engagées restent très faibles vis à vis du coût des incendies.

La mission s'est par ailleurs interrogée sur l'éventualité d'une politique d'interdiction notamment des feux ouverts destinés aux barbecues dans le cœur du parc voire dans l'ensemble du massif forestier. Mais cette pratique est si étroitement inscrite dans la coutume qu'il paraît impossible de la supprimer. Le fait qu'aucun départ de feu important n'ait jamais été observé à partir de ces places à feu répertoriées et surveillées milite en ce sens.

En revanche il paraît acceptable de limiter voire d'interdire de façon progressive et temporaire les accès au massif forestier dans les cas de risque très soutenu. Mais ces dispositions devront être intégrées dans les plans de massif et ne pourront être respectées que lorsque l'analyse météorologique du risque et la diffusion de l'alerte seront incontestables. Dans cette attente des campagnes d'information diffusées par les média locaux, privés et publics, et répétées avant chaque saison, sont bien entendu, nécessaires.

La mission recommande d'engager une politique de prévention en matière de feux de forêt visant à sensibiliser les populations en s'appuyant sur l'expérience de l'Entente interdépartementale du sud de la France métropolitaine.

5 - Récapitulatif des recommandations

1. La mission recommande que l'article R 321-20 du code forestier consacre explicitement la possibilité pour le préfet d'un département non concerné par l'article L 321-6 d'approuver un PDPFCI. 12
2. La mission considère que cette mesure aurait un effet symbolique indéniable, mais que d'un point de vue technique, le classement de la Réunion sur la liste de l'article L. 321-6 du code forestier présenterait plus d'inconvénients que d'avantages..... 13

3. La mission recommande d'actualiser le PDPFCI et de l'enrichir en y associant étroitement tous les partenaires concernés notamment l'établissement public du Parc national et les collectivités locales. Elle recommande de placer l'élaboration de ce plan stratégique, fil conducteur de la réalisation des plans opérationnels de prévention et d'intervention, et à vocation interministérielle, sous l'autorité du préfet..... 14
4. La mission recommande une mise à plat et un règlement le plus à l'amont possible (dès le PDPFCI et la charte) des oppositions pouvant survenir entre les objectifs du Parc national et ceux de la sécurité civile. 14
5. Pour consacrer l'appropriation collective du PDPFCI, la mission recommande que les prescriptions des PDPFCI soient portées à la connaissance des responsables de l'élaboration des SCOT, des PLU et des PPRIF pour leur prise en compte dans ces documents et que le PDPFCI soit inscrit sur la liste des documents devant être compatibles avec la charte pour le cœur du parc et soumis pour avis à l'établissement public du Parc national, dressée à l'article R.331-14 du code de l'environnement. 14
6. La mission recommande que dans ses « porter à connaissance » et lors de son association à l'élaboration des documents d'urbanisme, l'Etat (DEAL) établisse des préconisations en termes de structuration de l'urbanisation et d'équipements publics (voiries, réseaux) pour prévenir les risques de départ et/ou de propagation du feu et faciliter l'intervention des services de secours à l'interface entre l'urbanisation et les formations naturelles. L'institution de PPRIF ne paraît justifiée qu'en cas d'échec de cette démarche ou de nécessité d'imposer des prescriptions allant au delà des prescriptions du PLU (débroussaillage, hydrants, ...). 15
7. Elle recommande de lutter contre les constructions illégales tout particulièrement dans cette interface..... 15
8. Elle recommande que lors de l'établissement des plans de massifs proches de l'urbanisation (Hauts de Saint Denis, L'Etang Salé), la réflexion, notamment sur la voirie d'accès au massif et les lignes d'appui en cas de sinistre, porte également sur l'urbanisation avec une participation active de la DEAL et des communes concernées. 15
9. La mission recommande l'actualisation du projet de plan de protection du massif des Hauts sous le vent, nécessaire à la suite de l'incendie de 2011, en concertation avec toutes les parties prenantes..... 16
10. La mission recommande qu'une modification des articles du code forestier issus du décret 2002-679 soit engagée pour mettre le droit en phase avec la pratique (articles R. 321-17 à 19 du code forestier) et, le cas échéant, donner une existence réglementaire autonome aux « plans de massif ». 17
11. La mission recommande que les plans de massif (comme parties du PDPFCI, ou de manière autonome) soient pris en compte lors de l'élaboration des SCOT, des PLU et des PPRIF et soient soumis, pour avis, à l'établissement public du Parc national dans les mêmes conditions que le PDPFCI..... 17
12. La mission suggère aux ministères chargés de la forêt et de l'urbanisme de confirmer la pertinence de la pratique observée en métropole dans le traitement, en droit des sols, des équipements de DFCI ou de préciser leur doctrine en la matière, pour sécuriser les procédures qui seront engagées à la Réunion. 18
13. La mission recommande qu'une clarification soit apportée au plus tôt par les services du MEDDTL (CGDD et DEB) sur l'appartenance des voies de DFCI aux routes mentionnées dans le tableau annexé à l'article R.122-1 du code de l'environnement..... 18
14. Dans l'attente, pour assurer la sécurité juridique des projets, la mission recommande de considérer les voies de DFCI comme des routes au titre de l'article R.122-1 du code de l'environnement. 18

15. La mission recommande que les travaux nécessaires à la sécurité civile dans le cœur du Parc national puissent faire l'objet d'autorisations par programmes suivies d'évaluations menées conjointement, pour en vérifier la bonne exécution..... 19
16. La mission recommande un examen attentif de ces règles (qui régissent un équipement autorisé) pour qu'elles concilient les objectifs de sécurité civile et ceux de conservation du patrimoine du cœur du parc. 19
17. La mission recommande de faire bénéficier les rédacteurs de la charte de l'expérience des concertations préalables aux projets de charte des autres parcs nationaux où le risque d'incendie de forêt représente un enjeu, dans un contexte certes différent de celui de la Réunion (l'enjeu de la pénétration des espèces exotiques invasives y est moins prégnant).. 19
18. La mission recommande de conforter au sein de la direction régionale de l'ONF un pôle risque orienté sur la prévention des incendies de forêt et des risques naturels d'érosion et d'effondrement, en lien étroit avec le pôle risque de la DEAL ainsi qu'avec les réseaux métropolitains en charge de ces questions. 20
19. La mission recommande de poursuivre les efforts engagés pour la formation et l'acquisition d'expérience dans le domaine de la lutte contre les feux de forêts pour les personnels concernés (SDIS, ONF, Parc national, etc.)..... 21
20. La mission recommande d'améliorer la carte de prévision du risque "feux de forêt" en développant les équipements de mesure et en affinant le dispositif d'analyse du risque..... 24
21. La mission recommande de diversifier les moyens de détection des feux et les dispositifs d'alerte par l'utilisation de moyens terrestres et aériens (tours de guet, patrouilles, moyens aériens, etc.) et doter le SDIS d'un réel outil de commandement et de coordination. 26
22. Elle recommande d'améliorer l'efficacité dans la lutte par une meilleure complémentarité des moyens terrestres et aériens 28
23. La mission recommande de mettre en place un dispositif d'observation et de suivi de la biodiversité..... 30
24. Elle recommande d'engager immédiatement des actions de lutte contre les pestes végétales et de mettre fin à la divagation des bovins..... 30
25. La mission recommande, compte tenu de l'impact de l'incendie sur les peuplements dédiés à la production, de réviser profondément le document d'aménagement forestier, en y associant les différentes parties prenantes, et en particulier le Parc national, non encore présent lors de la rédaction précédente..... 33
26. Au delà de la question de la reconstitution des peuplements forestiers, la question de l'aménagement pastoral à l'interface avec la zone agricole mérite d'être traitée. 33
27. Par ailleurs, la mission recommande d'engager des actions conjointes avec les autres acteurs économiques et les collectivités, pour développer l'usage des tamarins dans l'ébénisterie et celui du bois énergie sur la base d'un approvisionnement garanti par l'ONF..... 33
28. Les bois brûlés devront faire l'objet d'une valorisation économique la meilleure possible, dans des délais compatibles avec la dégradation du bois et en facilitant par tous les moyens d'accompagnement raisonnables, l'écoulement des produits sur le marché. La priorité sera donnée aux parcelles à reboiser. 33
29. La mission recommande au Parc en coopération avec l'ONF d'élaborer les mesures réglementaires de la charte en veillant à une subsidiarité maximale des interventions, assortie d'une concertation renforcée à haut niveau..... 34
30. Elle recommande, en outre, aux administrations centrales concernées, pour les questions particulières d'interprétation des réglementations, d'apporter l'éclairage nécessaire au Préfet de la Réunion et aux services de l'Etat dans l'île, au Parc, à l'ONF. 34

31. Elle suggère également que les représentants du Parc et de son conseil d'administration, ainsi que ceux de l'ONF, se rapprochent des autres territoires qui traitent d'une problématique similaire, même si une réponse définitive n'y a pas été apportée.34
32. La mission recommande donc, qu'avec l'appui de tous les membres du conseil d'administration, le Parc accentue ses efforts et prenne de nouvelles initiatives pour faire connaître le projet de charte, obtenir l'adhésion des collectivités et développer des projets de protection, de mise en valeur ou d'aménagement en partenariat avec elles.34
33. La mission souligne l'importance pour l'UNESCO à la fois de la charte et du contrôle des espèces exotiques envahissantes. C'est dans ce contexte que les mesures prises ou envisagées sur la zone incendiée dans le « bien » et pour prévenir à l'avenir les incendies, telles qu'analysées dans le présent rapport, devront être présentées par la France au Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO au plus tard début 2013.35
34. La mission recommande de placer la réalisation des plans relatifs à la prévention des incendies et à la lutte sous la responsabilité d'un service préfectoral qui les publiera sous son timbre et de formaliser la diffusion de ces documents.36
35. La mission recommande d'engager une politique de prévention en matière de feux de forêt visant à sensibiliser les populations en s'appuyant sur l'expérience de l'Entente interdépartementale du sud de la France métropolitaine.37

Les Missionnaires

Bertrand CREUCHET

Xavier DE FÜRST

Jean-Jacques LAFITTE

Marie-Laurence MADIGNIER

Patrick SAUVAGE

Liste des annexes

N°	Objet
1	Demande du préfet de La Réunion et lettres de mission ministérielles
2	Liste des personnes rencontrées
3	Liste des signes et acronymes
4	Revue de presse
5	Analyse des dispositions réglementaires
6	Extrait du document d'aménagement forestier concernant la divagation des bovins
7	Décision du comité du patrimoine mondial

ANNEXE 1



PREFET DE LA REUNION

Le Préfet

Saint-Denis, le 8 NOV. 2011

A

**Madame la Ministre de l'Ecologie
du Développement durable, des Transports
et du Logement**
- *Cabinet*

**Monsieur le Ministre de l'Intérieur,
de l'Outre-Mer, des Collectivités
territoriales et de l'Immigration**
- *Cabinet*

**Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de
l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité
et de l'Aménagement du territoire**
- *Cabinet*

Pour information
Madame la Ministre chargée de l'outre-mer
- *Cabinet*

Objet : Demande d'une mission d'appui.

Un violent incendie, non encore éteint à cette date, a parcouru près de 2 800 ha de la forêt des Hauts-sous-le Vent de La Réunion, dont 1 800 ha situés dans le cœur du Parc national de La Réunion, par ailleurs classé au patrimoine mondial de l'Humanité. En 2010, près de 800 ha avaient brûlé sur cette zone.

Afin de prévenir des incendies d'une telle ampleur, tant sur le massif du Maïdo que sur d'autres massifs (Volcan...), il est nécessaire de réaliser, notamment en cœur de Parc, des travaux tels que des pistes, des coupe-feux ou encore des réservoirs d'eau. Ces travaux font peu à peu l'objet d'une programmation par des plans de protection des massifs contre l'incendie. D'ores et déjà, pendant la période de crise, des travaux forestiers ont été effectués en urgence pour cantonner le périmètre de l'incendie. L'office national des forêts (ONF) en est chargé à titre principal, les espaces concernés relevant de la forêt départementalo-domaniale.

Outre l'enjeu majeur de la restauration de la biodiversité dans les espaces parcourus par les flammes, il est impératif d'accélérer la réalisation des travaux de protection des massifs sans que ceux-ci n'engendrent des conséquences irréversibles : plus d'un million de travaux doivent ainsi aboutir en 2012. A ce stade, les procédures en ce domaine ne sont pas stabilisées entre l'établissement public du Parc national et l'ONF. Le risque est réel que l'ONF soit incité à concentrer son action sur des secteurs forestiers en dehors du cœur du Parc et, que naisse de ce fait une polémique à l'encontre du Parc, au moment même où la charte de ce dernier est en phase de consultation.

.../...

L'expérience des deux incendies majeurs sur le massif de Maïdo montre que le risque de feu constitue une menace pour la biodiversité du Parc – et du Bien classé au patrimoine mondial – tout comme la prolifération des espèces exotiques envahissantes. Il est donc nécessaire que, dans sa logique de protection, l'établissement du Parc intègre pleinement cette donnée.

*
* *

Dans ce contexte, je sollicite l'intervention rapide d'une mission d'appui qui pourrait être constituée de membres du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'inspection de la sécurité civile et du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER).

Cette mission, qui pourrait s'appuyer sur un retour d'expérience de la prévention des feux de forêt dans l'Hexagone, notamment dans les parcs nationaux, aurait pour objet de formuler des recommandations pratiques sur les points suivants :

- l'optimisation des procédures concernant les travaux forestiers de défense des forêts contre l'incendie en cœur de Parc,
- le rôle que pourrait jouer l'établissement public du Parc national dans la prévention des incendies de forêt (communication, information du public...),
- l'intégration dans la charte du Parc des enjeux de défense de la forêt contre l'incendie et d'entretien des ouvrages de protection.

Au regard de la nécessité de réaliser des travaux de protection dès 2012, élément essentiel pour conserver notre crédibilité vis-à-vis de l'UNESCO, je souhaite que cette mission puisse être réalisée d'ici la fin de cette année.

Le Préfet



Michel LALANDE





MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES
TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Paris le 18 novembre 2011

La ministre de l'écologie,
du développement durable, des transports
et du logement

à

Monsieur le vice-président
du Conseil Général de l'environnement
et du développement durable

Objet : mission d'inspection relative à la politique de prévention des incendies de forêts à l'île de la Réunion suite aux incendies du massif du Maïdo d'octobre à novembre 2011

De très importants incendies d'espaces naturels et de forêts ont eu lieu sur l'île de la Réunion dans le secteur des Hauts de l'Ouest de l'île et ont entraîné la destruction de plus de 2800 hectares en grande partie dans le cœur du Parc National de la Réunion et dans le périmètre classé au Patrimoine mondial de l'UNESCO. Même si les incendies ont concerné des zones naturelles, le préfet a décidé le 31 octobre l'évacuation préventive d'une trentaine d'habitations isolées, essentiellement des centres d'exploitation agricoles appartenant à des éleveurs.

Un plan départemental de protection des forêts contre l'incendie (PDFCI) a été approuvé par le préfet le 5 mai 2009 et l'élaboration de plans de massifs a été engagée dans différents secteurs de l'île afin de mettre en place des mesures préventives de lutte contre l'incendie (pistes, retenues collinaires, pare-feux,...) ; c'est le cas pour le secteur du massif des Hauts de l'Ouest, déjà touché en 2010 avant de l'être à nouveau par les incendies d'octobre 2011. Le projet de plan de massif des Hauts de l'Ouest a été présenté à l'état de projet en conseil départemental de sécurité civile et des risques naturels majeurs (CDSCRNM) le 5 juillet 2011.

Dans ce contexte, je vous confie une mission d'inspection relative à la politique de prévention des incendies de forêts sur l'île de la Réunion qui établira : s'attachera à intégrer les composantes suivantes :

- un bilan des incendies d'octobre à novembre 2011 dans le massif du Maïdo et son retour d'expérience,
- l'analyse des procédures concernant les travaux de défense des espaces naturels et des forêts contre les incendies.
- des propositions de mesures de prévention :
 - d'une part des risques à court terme d'érosion des sols avec des risques de coulées de boues,
 - d'autre part du risque incendies de forêt, en distinguant les mesures liées à la défense de la forêt contre l'incendie (DFCI) qui relèvent des gestionnaires et les mesures de prévention destinées à l'information des populations, à l'éducation pour prévenir de telles catastrophes, aux modalités de détection précoce des incendies, à la maîtrise de l'urbanisation et à la définition des mesures de proximité essentiellement destinées à réduire la vulnérabilité des biens, des activités, des personnes et du patrimoine concernés,

Vous veillerez à analyser ces différentes propositions au regard de leur facilité de mise en œuvre, de leur coût et des acteurs impliqués. Vous prendrez en considération les analyses et propositions déjà faites, en particulier suite aux incendies de 2010, qui avaient débouché sur les projets de plans mentionnés ci-dessus et examinerez si le retour d'expérience des incendies de 2011 amène à faire évoluer ces projets.

La mission associera à la réflexion les collectivités territoriales, les services de l'Etat, les services de secours et les établissements concernés, notamment l'ONF et le Parc National de la Réunion et devra me faire part de ses analyses, réflexions et propositions sur les points mentionnés ci-dessus dans un délai de trois mois. La mission remettra un premier rapport pour le 4 décembre 2011.

Pour la ministre et par délégation
Le directeur général
de la prévention des risques

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Laurent MICHEL', is written over the typed name.

Laurent MICHEL



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Inspection Générale de l'Administration
- 8 DEC 2011
ARRIVÉE M 871

*Le directeur du cabinet
du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer,
des collectivités territoriales
et de l'immigration*

*Le directeur du cabinet
de la ministre chargée de l'outre-mer*

Paris, le 7 DEC. 2011

Note

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale de l'administration

La Réunion est confrontée à un violent incendie qui a parcouru près de 2 800 ha de massifs forestiers dans les Hauts de l'île. La succession de ces événements, survenus dans des zones hautement protégées au regard de leur valeur patrimoniale (cœur du Parc national de La Réunion, classé au Patrimoine mondial de l'Humanité), impose d'accélérer la réalisation de travaux de défense de la forêt contre l'incendie, sans préjudice du développement des moyens humains et matériels du SDIS de La Réunion pour faire face à des feux de cette nature.

D'ores et déjà, pendant la période de crise, des travaux forestiers ont été effectués en urgence pour cantonner le périmètre de l'incendie. L'Office national des forêts (ONF) en est chargé à titre principal.

Néanmoins, la réalisation de travaux - pistes, coupe-feux, réservoirs d'eau - en secteur protégé nécessite des procédures adaptées afin d'éviter qu'ils n'engendrent des conséquences irréversibles sur l'environnement et ne propagent des espèces exotiques envahissantes. A ce stade, les procédures en ce domaine ne sont pas stabilisées entre l'établissement public du Parc national et l'ONF, au moment même où la charte du parc est en phase de consultation.

Dans ce contexte, le préfet de La Réunion a sollicité, par lettre du 8 novembre dernier, la mise en place d'une mission d'appui composée de hauts fonctionnaires relevant des Ministères en charge de l'Ecologie, de l'Intérieur et de l'Agriculture.

.../...

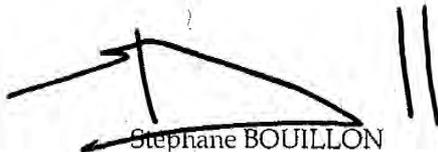
Sur la base de l'expérience acquise en France métropolitaine, cette mission, à laquelle je vous demande de participer, formulera des recommandations pratiques sur les points suivants :

-
- l'optimisation des procédures concernant les travaux forestiers de défense des forêts contre l'incendie en cœur de Parc,
 - le rôle que pourrait jouer l'établissement public du Parc national dans la prévention de la défense de la forêt contre l'incendie, notamment en termes d'information et de communication au public,
 - l'intégration dans la charte du Parc des enjeux de défense de la forêt contre l'incendie et d'entretien des ouvrages de protection.

Pour accomplir cette mission, vous vous appuyerez sur les services de l'Etat à La Réunion et rencontrerez tous les partenaires utiles de cette politique, notamment le Parc national, le conseil général de La Réunion et la délégation régionale de l'Office national des forêts.

Vous bénéficiez du concours de l'inspection de la défense et de la sécurité civile.

Votre mission, qui ne porte pas sur les modalités d'intervention et d'action des services de secours, sera menée conjointement avec des membres du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER). Un rapport d'étape commun aux trois services sera remis fin décembre 2011 et le rapport définitif pour février 2012.


Stéphane BOUILLON


Olivier MAGNAVAL

Copie : M. le Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

N/Réf: CI 0628312

Paris, le 1^{er} DEC. 2011

à

Monsieur Michel LALANDE
Préfet de la Réunion
Place du Barchois
97405 SAINT-DENIS

Objet : Votre demande de mission d'appui

Par courrier du 8 novembre 2011, vous avez sollicité l'organisation d'une mission d'appui associant le Conseil général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux (CGAAER), le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable et l'Inspection de la Sécurité civile, suite aux grands incendies de forêt survenus depuis l'automne 2010 dans votre département.

Je partage votre analyse quant à l'utilité de cette mission interministérielle. Mes services sont en contact avec ceux du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et ceux du Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration pour préparer une lettre de mission commune, en réponse à votre demande.

D'ores et déjà, je vous informe que j'ai confié au CGAAER une mission d'évaluation propre, portant sur la mise en œuvre des dispositifs de défense des forêts contre les incendies, la régénération des secteurs brûlés ainsi que la valorisation économique du bois brûlé.

Cette mission, ainsi que les missions sectorielles commandées par le MEEDTL, alimenteront la mission interministérielle.

Jean-Marc BOURNIGAL



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE,
DE LA RURALITÉ ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 17 mai 2011

N/Réf : CI 0628314

à

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Mission sur la reconstitution de la forêt et sur la valorisation des bois brûlés de l'île de la Réunion.

Entre les automnes 2010 et 2011, près de 3600 ha de forêt et certains terrains agricoles ont été parcourus par des incendies dans le massif forestier des Hauts-sous-le-Vent à la Réunion. D'après une première expertise réalisée sur place par les services de l'Office National des Forêts (ONF), les peuplements forestiers brûlés correspondent à un volume d'environ 80 000 mètres cubes de bois à récolter.

Dans ce contexte, et en vous fondant notamment sur l'état des lieux actuellement réalisé par l'Office National des Forêt (ONF) et le Parc national de La Réunion, je vous demande de me faire des propositions opérationnelles pour :

- accélérer la mise en œuvre de dispositifs de Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI) efficaces sur l'ensemble de la zone sensible aux feux ;
- valoriser les bois brûlés ;
- régénérer les secteurs brûlés.

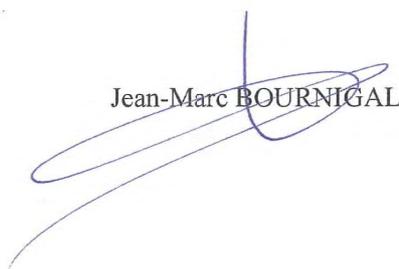
Je souhaite également que vous examiniez le cadre juridique dans lequel la politique de prévention des incendies de forêt est mise en œuvre à la Réunion. Pour cela, je souhaiterais que vous analysiez les avantages et les inconvénients d'un classement global ou partiel des massifs forestiers de l'île selon les possibilités offertes par l'article L. 321-1 du code forestier sur la DFCI, et plus largement, l'opportunité de faire figurer La Réunion dans la liste des départements mentionnés à l'article L. 321-6 de ce même code.

.../...

Je souhaite que cette mission soit conduite en lien avec l'ONF.

Vous voudrez bien désigner un membre du CGAAER pour conduire cette mission. Il pourra compter sur une collaboration active des bureaux concernés de la Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires. Un rapport intermédiaire devra être produit avant la fin de l'année et le rapport final devra être produit avant la fin du mois de janvier 2012.

Cette mission a vocation à alimenter une mission interministérielle à venir traitant de la totalité des conséquences à tirer de ces incendies.



Jean-Marc BOURNIGAL

ANNEXE 2

Liste des personnes rencontrées

I - Pendant la mission à la Réunion

Nom	Fonction et organisme	Date
Michel Lalande Benoit Huber Xavier Brunetière Thomas Campeaux	Préfet de la Réunion Directeur de cabinet du Préfet Secrétaire général Sous-préfet de Saint Paul	5 décembre 2011
Thierry Devimeux Christophe Viret	SGAR CAH	5 décembre 2011
Bertrand Galtier Aurélie Mestres Robert Unterner Jérôme Peyrus	Directeur de la DEAL Chef du service « eau et biodiversité » Chef de service « prévention des risques naturels et routiers » Adjoint du chef de service « prévention des risques naturels et routiers »	5 décembre 2011
Michel Sinoir Isabelle Huet Michael Rivoire	DAAF Adjointe du DAAF Responsable de la forêt et filière bois	5 décembre 2011
Hervé Houin Franck Compagnon Florent Ingrassia	DRONF Responsable risque Responsable bois aménagement	6 décembre 2011
Colonel Vandeboulque Lieutenant-colonel Fontaine Lieutenant-colonel Boucheron	DDISIS Chef du groupement « opération » du SDIS Chef du groupement « gestion des risques » du SDIS	5 décembre 2011 5 décembre 2011 6 décembre 2011
Daniel Gonthier	Maire de Bras-Panon – Conseiller général Président du Parc national de La Réunion	5 décembre 2011
Yves Gregoris	Directeur interrégional de Météo France	6 décembre 2011
Dominique Strasberg	Président du conseil scientifique du Parc	6 décembre 2011
Marylène Hoarau JPayet, Fabrice Boyer, Isabelle Bracco Franck Lustenberger Benoit Lequenne Isabelle de Laberge	Directrice du Parc national Chefs de secteur Responsable de l'aménagement Responsable du patrimoine Responsable de la communication	6 décembre 2011
	Equipe municipale de Saint Leu	6 décembre 2011
M Joël Dupont	Société Réunionnaise pour l'Etude et la Protection de l'Environnement	6 décembre 2012
Frederic Guhur	Directeur de l'environnement et de l'énergie au CG	7 décembre 2011
Jean-Claude Futhazar	DGADD du Conseil Régional	7 décembre 2011
Colonel Jean Pierre Michel	COMGENDRE	8 décembre 2011
Colonel Hervé Chêne	CEMIA	8 décembre 2011
Mme Huguette Bello	Maire de Saint Paul	8 décembre 2011
M. Marc Hessloehl	Pilote DASH	9 décembre 2011

II - Avant ou après la mission à la Réunion

F Moreau, T Laloue, P Deblonde	MAAPRAT/DGPAAT	25 novembre 2011
C Rupe, B Lefebvre	DGONF	19 novembre 2011
J Ruiz, F Delaquaize, AS Shorter	DGALN/DEB	2 décembre 2011
Serge Muller	Président commission flore du CNPN	2 décembre 2011

ANNEXE 3

Signification des sigles utilisés dans le rapport

Sigles	Signification
ABE	Avion bombardier d'eau
ADEME	Agence du développement et la maîtrise de l'énergie
BMPM	Bataillon des marins pompiers de Marseille
BRGM	Bureau de recherche géologique et minière
CBN	Conservatoire botanique national
CCF	Camion citerne feu de forêt
CCGC	Camion citerne grande capacité
CEMIA	Chef de l'état-major interarmées
CEREN	Centre d'étude et de recherche de l'Entente interdépartementale pour la protection de la forêt méditerranéenne
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
COMGENDRE	Commandant de la gendarmerie de la Réunion
COD	Centre opérationnel départemental
CODIS	Centre opérationnel de la direction d'incendie et de secours
COS	Commandant des opérations de secours
CTA	Centre de traitement des appels
DAAF	Direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DD SIS	Directeur départemental des services d'incendie et de secours
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DFCI	Défense de la forêt contre les incendies
DGADD	Direction générale de l'agriculture et du développement durable ?
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPAAT	Direction générale des politiques agricoles, alimentaires et du territoire
DGSCGC	Direction générale la sécurité civile et de la gestion des crises
DIG	Déclaration d'intérêt général
DRONF	Directeur régional de l'office national des forêts
DUP	Déclaration d'utilité publique
DZ	Aire de poser hélicoptère (« drop zone »)
EBC	Espace boisé classé
EMIZ	Etat-major interministériel de zone
EPI	Equipement de protection individuelle
FAZSOI	Forces armées de la zone sud de l'océan indien
FDF	Feu de forêt
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
GAAr	Guet aérien armé
HBE	Hélicoptère bombardier d'eau
ICD	Indice du combustible disponible
ICL	Indice de combustible léger

IDSC	Inspection de la défense et de la sécurité civiles
IFM	Indice forêt météo
IGA	Inspection générale de l'administration
IH	Indice d'humidité de l'humus
IPI	Indice de propagation initiale
IRSTEA	Institut de recherche scientifique et technique pour l'environnement et l'agriculture (ex CEMAGREF)
IS	Indice de sécheresse
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, du transport et du logement
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONF	Office national des forêts
OPO	Ordre d'opération
PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PCS	Plan communal de sauvegarde
PDPFCI	Plan départemental de protection des forêts contre l'incendie
PLU	Plan local d'urbanisme
PPR	Plan de prévention des risques
PPRIF	Plan de prévention des risques d'incendie de forêt
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RCCI	Recherche des causes et circonstances d'incendie (feux de forêts)
RTM	Restauration des terrains de montagne
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence du territoire
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SERTIT	Service régional de traitement d'image et de télédétection (Université de Strasbourg)
SGAR	Secrétaire général pour les affaires régionales
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civiles
UGAP	Union des groupements d'achat public
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VAT	Volontaire à l'aide technique

ANNEXE 4

Revue de presse

Revue de Presse Spéciale

12 octobre-30 novembre 2011

Spécial Incendies du Maïdo et des hauts de l'Ouest

12 octobre 2011

JIR
Quotidien

Un an après l'incendie qui a ravagé le Maïdo entre le 11 et le 24 octobre 2010, la presse fait état du bilan écologique et des moyens humains mis en oeuvre pour faire face à deux semaines de lutte sur les 790 hectares qui ont été brûlés. Retour sur 9 jours de tourmente

26 octobre 2011

Quotidien
JIR

Plusieurs foyers ont été allumés en lisière de forêt : les Bénarès et Maïdo en feu. Une centaine de pompiers sont dépêchés sur le terrain

28 octobre

Quotidien
JIR

L'incendie progresse rapidement vers le Sud-Est : déjà 1000 hectares en fumée

29 octobre

Quotidien
JIR

Elus et pompiers sur le front des incendies, le préfet réunit les collectivités pour élaborer un futur plan de prévention

30 octobre

Quotidien

Le feu gagne la route forestière des Tamarins et menace des exploitations. Les agriculteurs évacués. Les pompiers procèdent à l'installation des feux tactiques

31 octobre

JIR

L'incendie étale ses ravages depuis maintenant une semaine : des zones sont totalement dévastées malgré une mobilisation sans précédent. 2800 hectares touchés par les flammes

1er novembre

Quotidien
JIR

Les réunionnais interpellent le chef de l'Etat : le balcon de Mafate est en flammes, les pompiers au coeur du danger dans cette zone suspendue dans le vide, difficile d'accès

Les Dash-8

JIR
Quotidien

- Le préfet se retranche derrière les avis techniques imputés à l'inefficacité du Dash : une polémique naît.
- le 30 novembre, le ministre de l'Intérieur Claude Guéant annonce la venue de deux Dash 8
- 3 novembre : le premier Dash commence ses rotations à l'aube : des largages de 12 000 litres d'eau à raison d'une rotation toutes les 15 minutes.

Points Chauds

Quotidien
JIR

Après 12 jours de lutte acharnée, des points chauds résistent encore : les caméras thermiques entrent en jeu

Météo

Quotidien
JIR

Le rôle de la météo dans les incendies au fil des jours

Menace écologique

JIR
Quotidien

Inquiétude générale pour l'écosystème : de nombreuses espèces sont menacées d'extinction

Visites de terrain

Quotidien
JIR

- Visite de Marie-Luce Penchard ministre de l'Outre-Mer le 3 novembre
- Visite d'Eva Joly candidate d'Europe Ecologie le 27 novembre
- Le ministère dépêche deux naturalistes pour évaluer les dégâts

Facture de l'incendie

Quotidien
JIR

- Les chiffres fous d'un feu hors norme
- Les annonces et mesures des élus pendant et après l'incendie

10 décembre : la ministre de l'écologie sur le terrain

JIR
Quotidien

Nathalie Kosciusko-Morizet souhaite développer « une culture du risque incendie »

26 décembre 2011

Quotidien

Rétrospective 2011

ANNEXE 5

Analyse de la réglementation applicable à la réalisation d'équipements de DFCI**1- Dispositions du code forestier (ancien¹⁵) et du code rural et des pêches maritimes**

Le code forestier consacre un titre à la « défense et lutte contre les incendies ». Il distingue trois catégories de massifs forestiers :

- ⇒ 1 - les massifs forestiers les plus exposés définis à l'article L. 321-6¹⁶ (dans 32 départements métropolitains, à l'exclusion de ceux soumis à des risques faibles identifiés par arrêté préfectoral).

Dans ces départements, des plans départementaux de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) sont élaborés en application des articles L. 321-6¹⁷ et R 321-15 à 25 du code forestier.

Le plan départemental est décliné en « plans de massifs ». Ce sont ces plans de massif, et non le PDPFCI lui-même, qui répondent à la plupart des dispositions des articles R. 321-18 et 19 du code forestier qui demandent une déclinaison par « massif » des mesures du PDPFCI.

Dans ces massifs, les équipements nécessaires à la DFCI, y compris des coupures agricoles (avec, au besoin, des conventions pluriannuelles de pâturage¹⁸ et l'appel à des feux dirigés¹⁹) peuvent faire l'objet de DUP (« périmètres de protection et de reconstitution forestière »).

La DUP vaut autorisation de défrichement et entraîne le déclassement des espaces boisés classés.²⁰

- ⇒ 2 - les massifs forestiers classés par arrêtés des préfets de département comme exposés aux risques d'incendies de forêt (article L. 321-1 du code forestier²¹).

Outre la possibilité de créer des associations syndicales autorisées de DFCI, le code forestier prévoit dans ces massifs (*ainsi que dans ceux visés au L. 321-6 : à savoir les 32 départements*) la possibilité d'instaurer (article L. 321-5-1²²) une servitude de passage et d'aménagement (au profit de l'Etat ou d'une collectivité ou d'une ASA) pour assurer la continuité des voies de DFCI (les voies de DFCI ont un statut de voies spécialisées non ouvertes à la circulation générale), leur pérennité ainsi que des équipements de protection et de surveillance des forêts. Si la bande de roulement de la voie excède 6 mètres, une enquête publique préalable est nécessaire.

A noter que le conseil constitutionnel a jugé le 14 octobre 2011 qu'en ne permettant aux propriétaires de faire valoir leurs observations lorsque la bande est inférieure à 6 mètres, l'article L. 321-5-1 du code forestier n'était pas conforme à la Constitution²³. Une nouvelle rédaction de cet article doit intervenir avant le 1^{er} janvier 2013. L'actuelle procédure de consultation simplifiée sera donc prochainement amendée²⁴.

¹⁵ Avant l'ordonnance n° 02012-92 du 26 janvier 2012.

¹⁶ Désormais article L. 133-1 du code (champ d'application du chapitre III « Mesures applicables aux territoires réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie »)

¹⁷ Désormais article L. 133-2

¹⁸ Article L. 321-11 du code forestier (désormais article L. 133-10)

¹⁹ Article L. 321-12 du code forestier (désormais article L. 133-6)

²⁰ Désormais dernier alinéa de l'article L. 133-3

²¹ Désormais article L. 132-1 du code (champ d'application du chapitre II « Mesures applicables aux bois et forêts classés à « risque incendie » »)

²² Désormais article L. 134-1 du code (champ d'application du chapitre IV « Servitudes de voirie et obligations de débroussaillage communes aux territoires, bois et forêts exposés aux risques d'incendie »).et suivants

²³ Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011 : (...)

8.Considérant, toutefois, que le législateur s'est en l'espèce borné à prévoir une enquête publique pour les seuls cas où les aménagements nécessitent une servitude d'une largeur supérieure à six mètres; que, faute d'avoir prévu, dans les autres cas, le principe d'une procédure destinée à permettre aux propriétaires intéressés de faire connaître leurs observations ou tout autre moyen destiné à écarter le risque d'arbitraire dans la détermination des propriétés désignées pour supporter la servitude, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution;

9.Considérant qu'en principe une déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à la partie qui a présenté la question prioritaire de constitutionnalité; que, toutefois, l'abrogation immédiate de l'article L.321-5-1 du code forestier

Le bénéficiaire de la servitude peut de plus procéder, à ses frais, au débroussaillage d'une bande d'une largeur maximale de 50 mètres de par et d'autre de l'axe de l'emprise²⁵. Le débroussaillage est défini²⁶ comme « les opérations dont l'objectif est de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies par la réduction des combustibles végétaux en garantissant une rupture de la continuité du couvert végétal et en procédant à l'élagage des sujets maintenus et à l'élimination des rémanents de coupes ». Le préfet arrête les modalités d'application du débroussaillage, le cas échéant dans le respect du PDPFCI, en tenant compte des particularités de chaque massif.

De plus et de façon automatique²⁷, « dans les communes où se trouvent des bois classés en application de l'article L. 321-1 ou inclus dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé sont obligatoires sur les zones situées à moins de 200 mètres de terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements » notamment aux « abords des constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature, sur une profondeur de cinquante mètres, ainsi que des voies privées y donnant accès, sur une profondeur de dix mètres de part et d'autre de la voie » ; « Les travaux sont à la charge des propriétaires des constructions pour la protection desquelles la servitude est établie, ou de leurs ayants droit. ».

Le code forestier impose également dans ces massifs des obligations de débroussaillage aux propriétaires ou gestionnaires d'infrastructures : lignes électriques, voies ouvertes à la circulation, voies ferrées²⁸.

- ⇒ 3 - sur l'ensemble du territoire national, le préfet peut enfin, en application de l'article L. 321-1-1 du code forestier²⁹, « édicter toutes mesures de nature à assurer la prévention des incendies de forêt, à faciliter la lutte contre ces incendies et à en limiter les conséquences. Il peut notamment décider (...) que dans certaines zones particulièrement exposées, faute par le propriétaire ou ses ayants droit de débroussailler son terrain jusqu'à une distance maximum de cinquante mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers et usines lui appartenant, il sera pourvu au débroussaillage d'office par les soins de l'administration et aux frais du propriétaire. »

Par ailleurs, en application de l'article L151-36 du **code rural et des pêches maritimes**, « les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités (...) peuvent prescrire ou exécuter les travaux (...) lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence (...) : défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités »

Le programme des travaux est soumis à enquête publique qui vaut enquête préalable à la DUP des opérations, acquisitions ou expropriations éventuellement nécessaires à la réalisation des travaux. Toutefois, une telle enquête ne saurait emporter une mise en conformité des documents d'urbanisme.

En conclusion, il ne paraît pas nécessaire de procéder à un classement des massifs au titre de l'article L 321-6 ou même de l'article L 321-6 (qui entraînerait des obligations systématiques de débroussaillage pouvant s'avérer peu pertinentes) pour parvenir aux objectifs :

aurait des conséquences manifestement excessives; que, par suite, afin de permettre au législateur de mettre fin à cette inconstitutionnalité, il y a lieu de reporter au 1^{er} janvier 2013 la date de cette abrogation,

Art.1er

.- L'article L.321-5-1 du code forestier est contraire à la Constitution.

Art.2.- La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet le 1^{er} janvier 2013 dans les conditions fixées au considérant 9.

²⁴ Le nouvel article L. 134-2 troisième alinéa y pourvoit en renvoyant à un décret pour des modalités de consultation conformes à la Constitution.

²⁵ Article L. 321-5-2 du code forestier

²⁶ Article L. 321-5-3 du code forestier

²⁷ Article L. 322-3 du code forestier.

²⁸ Articles L. 322-5 à L. 322-8 du code forestier

²⁹ Désormais articles L. 131-6 et L. 131-11 du code (dans le chapitre Ier « Mesures applicables sur l'ensemble du territoire national »)

- ⇒ de réalisation par une collectivité (comme le département de la Réunion) d'un réseau d'équipement DFCI y compris sur des terrains privés (DIG possible en application de l'article L151-36 du code rural et des pêches maritimes) ;
- ⇒ des débroussailllements localisés qui s'avèreraient nécessaires.

Si la maîtrise d'ouvrage des travaux n'est pas assurée par une collectivité, mais par l'ONF pour l'Etat usufuitier, une DUP des travaux et acquisition de droits réels « classique » paraît nécessaire ou l'institution d'une servitude après classement du massif concerné en application de l'article L. 321-1.

2 - Nouveau décret sur les études d'impact (décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 modifiant les articles R.122-1 et suivants du code de l'environnement, applicable au 1^{er} juin 2012) :

La question se pose de l'inclusion des voies de DFCI dans la rubrique « routes » des « infrastructures de transport » du tableau annexé à l'article R. 122-2 du décret.

Si les voies DFCI relèvent de cette rubrique, pour des routes de moins de 3 km de long, l'autorité environnementale doit se prononcer au cas par cas sur une dispense d'étude d'impact, les routes de plus de 3 km de long étant systématiquement soumises à étude d'impact.

Si les voies DFCI ne relèvent pas de cette rubrique, le projet est soumis ni à étude d'impact ni à enquête publique, quelle que soit sa longueur.

Compte tenu des caractéristiques de ces « voies » : circulation et croisement de véhicules lourds, il s'agit pour la mission de « routes ». Par analogie, on parle d'ailleurs de « routes » forestières même si elles sont interdites à la circulation générale.

Les voies de DFCI sont-elles pour autant des « infrastructures de transport » ? La réponse pour la mission est plus incertaine. Elles sont spécialisées pour l'usage DFCI correspondant à la circulation de surveillance et de lutte « transportant » des pompiers et de l'eau.

La mission note toutefois que l'annexe III (projets pour lesquels les Etats membres déterminent s'ils doivent être soumis à étude d'impact selon des critères définis dans l'annexe IV) de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement³⁰ comporte une catégorie «10 Projets d'infrastructure » (et non pas « infrastructures de transport » comme dans le code de l'environnement) comportant la rubrique « e) Construction de routes, de ports (...) ».

L'obligation d'appliquer la directive conduit à penser que les voies DFCI relèvent bien du champ des études d'impact (après examen au cas où elles font moins de 3 km).

3 - Droit du sol : urbanisme et défrichement

Le classement en espace boisé classé (EBC) implique le rejet de plein droit de toute demande d'autorisation de défrichement.

La question se pose de la nécessité d'obtenir une telle autorisation pour la réalisation des différents équipements de DFCI.

Le code forestier précise dans l'article L. 315-1³¹ (applicable à la Réunion) que « n'entre pas dans le champ » de l'encadrement des défrichements (donc pas besoin d'autorisation) : 6° les opérations de défrichement³² ayant pour but de créer les équipements indispensables (...) sous réserve que ces équipements ne modifient pas fondamentalement la destination forestière (...) et n'en constituent que les annexes indispensables [de la forêt]... ». La demande n'étant pas à déposer, elle n'a pas à être rejetée.

L'opération est elle pour autant compatible avec le classement ? L'article L. 130-1 du code de l'urbanisme précise que « le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature

³⁰ Cette directive codifiée, sans modification de fond, la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 ayant le même objet et modifiée à plusieurs reprises.

³¹ Désormais article L. 341-2 4° du code

³² La nouvelle rédaction emploie non plus le terme « défrichement » mais le terme « déboisement ».

à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ». Les emprises des équipements constituent elles un changement d'affectation ? Les équipements compromettent ils la conservation ou la protection des boisements ?

La pratique en métropole est, à la connaissance de la mission, la suivante :

- ⇒ les emprises débroussaillées sont systématiquement considérées comme restant incluses dans la forêt (le débroussaillage n'est pas un défrichement, pas de nécessité de déclassement des EBC) ;
- ⇒ les pistes DFCI sont considérées comme des annexes faisant partie de la forêt (au même titre que la voirie forestière) et ne donnent lieu, ni à demande d'autorisation de défrichement, ni à déclassement des EBC ;
- ⇒ pour les retenues, avec des emprises plus larges, la situation est plus incertaine, en fonction de l'ampleur et des autres usages éventuels de la retenue ;
- ⇒ les coupures agricoles avec implantation de cultures pérennes (vignes, ...) donnent lieu à déclassement des EBC.

Il convient enfin de s'assurer que d'autres dispositions des documents d'urbanisme ne s'opposent pas à ces travaux.

4 - Loi sur l'eau :

Les voies DFCI relèvent, dans la nomenclature loi sur l'eau (article R. 214-1 du code de l'environnement) de la rubrique 2. 1. 5. 0. « Rejet d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou dans le sous-sol, la surface totale du projet, augmentée de la surface correspondant à la partie du bassin naturel dont les écoulements sont interceptés par le projet, étant :

- 1° Supérieure ou égale à 20 ha (autorisation) ;
- 2° Supérieure à 1 ha mais inférieure à 20 ha (déclaration). »

Une notice d'incidence devra accompagner la demande d'autorisation ou la déclaration.

5 - Espèces protégées

Les opérations d'équipement et même de débroussailllements sont susceptibles d'avoir un impact (destruction, dérangement) sur les individus d'espèces protégées (et sur l'habitat de certaines espèces). Des autorisations, délivrées après avis du CNPN peuvent s'avérer nécessaires.

Une démarche d'évitement des principaux enjeux doit être recherchée dans le calage des projets.

6 - Parc national de la Réunion

Les dispositions en vigueur

Le code de l'environnement prévoit (art L. 331-4 I) que « dans le cœur d'un Parc national (1°) en dehors des espaces urbanisés définis dans le décret de création de chaque parc, les travaux, à l'exception des travaux d'entretien normal et, pour les équipements d'intérêt général, de grosses réparations, les constructions et les installations sont interdits, sauf autorisation spéciale de l'établissement public du parc délivrée après avis de son conseil scientifique ou, sur délégation, du président de ce dernier » ;

Il a également prévu que les activités forestières soient obligatoirement réglementées (art. L.331-4-1 du Code de l'Environnement).

L'article 9 du décret 2007-296 du 5 mars 2007 créant le parc de la Réunion prévoit que peuvent être autorisés par le directeur du parc, les travaux, constructions et installations : (...)

- ⇒ 2°-Nécessaires à la sécurité civile, (...)
- ⇒ 5°-Nécessaires à l'exploitation agricole, pastorale ou forestière (...).

L'article 20 du décret précise que « sont soumises à autorisation du directeur, le cas échéant dans le cadre d'un document de gestion agréé en application du code forestier : (...)

-2° les opérations de débroussaillage,³³ (...)

-4° la création et l'élargissement de pistes ou routes forestières (...)

S'il y a lieu, l'autorisation peut être accordée dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel précisant ses modalités de mise en œuvre ».

L'article 21 précise que les activités (...) de sécurité civile (...) ne sont pas soumises à la réglementation édictée à l'article 4 (sources de bruit et d'éclairage).

Le décret ne comporte pas de disposition explicite sur les travaux nécessaires à la sécurité civile, tels que des programmes annuels ou pluriannuels.

Les dispositions futures (la charte)

La mission a eu connaissance de la version V2 de la charte ayant fait l'objet d'avis du CNPN puis de la commission nationale des parcs, puis de la V3 pour certains éléments transmis aux membres du conseil d'administration (notamment les mesures d'application de la réglementation dans le cœur du parc ou MARCoeurs)

Le projet de MARCoeur 44 « travaux et activités forestières » confirme que sont soumis à autorisation du directeur du parc les travaux forestiers y compris des routes forestières (avec des mesures pour éviter « tout » impact ...). Il précise toutefois que « **les opérations de débroussaillage relevant d'un entretien normal ou imposées par le code forestier** (si une servitude d'équipement DFCI est instaurée, le code forestier impose le débroussaillage par le bénéficiaire sur 50 m de part et d'autre de la piste) **ne relèvent pas de ce régime d'autorisation** »

Il en résulte qu'une autorisation ne serait pas nécessaire pour les débroussaillages.

Néanmoins, en application de l'article L. 331-4 I 4° du code de l'environnement, la charte du parc peut soumettre au respect de règles particulières des activités, même si elles ne nécessitent pas d'autorisation du directeur du parc.

Le projet de « règles particulières applicables aux travaux, constructions et installations dans le cœur du Parc national de la Réunion comportent la rubrique suivante : « 6.3 *Équipements DFCI : pistes, coupe-feux, réservoirs, tour de guet, observatoires de surveillance* » dans la catégorie générale « 6 - Travaux et installations de protection contre les risques naturels (autres que les bâtiments et infrastructures de transport³⁴) » :

1. Pas de dépôt pérenne de matériaux résultants d'entretien au bord des routes et des pistes ;
2. Sans élargissement des plateformes existantes ;
3. Coloration du revêtement (routier, béton teinté pour murs et murets) dans une teinte la plus intégrée possible au milieu naturel environnant.
4. Pour l'entretien de débroussaillage des pistes : éviter de débroussailler sur des lignes parallèles à la piste, et privilégier un débroussaillage irrégulier permettant une bonne transition avec l'espace naturel.
5. Traitement phytocide toléré, uniquement par badigeonnage, pulvérisation interdite. Pas de traitement 24 heures avant épisode de pluie annoncé.
6. Privilégier les citernes enterrées ou semi-enterrées, plutôt que posées sur le sol. Le cas échéant réduire autant que possible la plateforme d'implantation.
7. Pour les éléments de type mobilier, priorité au matériau de type bois ou minérale en fonction du contexte paysager.
8. Pour les zones de stationnement : priorité aux techniques de stabilisation du sol pas compactage, géotextile et apport de fines le cas échéant, le moins possible par goudronnage.
9. Observatoire de surveillance : Inspection et recherche préalable d'indices de présence de *Phelsuma borbonica*³⁵ (espèce protégée par arrêté ministériel). En cas de présence avérée, contacter le Parc national.

³³ A noter que la plupart des autres décrets de parcs nationaux, rédigés ou modifiés ultérieurement comporte une clause d'exclusion des opérations de débroussaillage relevant d'un entretien normal ou imposées par le code forestier.

³⁴ La question se pose à nouveau de ce que recouvrent, dans ce contexte, les infrastructures de transport.

³⁵ Il s'agit du Tuit Tuit

La règle 2 « sans élargissement des plates formes existantes » interdirait toute évolution du réseau existant.

La règle 4 « pour l'entretien du débroussaillage des pistes : éviter de débroussailler sur des lignes parallèles à la piste et privilégier un débroussaillage irrégulier permet une bonne transition dans l'espace naturel » demande des éclaircissements sur la signification de « débroussaillage irrégulier ». L'objectif de sécurité des sapeurs pompiers peut alors conduire, pour être compatible avec cette exigence, à des débroussailllements pénétrant plus profondément dans le milieu naturel.

La règle 7 « pour les éléments de type mobilier, priorité au matière de type bois ou minérale en fonction du contexte paysager ». La conciliation de cet objectif paysager avec celui de la nécessaire homogénéité et visibilité pour les sapeurs pompiers d'une signalisation DFCI est à rechercher mais peut s'avérer difficile.

En janvier 2012, la discussion est probablement engagée sur ces règles avec les administrateurs concernés (dont les représentants de l'ONF et du conseil général).

Eléments sur le projet de charte du futur Parc national des Calanques

La mission a procédé à une analyse sommaire du projet de charte du futur Parc national des Calanques (version soumise à l'avis de l'autorité environnementale). Une comparaison sera également utile, lorsqu'il sera connu, avec le projet de charte du Parc national de Port Cros qui est également fortement exposé au risque d'incendies de forêts.

Cet exemple est intéressant, mais n'est pas systématiquement transposable à la situation de la Réunion, les caractéristiques du milieu, naturel et humain, étant très différentes.

Des extraits relatifs à la DFCI et aux activités forestières de ce projet sont reproduits ci après. Les principales dispositions relatives à la DFCI sont les suivantes :

- ⇒ la charte prend en compte le risque incendie (fréquence excessive) ;
- ⇒ le parc des Calanques se positionne comme coordonnateur et participant de la politique DFCI sur son territoire ;
- ⇒ les débroussailllements imposés par le code forestier sont explicitement dispensés d'autorisation ;
- ⇒ les équipements DFCI sont soumis à autorisation du directeur. Le MARCoeur 14 est dédié aux travaux, constructions et installations nécessaires à la sécurité civile qui peuvent être autorisés par le directeur et précise que « *les autorisations peuvent notamment être délivrées dans le cadre de création d'aménagement et ouvrages de lutte contre les risques naturels suivants (...) 2° feux de forêt* » ;
- ⇒ les autres pistes forestières aussi, mais avec condition d'absence de solution alternative ;
- ⇒ une méthode est définie pour discriminer dans les travaux forestiers ceux qui, en fonction des enjeux, relève d'une autorisation globale pluriannuelle, d'une autorisation globale annuelle ou d'une autorisation au cas par cas ;
- ⇒ des dérogations sont prévues pour la lutte contre le feu, mais ne comprennent pas la création de pistes.

Extraits du projet de charte du Parc national des Calanques

Charte

PARTIE 4 LES GRANDS DEFIS DU PARC NATIONAL ET LES VOCATIONS DU TERRITOIRE

4.1 Les grands défis du Parc national

Défi n°4 Réduire le risque incendie

L'urbanisation des espaces ruraux, le retour à la nature d'espaces qui était autrefois fortement pâturés et exploités pour leurs ressources forestières, et la tendance commune de quitter la ville pour venir vivre à l'ombre des pins ont entraîné en Provence une très forte augmentation des incendies et des risques pour les biens et les personnes. Ces incendies fréquents, souvent meurtriers et dévastateurs sont, dans ces conditions, également néfastes pour la biodiversité.

Les risques et les coûts sont globalement inacceptables, avant, pendant et après l'incendie l'Etablissement public devra jouer un rôle pivot au côté des différents acteurs œuvrant à résolution de cette problématique majeure du territoire.

PARTIE 5 LES OBJECTIFS DE PROTECTION DU PATRIMOINE DANS LE COEUR, LES MESURES REGLEMENTAIRES ET PARTENARIALES

5.4 Préserver et valoriser la richesse culturelle de la Méditerranée provençale ...

5.4.1 Objectif VIII : Réhabiliter, valoriser la ruralité et/ou la qualité des interfaces ville / nature

Mesures partenariales contribuant à l'atteinte de l'Objectif VIII

Mesure partenariale 20 : Améliorer le cadre de vie et valoriser les sites habités et les interfaces ville / nature

Cette mesure concerne les espaces où l'Homme a une présence dominante (« noyaux villageois » de type « calanques habitées », regroupements de cabanons Sormiou, Morgiou...), souvent très fréquentés, et les interfaces (entre zones habitées/bâties et nature). Il s'agit de :

(...)

contribuer à l'ouverture raisonnée des milieux dans un objectif de prévention contre l'incendie (brulage dirigé, pastoralisme, débroussaillage, etc.).

Ce sont aussi des espaces prioritaires de sensibilisation du public.

PARTIE 6 LES ORIENTATIONS DE PROTECTION, DE MISE EN VALEUR ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'AIRE D'ADHESION

6.1 L'aire d'adhésion, espace de transition et de cohérence

6.1.1 Orientation I : Concourir à la protection des patrimoines naturels du cœur

AIRE D'ADHESION Mesure n°1 : Maintenir les écosystèmes en bon état dans les espaces naturels

La principale atteinte subie par les espaces naturels provient de la forte urbanisation des cinquante dernières années, entraînant une importante diminution des surfaces et leur fragmentation (particulièrement en zone littorale).

Les communes et les EPCI compétents s'engagent à identifier dans les documents d'urbanisme les espaces naturels formant les « zones de vocation naturelle de l'Aire d'adhésion » dans la Charte et à en assurer la préservation durable.

(...)

Un travail partenarial avec les gestionnaires de ces espaces naturels et les acteurs concernés est mené dans le but de conserver l'intégrité des milieux naturels, et de limiter les atteintes qu'ils subissent (artificialisation, pollutions, érosion, fragmentation, fréquence excessive du feu...) et de protéger ou restaurer la biodiversité. (...)

6.1.2 Orientation II : Apaiser les interactions homme / nature

AIRE D'ADHESION Mesure n°10 : Mettre en œuvre une stratégie globale de prévention du risque incendie

Cette thématique éminemment transversale fait partie des grands défis du Parc national.

Les secteurs situés à la transition entre zones naturelles/agricoles et zones urbanisées sont au croisement des documents concernant la protection des espaces forestiers (plans de massifs PIDAFs) et de ceux touchant à celle des biens et des personnes (PPRIF). Ils sont souvent le siège de départs de feux et peuvent également présenter, selon les conditions

climatiques, une grande vulnérabilité. Le traitement de ces territoires représente donc un enjeu majeur pour la protection de la population mais aussi pour la préservation des patrimoines.

Sur le plan réglementaire, les PPRIF communaux fourniront des moyens d'action pour limiter le mitage dans les zones exposées à ce risque.

Sur le plan opérationnel, l'EPPN s'appuie sur les structures et les mesures mises en place pour les aspects de prévention et de traitement des zones incendiées et coordonne la définition et la mise en œuvre d'une stratégie DFCI globale. Il pourra notamment participer à la mise en application des Obligations Légales de Débroussaillage (OLD), à la surveillance des massifs lors des périodes à risque.

La viticulture joue également un rôle prépondérant en tant que protection contre les incendies des milieux urbains et naturels.

Mesures Partenariales en Cœur associées :

- Participer activement à la prévention contre le risque incendie.

Rôle de l'Etablissement public

- Coordonne le dialogue entre les acteurs et l'élaboration des documents.
- Crée et diffuse des documents de sensibilisation ou des guides de bonnes pratiques.
- Complète le dispositif de surveillance, dans le respect des compétences et dispositifs existants.

Contributions attendues des communes adhérentes : Associent l'EPPN à leur démarche de planification et de prévention du risque incendie.

Principaux autres partenaires à associer : Services de l'Etat, BPPM, SDIS 13.Département, MPM.CIQ.

Mesure s'appliquant à toutes les vocations de l'aire d'adhésion

Exposé des règles

IV Règles relatives aux activités forestières

Le Code de l'Environnement a prévu que les activités forestières soient obligatoirement réglementées (art. L.331-4-1 du Code de l'Environnement).

De manière à assurer la meilleure compatibilité entre activités forestières et patrimoine du cœur, la réglementation institue un principe de soumission des travaux forestiers susceptibles de générer des impacts significatifs à autorisation du Directeur de l'Etablissement public, tout en prévoyant un mécanisme d'autorisation possible à plusieurs niveaux pour simplifier les procédures.

L'autorisation sur les travaux forestiers, dans les forêts publiques ou privées, peut donc être donnée :

- soit globalement, dans le cadre d'un document de gestion durable pour les travaux ayant peu d'impact sur le milieu et notamment pour les parcelles forestières ne présentant pas de sensibilité particulière, ou pour les travaux dont l'impact peut être contrôlé dès ce stade par des prescriptions particulières inscrites au document de gestion durable ou édictées par le Directeur de l'Etablissement public dans son autorisation.
- soit dans le cadre d'un programme annuel, ou pluriannuel de travaux précisant les modalités de mise en œuvre des travaux, soit lorsque ceux-ci ne sont pas inscrits au document de gestion, soit lorsqu'ils y sont inscrits mais nécessitent un examen plus précis que celui permis par le document de gestion durable.
- soit à titre individuel, pour les travaux programmés hors document de gestion durable ou susceptibles d'avoir un impact très fort sur les milieux et nécessitant un examen détaillé des conditions de réalisation.

Dans ce cadre, sont ainsi soumis à autorisation du Directeur les travaux suivants :

- le défrichement ;
- les opérations de débroussaillage, **sauf lorsqu'elles sont constitutives d'un entretien normal ou imposées par le Code Forestier** ;
- les coupes de bois ayant un impact visuel notable ou préjudiciable à la conservation d'une espèce végétale ou animale présentant des qualités remarquables ;
- la création et l'élargissement de pistes ou routes forestières
- les aménagements destinés à l'accueil du public en forêt ;
- la plantation et le semis d'espèces forestières sur des espaces non couverts par la forêt ;
- les pâturages sous couvert forestier.

S'il y a lieu, l'autorisation peut être accordée dans le cadre d'un programme annuel ou pluriannuel précisant ses modalités de mise en œuvre.

Ces autorisations tiennent compte de la nécessité éventuelle de préserver et, le cas échéant, de rétablir la diversité biologique.

Les opérations de débroussaillage imposées en application du Code Forestier ne sont donc pas soumises à l'autorisation du Directeur de l'Etablissement public (par exemple les débroussaillages de prévention des incendies).

La réglementation s'articule également avec les mesures de simplification de l'agrément des documents de gestion forestière (plans simples de gestion, aménagements), instituées par l'article L.11 du Code Forestier : lorsque le document de gestion forestière (plans simples de gestion, aménagements) a bénéficié d'une procédure simplifiée d'agrément au titre de l'article L.11 du Code Forestier, les travaux qui sont prévus dans ce document de gestion, sont dispensés de l'autorisation du Directeur de l'Etablissement public.

La Charte (Modalité d'application de la réglementation) définit les modalités de délivrance des autorisations du Directeur de l'Etablissement public: elle précise la notion d'impact visuel notable et les préjudices encourus pour la conservation des espèces en cas de réalisation de travaux d'exploitation.

En outre, en cœur, le Code de l'Environnement prévoit que les orientations régionales forestières, les schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées et les documents de gestion des forêts publiques (documents d'aménagement) les règlements types de gestion des forêts soumises au régime forestier doivent être adressés pour avis à l'Etablissement public.

Le Code prévoit par ailleurs que ces documents doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par la Charte dans le cœur. Le Code précise toutefois que si certaines dispositions de ces documents devaient s'avérer incompatibles avec la Charte, outre le fait que celles-ci ne devront pas être appliquées, les autorités compétentes pour ces documents auront un délai de 3 ans pour procéder à la mise en révision du document afin de le mettre en compatibilité avec la Charte. Cette procédure de mise en compatibilité avec la Charte n'est pas rétroactive et ne s'applique, en tout état de cause, qu'aux documents élaborés ou mis en révision depuis le 15 avril 2006 (date de publication de la loi du 14 avril 2006).

Rappelons enfin que l'Etablissement public a une compétence de Conseil Scientifique auprès de l'Office National des Forêts (ONF), notamment l'organisation de la collecte, du traitement et de la restitution des données d'inventaire du patrimoine naturel, culturel et paysager, notamment celles qui seraient nécessaires à l'élaboration des aménagements forestiers. (*article L. 331-9-1*)

ANNEXE II à la Charte

□

Modalités d'Application de la Réglementation du cœur du Parc national des Calanques (MARCoeurs)

Rappel réglementaire :

L'article L331- 3 du Code de l'Environnement précise notamment que « 1° Pour les espaces du cœur, [la charte] définit les objectifs de protection du patrimoine naturel, culturel et paysager et précise les modalités d'application de la réglementation prévue au 1° de l'article L. 331-2 ; »

B - Travaux

MARCoeur 14 relatif aux travaux, constructions et installations nécessaires à la sécurité civile

Les travaux, constructions et installations nécessaires à la sécurité civile peuvent être autorisés, en application et selon les modalités du 1° du I de l'article L.331-4 et du I de l'article L331-14 du Code de l'Environnement, par le Directeur de l'Etablissement public.³⁶

I. – Voir MARCoeur (12) relatif à l'ensemble des travaux, constructions et installations pouvant être autorisés par le Directeur de l'Etablissement public. L'autorisation dérogatoire peut comprendre des prescriptions relatives au démontage et à la remise en état des lieux dès la désaffectation ou l'obsolescence des installations.

*II. – Les autorisations peuvent notamment être délivrées dans le cadre de **création d'aménagement et ouvrages de lutte contre les risques naturels suivants**³⁷ :*

1° mouvement de terrain (mise en sécurité de falaise) ;

2° feux de forêt ;

3° risque hydrologique.

³⁶ Voir art 9 décret Parc Réunion : 2° similaire

³⁷ Pas d'équivalent dans Modalité 16 du projet de charte Réunion

III. – Les autorisations peuvent notamment être délivrées dans le cadre de création d'aménagements et ouvrages de lutte contre les risques technologiques. La lutte anti-pollution est visée par ces dispositions.

MARCoeur 17 relatif aux travaux, constructions et installations relatifs à l'agriculture, à la pêche au pastoralisme et à la foresterie

Les travaux, constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, pastorale, halieutique ou forestière peuvent être autorisés, en application et selon les modalités du 1° du I de l'article L. 331-4 du Code de l'Environnement, par le Directeur de l'Etablissement public.³⁸

Les travaux courants qui n'ont pas été identifiés par la Charte comme susceptibles de porter atteinte au caractère du parc ne sont pas soumis à autorisation.³⁹

I. – Voir MARCoeur (12) relatif à l'ensemble des travaux, constructions et installations pouvant être autorisés par le Directeur de l'Etablissement public.

II. – L'autorisation dérogatoire peut être délivrée dans les conditions cumulatives suivantes :

1° présentation géotechnique des travaux projetés ;

2° présentation de l'intégration paysagère et environnementale des travaux projetés ;

3° absence d'incidence sur l'érosion du sol ou la pollution des eaux ou du sol.

III. – En outre, lorsque la demande d'autorisation dérogatoire a pour objet la création de nouvelles pistes, l'élargissement de pistes existantes ou la création d'ouvrages de franchissement, l'autorisation ne peut être délivrée qu'en cas d'absence de solution alternative.⁴⁰

D – Activités forestières

MARCoeur 48 relatif à certains travaux et activités en forêt Les activités forestières existantes à la date de création du parc et régulièrement exercées sont autorisées.

Sont toutefois soumis à autorisation du Directeur de l'Etablissement public, dans les conditions définies par la Charte, le cas échéant dans le cadre d'un document de gestion agréé, approuvé ou arrêté en application du Code Forestier⁴¹ :

1° Le défrichement ;

I. – Le Directeur de l'Etablissement public peut délivrer des autorisations individuelles relatives aux défrichements dans le cadre de la mise en œuvre de plan de gestion portant sur un site à restaurer, lorsque le défrichement est projeté dans un but de restauration écologique des milieux ou habitats d'espèces.

2° Les opérations de débroussaillage, **sauf lorsqu'elles sont constitutives d'un entretien normal ou imposées par le Code Forestier**⁴²;

II. – Le Directeur de l'Etablissement public peut notamment délivrer des autorisations individuelles de débroussaillage dans le cadre :

1° d'une restauration d'habitat ou d'une mise en valeur environnementale ou agro-pastorale des terres, pour une activité autorisée, et à condition qu'aucun accès ou équipement nouveau ne soit nécessaire ;

2° d'opérations de broyage ;

3° de coupes en plein de la végétation.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux espaces naturels du cœur du parc correspondant à l'arrêté portant conservation du biotope de la Muraille de Chine.

III. – Ces dispositions ne s'appliquent pas aux **Obligations Légales de Débroussaillage imposées par le Code Forestier qui ne sont pas soumises à autorisation.**⁴³

(...)

S'il y a lieu, ces autorisations peuvent être accordées dans le cadre d'un programme. Ces autorisations tiennent compte de la nécessité éventuelle de préserver et, le cas échéant, de rétablir la diversité biologique.⁴⁴

³⁸ Voir art 9 : 5° idem

³⁹ Pas explicite dans décret Réunion, mais dans projet de charte

⁴⁰ Modalité 19 sans contenu

⁴¹ Voir art 20 décret Réunion : défrichement appréhendés uniquement si essences indigènes

⁴² Précision ne figurant pas dans le décret Réunion

⁴³ Exception formulée différemment dans Modalité 44 II

E – Dispositions plus favorables pour certaines catégories de personnes ou d'activités

MARCoeur 49 relatif aux activités de secours, de sécurité civile, de police et de douanes

Les missions opérationnelles de secours, de sécurité civile, de police et de douane ne sont pas soumises aux interdictions ou réglementations prévues par les dispositions relatives :

- à l'utilisation de tout moyen ou chose qui, notamment par son bruit, soit de nature à déranger les animaux ou à troubler le calme et la tranquillité des lieux ;
- à l'utilisation de tout éclairage artificiel ;
- à l'accès, la circulation et le stationnement des personnes, des animaux domestiques, et des véhicules ;
- au survol du cœur à une hauteur inférieure à mille mètres du sol avec un aéronef motorisé ;
- au bivouac ;
- à l'usage de véhicule nautique à moteur ;
- à l'usage du feu dans le cadre des opérations de feux tactique par les services de lutte contre l'incendie.

Les missions d'entraînement des mêmes services sont soumises à des modalités particulières d'application.

I. – Les missions d'entraînement de secours, de sécurité civile, de police et de douane comprenant du survol motorisé s'exercent selon les modalités suivantes :

1° réglementation par le Directeur de l'Etablissement public notamment de la période et de la durée des missions d'entraînement ;

2° compte-rendu annuel d'activités auprès du Directeur de l'Etablissement public par les autorités organisatrices.

⁴⁴ Dispositions similaires (fin art 20) précision ; programme annuel ou pluriannuel précisant les modalités de mise en œuvre

ANNEXE 6 :

Extrait du document d'aménagement forestier concernant la divagation des bovins

2.5 - PATURAGE

Depuis mars 1989, l'ensemble du périmètre forestier de la forêt est interdit au pâturage, mais un effectif de 500 à 1000 bovins est présent en permanence sur le massif. Ces bovins occasionnent d'importants dégâts dans les régénérations de tamarin et sur les milieux en général. Ils représentent également un risque pour la fréquentation et un risque sanitaire pour les troupeaux des élevages voisins.

Nous allons d'abord remonter aux origines de cette situation, avant de nous étendre sur l'importance actuelle de ce problème et sur ses incidences, en matière de ressource et de gestion.

2.5.1 – LE PATURAGE DANS LES HAUTS-SOUS-LE-VENT : UN LOURD PASSIF !

L'origine du pâturage dans les Hauts-de-l'Ouest est antérieure à la présence forestière elle-même : la colonie n'a récupéré les terrains situés au-dessus de la Ligne Domaniale que vers 1870 et le Service forestier n'est intervenu sur cette partie du domaine qu'à partir de la départementalisation de 1946. Comparativement, l'introduction de troupeaux en forêt, de la part des populations riveraines, devait être beaucoup plus ancienne.

Le manque de terres disponibles dans cette région, où le foncier reste aux mains d'un petit nombre de grands propriétaires, n'a pu que renforcer le sentiment que la forêt est une zone de parcours communautaire. Cet usage de mettre des bêtes en forêt s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui, fait de certains éleveurs de Trois Bassins et du Guillaume (essentiellement), qui considèrent que le domaine est un « bien public », donc à eux !

Ce problème a connu un tournant à la fin des années 1970 : A cette période, les pouvoirs publics avaient décidé de promouvoir l'élevage, afin de résorber le déficit en viande de l'île. Aidés en cela par les élus locaux et le Comité Local d'Aménagement des Hauts, ils ont travaillé à la constitution, à partir de 1979, du Groupement Pastoral de Trois Bassins dont le but était de rationaliser ces pratiques d'élevage. Les troupeaux des éleveurs adhérents devaient être mis en commun et les pâturages regroupés sur des terrains *libérés*. Dès l'origine, l'ONF était partie prenante dans l'affaire et acceptait de louer certaines parties du domaine, dans l'attente du déblocage des problèmes fonciers par la SAFER et de la constitution des pâturages. Ceci a d'abord concerné la planèze, qui a été clôturée à l'Ouest au niveau de la Ligne des 1850 m et au Sud au niveau de la Ravine Colimaçon, pour servir de pâturage. En 1981, un second terrain –de 6 ha, dans la future zone de pâturage⁶– a été rajouté dans la concession.

Malheureusement, les acquisitions foncières (qui s'opéraient dans le cadre d'un remembrement) ont pris du temps, ce qui a prolongé ce dispositif *provisoire*, jusqu'à 1989. Peut-être, certains éleveurs locataires se sont-ils, du coup, sentis propriétaires de la forêt. Toujours est-il que, les dégâts liés à une divagation d'animaux dans les parties défendues ont rapidement repris. Manifestement, il y avait des actions délibérées pour permettre le passage des troupeaux dans le reste de la forêt : abattage de clôtures, franchissement de *passages canadiens*...

⁶ dans le "Terrain Mondon", au Sud de l'Acquisition de l'Eperon

Entre-temps –subventions aidant– l’effectif des bovins avait considérablement augmenté : de la cinquantaine de bêtes qui étaient présentes en forêt au début des années 1970, on était passé à 500 ou 1000, totalement hors contrôle. L’aggravation de cette situation coïncidait avec une sensibilité plus grande du massif, correspondant à la reprise des régénérations de tamarin. L’échec de certaines régénérations⁷ et le surcoût entraîné ont été ressentis durement...

En dépit de ce constat, le premier contrat signé avec les éleveurs a été reconduit durant 3 ans (de 1980 à 1983). Un deuxième contrat a encore été conclu en 1984 pour une durée de 5 ans, mesure qu’on a trouvée préférable au risque d’évoluer vers une situation d’anarchie.

A partir de la signature de ce second contrat, l’ONF a commencé à verbaliser plus sévèrement les faits de divagation constatés hors des zones concédées. Ces procès-verbaux, souvent sans suites, n’ont guère eu d’efficacité...

A la fin des années 1980, le remembrement avait permis la constitution de plus de 200 ha de pâturage, qui avaient été attribués, par vente ou par bail, aux différents éleveurs du Groupement. Partant de là, l’ONF a fait valoir, début 1989, qu’il mettait fin à cette tolérance de pâture sur certaines parties du Domaine forestier. A partir de ce 1^{er} mars 1989, toute présence constatée de bovin dans la forêt est forcément délictuelle. Elle est également, autant que possible, verbalisée.

La situation a progressivement évolué en conflit entre éleveurs et agents de l’ONF. Aux procès-verbaux succèdent l’arrachage des clôtures et l’introduction des bovins dans les régénérations. Il n’est pas impossible, non plus, que les incendies de 1988 –plusieurs départs de feu– et de 1999 trouvent leur origine dans ce conflit...

Depuis ce dernier incendie, la partie sud du massif, jusque là épargnée, connaît également le pâturage des bovins, qui sont attirés par les semis de tamarins. Malgré les clôtures, l’échec de la régénération intentée sur 150 ha de zone incendiée tient à peu de choses...

Sources utilisées (pour partie) :

- *Historique sur les problèmes de pâturage sur le territoire communal de Trois-Bassins* (J. LEGENTILLOMME, 2000) ;
- *Problème des bœufs et du pâturage en Forêt des Hauts-sous-le-Vent* (ONF, 1983).

⁷ Par exemple, en 1976, la totalité des régénérations de Tamarins des parcelles 303, 305 et 307, soit près de 30 hectares, a été abrutie. Ces parcelles ont dû repasser par un stade de peuplement transitoire à *Acacia mearnsii*.

2.5.2 – « LES DENTS DE L'AMER ! »

Depuis 2000, l'intégralité du massif, du Tévelave à la Réserve de Bois de Nèfles⁸ est donc touché par ce pâturage sauvage, qui apparaît plus que jamais comme un fléau pour la forêt :

Premièrement, les 500 à 1000 bêtes, qui représentent une *charge* trop importante, risquent de confisquer l'avenir de cette tamariniaie de l'Ouest. C'est une menace à plus long terme, comparativement aux incendies, mais bien réelle. Dans un massif où les classes d'âge sont très déséquilibrées par un excédent de « jeunes », le développement de la tamariniaie semble arrêté. Les dernières régénérations tentées par les forestiers (parcelles incendiées en 1999 et celles exploitées ces dernières années) sont toujours aussi menacées...

Deuxièmement, ces bovins ont une action très négative sur la richesse des milieux. Alors qu'on cherche à restaurer les milieux et la flore indigènes, les bovins participent au contraire à une « *sélection négative* », en faveur des espèces exotiques et envahissantes : ils ne s'en prennent qu'au tamarin et délaissent toutes les pestes (Acacia, Bringellier, Longose, etc...). Dans les parcelles pâturées, on observe également une recrudescence des graminées exotiques, au détriment des fougères et autres indigènes du sous-bois.

A long terme, les bovins tendent à faire évoluer le massif vers une friche ou une forêt de pestes... Cette banalisation du paysage des Hauts-sous-le-Vent compromettrait les rôles que joue actuellement la forêt : *écologique* (biodiversité, protection des sols) *économique* (production de bois) et *social* (accueil du public).

Troisièmement, ces bovins en liberté font peser un risque pour la circulation automobile et le public. Jusqu'à présent –miraculeusement ? – aucun accident lié n'a été enregistré officiellement. Seuls des promeneurs ont raconté leur inquiétude, s'étant brusquement retrouvés entourés par un troupeau ; ceux-ci n'ont pas porté plainte...

Mais rien ne préjuge de l'avenir ! *Faut-il attendre qu'une voiture percute une de ces bêtes ou pire qu'un enfant se fasse piétiner, pour prendre la mesure de ce problème ? Ou ne doit-on pas, par précaution, fermer le massif au public faute de pouvoir l'interdire à ces animaux !...* Ces questions devront faire l'objet de choix politiques.

Quatrièmement, ces bovins en liberté, généralement non vaccinés, sont une source de contamination pour les élevages des environs. Des plaintes ont déjà été entendues en ce sens, venant d'éleveurs situés en contrebas du massif. Ces échos montrent que ce problème de santé animale –que l'on signale ici au passage– est bien réel.

Pour ces différentes raisons, les agents de l'ONF ont toujours fait leur devoir, en essayant de s'opposer à ce placement des animaux en forêt et protégeant les sites plus sensibles. Mais cette mise en défens, qui s'ajoutent aux pertes inévitables, coûte très cher à la collectivité. A l'heure des économies budgétaire et où l'on souhaiterait que la sylviculture soit meilleur marché, il faut imputer à la présence des bovins, des surcoûts très importants. (évaluation faite dans le Titre 3)

A terme, le risque serait que les hommes en charge de la forêt finissent par se décourager, de ne rien voir changer. Résignés, ils pourraient alors laisser faire... Ce danger là, n'est pas le moindre !

Nous reviendrons sur ce problème des bovins dans le Titre 4, où nous évoquerons les nouvelles perspectives d'une lutte « administrative ».

⁸ jusqu'en limite haute des tamarins sur la planète

ANNEXE 7

Décision du Comité du patrimoine mondial - 34COM 8B.4 - Biens Naturels - Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion (France)

Le Comité du patrimoine mondial,

1. Ayant examiné les documents WHC-10/34.COM/8B et WHC-10/34.COM/INF.8B2,
2. Inscrit les **Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion, France**, sur la Liste du patrimoine mondial au titre des critères (vii) et (x);
3. Adopte la Déclaration de valeur universelle exceptionnelle suivante :

Brève synthèse

La région des Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion coïncide avec la zone centrale du Parc national de La Réunion. Le bien couvre plus de 100 000 ha, soit 40% de La Réunion, une île composée de deux massifs volcaniques adjacents et située dans le sud-ouest de l'océan Indien. Dominé par deux pics volcaniques imposants, des murailles massives et trois cirques bordés de falaises, le bien présente une grande diversité de terrains accidentés et d'escarpements impressionnants, de gorges et de bassins boisés qui, ensemble, créent un paysage spectaculaire. Il comprend les habitats naturels avec leurs assemblages d'espèces les plus précieuses de l'archipel des Mascareignes. Il protège des secteurs-clés d'un centre mondial reconnu de diversité des plantes et présente un taux d'endémisme remarquablement élevé pour de nombreux taxons. En conséquence, les Pitons, cirques et remparts de l'île de La Réunion apportent la contribution la plus significative et la plus importante à la conservation de la biodiversité terrestre de l'archipel des Mascareignes.

Critère (vii)⁴⁵: L'association du volcanisme, des glissements de terrain d'origine tectonique, et de l'érosion par les fortes pluies et les cours d'eau a donné un paysage accidenté et spectaculaire d'une beauté saisissante, dominé par deux volcans, le Piton des Neiges qui est endormi et le Piton de la Fournaise qui est extrêmement actif. Parmi les autres caractéristiques principales du paysage, il y a les « remparts » - des murailles rocheuses escarpées d'âge et de nature géologiques variables et les « cirques » que l'on peut décrire comme des amphithéâtres naturels massifs dont la hauteur et la verticalité sont vertigineuses. On trouve, dans le bien, des gorges profondes, partiellement boisées et des escarpements, avec des forêts ombrophiles subtropicales, des forêts de brouillard et des landes, le tout formant une mosaïque d'écosystèmes et de caractéristiques paysagères remarquables et très esthétiques.

Critère (x)⁴⁶: Le bien est un centre mondial de diversité des plantes avec un degré d'endémisme élevé. Il contient les derniers habitats naturels les plus importants pour la conservation de la biodiversité terrestre des Mascareignes, y compris une gamme de types forestiers rares. Compte tenu des impacts importants et partiellement irréversibles de l'homme sur l'environnement dans l'archipel des Mascareignes, le bien est le dernier refuge pour la survie d'un grand nombre d'espèces endémiques, menacées et en danger.

Intégrité

À partir d'efforts précédents de conservation de la nature et des forêts, le Parc national de la Réunion a été établi en 2007. Ce statut offre un cadre juridique adéquat pour garantir la protection du bien dont les limites coïncident avec celles du Parc national. Dans les limites du bien, on trouve les caractéristiques exceptionnelles du paysage naturel ainsi que presque tous les derniers écosystèmes naturels et quasi naturels de La Réunion et, en conséquence, ses valeurs-clés pour la biodiversité.

L'intégrité est menacée par plusieurs facteurs. Malgré les efforts de gestion permanents, les espèces exotiques envahissantes constituent un défi constant pour la gestion et une menace très réelle pour les valeurs du bien en matière de biodiversité. La perte avérée de nombreuses espèces indigènes de La Réunion et d'autres îles de l'archipel des Mascareignes au fil du temps illustre la gravité de cette menace.

Mesures de protection et de gestion requises

⁴⁵ Critère VII : Représenter des phénomènes naturels ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelles ;

⁴⁶ Critère X : Contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

Le bien bénéficie d'une protection juridique effective grâce à son classement en Parc national. Pour veiller à la valeur universelle exceptionnelle du bien, il faudra une application efficace et adaptative du plan de gestion en évolution pour le Parc national de La Réunion ainsi que des ressources financières et en personnel suffisantes et à long terme. La gestion du Parc national dépend de consultations exhaustives avec les acteurs gouvernementaux et de la société civile et bénéficie de structures scientifiques, de recherche, socio-économiques et culturelles. Des consultations efficaces et utiles avec tous les acteurs concernés, y compris les communautés qui vivent dans les zones tampons et les zones environnantes, sont indispensables.

Des mesures s'imposent également pour répondre à plusieurs menaces spécifiques et pour garantir le maintien et le renforcement de la valeur universelle exceptionnelle. Une surveillance continue et l'application d'une stratégie complète pour contrôler et éradiquer les espèces exotiques envahissantes sont indispensables et devront être menées à long terme et de manière ininterrompue ainsi qu'avec un financement continu important. Certes, le terrain accidenté assure un certain degré de protection naturelle contre l'empiètement, mais les activités économiques anthropiques telles que l'agriculture, la sylviculture, la production d'énergie et le tourisme doivent être gérées tant à l'intérieur du bien que dans sa zone tampon de manière à ne pas nuire à l'intégrité du bien.

L'élaboration et l'application efficace d'une stratégie de développement touristique exhaustive tenant compte de la demande élevée sont également nécessaires. Il y a un équilibre délicat à trouver entre les effets économiques et pédagogiques positifs et les effets destructeurs d'un nombre excessif de touristes et d'activités inappropriées, de sorte que les stratégies pour le tourisme devront nettement donner la priorité à la protection des valeurs du bien, sans négliger les objectifs économiques.

4. Félicite l'Etat partie d'avoir pris la décision d'abandonner le projet de production d'énergie géothermique en tenant compte de la nécessité de maintenir la valeur universelle exceptionnelle du bien;

5. Félicite aussi l'Etat partie pour le processus consultatif mis en place en vue de préparer le plan de gestion et prend note que, même si le bien n'a pas encore de plan de gestion complet en vigueur, l'Etat partie adoptera légalement ce plan de gestion en 2011;

6. Demande à l'Etat partie de veiller à ce que le futur plan de gestion traite intégralement toutes les conditions d'intégrité, de protection et de gestion pour garantir la conservation à long terme et le renforcement de la valeur universelle exceptionnelle du bien et demande également que, lorsque le plan de gestion sera terminé et entrera en vigueur, une copie soit communiquée au Centre du patrimoine mondial et à l'UICN ;

7. Demande en outre à l'Etat partie de garantir la mise en œuvre réelle du Plan d'action pour le contrôle et l'éradication des espèces exotiques envahissantes, en veillant à ce qu'il soit pleinement intégré au plan de gestion du bien, considérant la nature critique de cette menace pour la valeur universelle exceptionnelle et demande en plus à l'Etat partie de soumettre, au Centre du patrimoine mondial, d'ici le 1er février 2013, un rapport sur l'Etat de conservation du bien qui sera examiné par le Comité à sa 37^{ème} session;

8. Demande aussi à l'Etat partie de faire en sorte que des ressources humaines et financières suffisantes continuent d'être assurées pour la mise en œuvre efficace du plan de gestion du bien ainsi que pour la mise en œuvre de mesures de contrôle et d'éradication des espèces exotiques envahissantes;

9. Recommande à l'Etat partie de partager les enseignements tirés des activités d'éradication et de gestion des espèces exotiques avec d'autres Etats parties intéressés, et des biens du patrimoine mondial et zones insulaires protégées qui sont confrontés aux mêmes menaces.

Remarque : le rapport d'évaluation de l'UICN (document visé dans la décision) est disponible en ligne : <http://whc.unesco.org/archive/2010/whc10-34com-inf.8B2f.pdf> (p 41 et suivantes)

