



Ministère de
l'intérieur, de la
sécurité intérieure
et des libertés
locales

Ministère de
l'agriculture, de
l'alimentation, de la
pêche et des
affaires rurales

Ministère de
l'écologie et du
développement
durable

Ministère de
l'équipement, des
transports, du
logement, du
tourisme et de la
mer

Inspection générale
de l'administration

2012 54

Conseil général du
génie rural, des
eaux et des forêts

n° 1852

Inspection générale
de l'environnement

IGE/03/014

Conseil général des
ponts et chaussées

n° 2003-0216-02

**RAPPORT
SUR
LA PROTECTION CONTRE LES INCENDIES DE
FORET APRES LES FEUX DE L'ETE 2003**

TOME I : RAPPORT GENERAL

Décembre 2003

**Ministère de
l'intérieur, de la
sécurité intérieure
et des libertés
locales**

**Inspection générale
de l'administration**

**Ministère de
l'agriculture, de
l'alimentation, de
la pêche et des
affaires rurales**

**Conseil général du
génie rural, des
eaux et des forêts**

**Ministère de
l'écologie et du
développement
durable**

**Inspection générale
de l'environnement**

**Ministère de
l'équipement, des
transports, du
logement, du
tourisme et de la
mer**

**Conseil général des
ponts et chaussées**

**RAPPORT
SUR
LA PROTECTION CONTRE LES INCENDIES DE
FORET APRES LES FEUX DE L'ETE 2003**

TOME I : RAPPORT GENERAL

Présenté par :

**Franck
PERRIEZ**

Inspecteur général
de l'administration en service
extraordinaire

**Jean-Hugues
BARTET**

Ingénieur général du
génie rural, des eaux et
des forêts

**François
BARTHELEMY**

Ingénieur général des
mines

**Patrice
FOIN**

Ingénieur général des ponts
et chaussées

**Jean-Pierre
BATESTI**

Inspecteur de l'administration

**Jean-Pierre
DAVID**

Ingénieur général des ponts
et chaussées

Décembre 2003

Récapitulation des propositions de la mission

A. Le système d'information sur les feux de forêt

1. Renforcer le système actuel de recueil et de diffusion des données ; examiner la possibilité de donner à la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne les moyens techniques et scientifiques de réaliser elle-même les études.
2. Confier explicitement au préfet de zone la responsabilité de recenser les dommages subis par les personnes, afin d'en tenir compte dans les retours d'expérience.
3. Mener une réflexion globale sur le système d'information des causes de départs de feu.
4. Constituer, à l'échelon départemental, une équipe inter-services associant policiers, gendarmes, forestiers, sapeurs-pompiers – et, en Corse, les services de l'office de développement agricole et rural de la Corse – pour, à la fois, mieux connaître les causes de feu et suivre leur évolution.

B. La politique de prévention

1. Réaliser des retours d'expérience sur les incendies de 2003, en commun avec les acteurs de la lutte et de la prévention.
2. Redéfinir la politique de prévention en distinguant les phases d'incendies auxquelles elle s'adresse.
3. Favoriser la participation du maximum d'acteurs au dispositif de patrouilles de surveillance, sous réserve qu'ils soient formés et qu'ils adhèrent à une procédure de coordination parfaitement organisée.
4. Analyser où se situent les zones les plus fréquentes de départs d'incendie afin d'y concentrer prioritairement les équipements de pistes d'accès et de points d'eau ainsi que les patrouilles.
5. Systématiser la concertation entre les forestiers, les pompiers et les collectivités locales pour définir et réaliser les équipements de défense de la forêt contre l'incendie et en particulier les coupures débroussaillées ou pare-feu ainsi que leurs accès.
6. Développer la participation des pompiers aux brûlages dirigés et à des exercices d'entretien de leur expérience du feu en forêt.
7. Poursuivre la coopération des acteurs autour d'une base de données « Système d'information géographique » mise à jour en permanence et d'accès partagé, et développer les conventions d'assistance cartographique des forestiers auprès des commandants des opérations de secours sur les grands feux.
8. Remettre à niveau le financement de la prévention et, en particulier, du conservatoire de la forêt méditerranéenne.

9. Mobiliser tous les acteurs pour pérenniser et financer l'entretien des équipements et dispositifs de défense de la forêt contre l'incendie.

C - Aménagement, urbanisme et incendies de forêt

1. Enrayer immédiatement le mitage par un « moratoire » sur la construction dans les espaces boisés (zones NB notamment), en s'appuyant sur les réglementations existantes et sur les atlas départementaux d'aléas feux de forêt ; ce « moratoire » devra s'appliquer à la fois aux implantations légales mais dangereuses et bien entendu aux actions illégales et comprendra le traitement social qui s'impose pour l'habitat précaire.
2. Mettre en place les plans de protection des risques contre les incendies de forêt aussi vite que possible (mais progressivement en fonction des moyens disponibles et des délais d'établissement).
3. Définir des schémas stratégiques d'évolution de l'urbanisation ménageant le développement économique tout en réduisant ou au minimum stabilisant le niveau de risque.
4. Pour ce qui concerne les constructions existantes, déterminer et mettre en place des aménagements des lisières urbanisées rendant celles-ci moins vulnérables et plus défendables par les pompiers et définir les modes constructifs qui permettront d'assurer la sécurité de l'existant et des implantations futures.
5. Dans la durée et pour l'ensemble des zones, mettre en place les actions transversales d'information et d'incitation aussi bien des particuliers que des divers professionnels concernés.
6. Intensifier les efforts pour faire appliquer le débroussaillage autour des maisons, en insistant sur l'information et le contrôle mais en mobilisant tous les acteurs et en utilisant tous les outils maintenant en place. L'évaluation de ces opérations sera nécessaire pour permettre d'améliorer leur efficacité et d'envisager des améliorations du dispositif.
7. Examiner la possibilité de mutualiser le coût du débroussaillage autour des zones d'habitat aggloméré, sous la forme d'une taxe que l'ensemble des propriétaires devraient acquitter au profit des communes, celles-ci étant chargées de l'exécution des travaux, avec un soutien éventuel des conseils généraux.
8. Analyser localement les objectifs, les priorités et les modalités du débroussaillage linéaire pour prendre et faire respecter les arrêtés préfectoraux prévu par l'article L.322-7 du code forestier. Procéder aux retours d'expérience pour améliorer progressivement cette analyse.

D - L'impact sur le tourisme

1. Mettre au point, au niveau des préfetures de département ou de région, avec la participation de l'ensemble des professionnels concernés, des circuits d'information et des itinéraires palliatifs en cas de fermeture des massifs forestiers.

E - Le dispositif de lutte contre les incendies de forêt

1. Organiser le prépositionnement des colonnes de renforts en fonction des prévisions de risques, après avoir défini une procédure d'alerte pertinente.
2. Procéder à la clarification des règles de financement des opérations de renfort., la formule la plus judicieuse conduisant à imputer exclusivement à l'État ce financement.
3. Développer les stages Feux de forêt de niveau 1 et 2 – qui pourraient être organisées à l'occasion des prépositionnements – et de niveau 5.
4. Disposer de réserves de matériels, grâce à des dotations dont la maintenance pourrait être confiée aux UIISC ou aux Etablissements de soutien opérationnel et logistique.
5. Réaliser une évaluation technique en vue de compléter la flotte aérienne en appareils gros porteurs (avions bombardiers d'eau et/ou hélicoptères bombardier d'eau).
6. Planter une nouvelle aire de ravitaillement pour les aéronefs, dont le financement serait interdépartemental.
7. Equiper l'état-major de zone Sud d'un véritable outil de gestion opérationnel, par exemple d'un système GPS (*Global positioning system*) associé à un moyen de transmission en temps réel par radio.
8. Confirmer la répartition actuelle des responsabilités entre le niveau zonal et le niveau national, en ce qui concerne l'attribution des moyens nationaux.
9. Mieux assurer la préparation et le rodage des dispositifs de renforts étrangers ainsi que des renforts des appareils militaires, particulièrement précieux pour lutter contre certains feux.
10. Développer l'emploi des feux tactiques par des techniciens formés et confirmés, placés sous l'autorité des commandants des opérations de secours.
11. Sécuriser juridiquement l'emploi des feux tactiques par un article dans le projet de loi sur la sécurité civile.
12. Créer une salle opérationnelle à la préfecture de région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et aménager un service permettant de recevoir les personnels de l'état-major de zone.

F - L'activité agricole et sylvicole

1. Développer l'emploi des produits forestiers sous forme de bois énergie.
2. Favoriser des contrats d'approvisionnement avec l'industrie de trituration du bois.
3. Appuyer le développement d'une sylviculture active du chêne-liège.
4. Renforcer les efforts d'animation auprès des propriétaires forestiers pour mettre en place des « contrats de sylviculture durable ».

5. Poursuivre l'effort pour concevoir et mettre en œuvre de grandes coupures de combustible entre les massifs forestiers, entretenues par l'activité agricole.
6. Revoir les plafonnements et les mécanismes des contrats d'agriculture durable (CAD) pour leur permettre de s'adapter au cas d'un exploitant qui entretient une coupure de combustible.
7. Indemniser les agriculteurs participant à des coupures de combustible, dont la récolte a été détruite par l'incendie.
8. Etudier activement des dispositions permettant de maintenir l'utilisation agricole des sols.
9. Mener des études précises sur les urgences et les besoins de reconstitution.
10. Respecter la « stratégie » des essences en place : favoriser l'introduction et le développement du chêne liège, sur sol cristallin et du pin pignon, dans les projets de reconstitution, en raison de leur capacité de résilience.

G - Coordination et actions transversales

1. Utiliser les actions en cours (autour des SIG, des PPRIF, des SDACR, des brûlages dirigés) pour favoriser et formaliser une politique de gestion des risques articulant prévention et lutte.
2. Appuyer et formaliser le travail entre les services pour la gestion du risque incendies de forêt.
3. Faire évoluer la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne vers une structure de type mission inter-services sous l'autorité du préfet de région.
4. Organiser les études et les actions de communication nécessaires, notamment en matière de coûts économiques indirects des incendies de forêt.
5. Relier l'activité économique et la forêt : rechercher un consensus pour un réinvestissement financier d'une partie des recettes de l'activité touristique vers la protection de la forêt, tant pour les équipements de défense de la forêt contre l'incendie et le débroussaillage que pour le soutien d'activités sylvicoles ou agricoles (exploitation du bois énergie, du liège, entretien des coupures agricoles, etc.).
6. Organiser un débat stratégique sur la place de la forêt dans l'aménagement des territoires méditerranéens et sur la gestion collective de la sécurité qu'elle implique. Ce débat pourrait être mené au sein du conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, rénové dans ce but, et animé par la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne et par l'entente interdépartementale.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
1 LE BILAN DES FEUX DE FORET POUR L'ANNEE 2003.....	9
1.1 UN SYSTEME D'INFORMATION PERFECTIBLE	9
1.2 LA PLUS GRANDE SUPERFICIE BRULEE EN UNE ANNEE DEPUIS L'ENREGISTREMENT DES DONNEES SUR LES FEUX DE FORET	10
1.3 UN LOURD BILAN HUMAIN	14
1.4 DES CONDITIONS METEOROLOGIQUES EXCEPTIONNELLEMENT DEFAVORABLES	15
1.5 DES CAUSES DE DEPARTS DE FEU MAL CONNUES.....	16
2 LA POLITIQUE DE PREVENTION	20
2.1 UNE ORGANISATION COMPLEXE DES SERVICES DE L'ETAT	20
2.2 UN INVESTISSEMENT INEGAL SUR LES DIFFERENTS OBJECTIFS	21
2.3 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	24
3 AMENAGEMENT, URBANISME ET INCENDIES DE FORET	28
3.1 UNE EVOLUTION PARTICULIEREMENT INQUIETANTE.....	28
3.2 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION SUR L'URBANISATION.....	34
3.3 UNE DIFFICULTE PERSISTANTE : L'APPLICATION DES DISPOSITIONS LEGALES SUR LE DEBROUSSAILLEMENT.....	41
3.4 L'IMPACT SUR LE TOURISME	45
4 LE DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET	47
4.1 LES COLONNES DE RENFORT DE SAPEURS-POMPIERS : UNE MOBILISATION A LA HAUTEUR DES ENJEUX MAIS UN DISPOSITIF QUI PEUT ETRE AMELIORE	47
4.2 UN ENGAGEMENT MASSIF DE LA FLOTTE AERIENNE DONT LE FORMAT N'ETAIT PAS ADAPTE A UNE SITUATION EXCEPTIONNELLE	50
4.3 DES ARBITRAGES GENERALEMENT PERTINENTS.....	55
5 LES ACTIVITES AGRICOLES ET SYLVICOLES	57
5.1 L'ACTIVITE FORESTIERE	57
5.2 L'ACTIVITE AGRICOLE.....	59
6 LES CONTRATS DE RECONSTRUCTION ECOLOGIQUE.....	63
6.1 L'affirmation d'une volonte politique	63
6.2 UN ENSEMBLE COHERENT DE MESURES.....	63
6.3 LE RESPECT DE LA « STRATEGIE » DES ESSENCES EN PLACE	64
7 COORDINATION ET ACTIONS TRANSVERSALES.....	67
7.1 LES ETUDES ET LES ACTIONS DE COMMUNICATION NECESSAIRES	67
7.2 LA PRISE EN COMPTE DE TOUS LES ASPECTS ECONOMIQUES DES INCENDIES DE FORET.....	71
CONCLUSION	73

INTRODUCTION

Par lettre du 15 septembre 2003, les ministres ayant à leur disposition les inspections générales de l'intérieur, de l'agriculture, de l'équipement et de l'environnement leur ont demandé d'évaluer la politique publique à l'épreuve des circonstances exceptionnelles rencontrées cet été dans le sud-est de la France et en Corse.

Dans cette perspective, une priorité absolue devait être conférée au volet « reconstitution » incluant la prise en compte de la prévention des feux, le Premier ministre s'étant engagé à lancer un contrat de reconstitution écologique.

La mission a déposé le 30 septembre un rapport d'étape qui s'est attaché à :

- ↳ synthétiser les rapports demandés aux préfets concernés ;
- ↳ poser clairement la problématique des contrats de reconstruction écologique ;
- ↳ faire émerger des propositions de solutions plus opérationnelles concernant :
 - la réglementation de l'urbanisme ;
 - la mise en œuvre du débroussaillage ;
 - la remise à niveau de la surveillance et de la prévention ;
 - le dispositif de lutte contre les incendies ;
 - le financement des opérations et la coordination des acteurs.

Dans cette étape initiale, la mission s'est déplacée dans le Var, premier département touché par les incendies de l'été. Elle a également bénéficié de l'apport écrit et oral de nombreux acteurs concernés et pris connaissance des rapports antérieurs traitant des incendies de forêt.

Une première analyse des dispositifs de surveillance et de prévention, du dispositif de lutte contre les incendies de forêt (intégration des colonnes extra départementales, appui des moyens aériens) a été effectuée.

Enfin, le pré-rapport a tenté de définir la nature du contrat de reconstruction écologique et de lui donner un contenu.

Dans ses premières conclusions la mission a souligné que les moyens de surveillance et de prévention n'ont pas été suffisants pour éviter la multiplication, la propagation et la violence de nombreux feux. Une remise à niveau des financements de Défense de la forêt contre l'incendie (DFCI) apparaît également indispensable. La flotte aérienne doit être complétée. L'arsenal législatif et réglementaire existe mais est peu appliqué.

Dans le même temps que ce rapport d'étape, et à la demande du ministre de l'Intérieur, un rapport était produit par l'inspection générale de l'administration et l'inspection de la défense et

de la sécurité civiles relatif au surcroît de dépenses supportées par certains services départementaux d'incendie et de secours à l'occasion de la campagne feux de forêts de l'été 2003.

Le présent rapport s'efforce de préciser et de compléter les points essentiels développés dans le pré-rapport.

En premier lieu, il s'appuie sur de nombreuses visites de terrain : Marseille et centre interrégional de coordination des opérations de sécurité civile de Valabre, pour l'étude des moyens et de l'action de l'échelon de la zone de défense, région Corse, départements du Vaucluse, à nouveau du Var et du Gard. De plus, des rencontres au niveau national ont été organisées.

Le bilan des feux de forêt pour l'année 2003, comme les causes des départs de feu, ont été étudiés de façon beaucoup plus approfondie.

La politique de prévention fait l'objet de propositions nouvelles tout comme l'urbanisation et le débroussaillage, sur lesquels les déplacements de la mission ont permis de dresser un constat plus complet mais aussi un diagnostic plus inquiétant. La nature du soutien aux activités agricoles et sylvicoles a été précisé.

Enfin le dispositif de lutte contre les incendies de forêt, sommairement abordé par le pré-rapport, fait l'objet de nouvelles analyses sur les colonnes de renfort et les moyens aériens ainsi que sur les modalités de coordination entre les différentes instances administratives et opérationnelles.

Un deuxième tome présente, sous forme d'annexes, certaines études ponctuelles plus détaillées et fourni les principales données sur lesquelles s'est appuyée la mission.

1 Le bilan des feux de forêt pour l'année 2003

1.1 Un système d'information perfectible

Quatre sources sont aujourd'hui disponibles pour dresser le bilan des feux 2003 :

- la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM), tout d'abord, qui s'appuie sur les relevés de l'office national des forêts (ONF) ; son bilan provisoire, au 10 octobre, était de 63 273 ha ;
-
- l'Etat-major de la zone Sud (EMZ) qui indiquait, le 22 octobre 2003, un total maximal de 66 762 ha pour les 137 feux de plus de 10 ha ;
-
- la base « Prométhée », qui rassemble les statistiques sur les feux de forêt depuis 1973, laquelle donnait, au 21 novembre 2003, un total de 58 145 hectares brûlés, mais tous les feux n'y avaient pas encore été fichés ;
-
- les chiffres des préfectures, enfin, que la mission s'est procurés et qui sont le plus souvent fournis par les services départementaux d'incendie et de secours.

Après exploitation de ces données, le bilan par département se présente ainsi :

SURFACE PARCOURUE PAR DEPARTEMENT		
Département	Valeurs maximales (2003)	Valeurs Minimales (2003)
Var	23 543	18 820
Haute-Corse	20 908	19 504
Corse-du-Sud	7 071	6 114
Lozère	3 902	56
Bouches-du-Rhône	3 361	2 300
Alpes-Maritimes	2 965	2 743
Ardèche	2 301	1 768
Hérault	1 302	567
Alpes-de-Haute-Provence	1003	879
Hautes-Alpes	480	390
Aude	477	418
Pyrénées-Orientales	646	465
Drôme	358	325
Gard	334	247
Vaucluse	236	120
TOTAL	68 887	54 716

Sources : DPFM - Prométhée – Préfectures – EMZ Sud

Les écarts sont importants et proviennent des différences dans la nature, l'origine et la mise à jour des informations collectées.

En effet, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) donnent, très rapidement, une estimation des surfaces parcourues. C'est l'agrégation de ces bilans qui est établie par l'EMZ et conduit à un chiffre supérieur à 66 000 ha. L'ONF travaille essentiellement sur les grands feux (supérieurs à 100 ha). Quant aux autres services, ils complètent éventuellement les recherches précédentes.

La base « Prométhée », dont la gestion est confiée au Conseil général des Bouches-du-Rhône mais qui est sous la responsabilité scientifique de la DPFM, service du préfet de la zone Sud, est le destinataire des évaluations finales transmises par les SDIS qui, peu à peu, ont précisé leurs analyses. Elle n'est malheureusement renseignée que de façon tardive par des services soucieux de hiérarchiser leurs priorités.

Les systèmes d'information actuels comportent donc certaines faiblesses, car leur élaboration n'est pas suffisamment coordonnée et l'actualisation des données est trop irrégulière. Il est difficilement compréhensible que les informations relatives à la saison 2003 soient si disparates à la fin du mois d'octobre.

Compte tenu du fait que la base « Prométhée » est de consultation publique et que la communication de l'Etat sur des sujets sensibles doit être la plus rapide et cohérente possible tout en présentant les meilleures garanties de fiabilité, il est nécessaire de **renforcer le système actuel de recueil et de diffusion des données**. Deux voies sont ouvertes : soit continuer à confier à chaque SDIS l'alimentation de la base, soit donner à la DPFM les moyens techniques et scientifiques de réaliser elle-même les études. Il est en effet possible de repérer les surfaces incendiées grâce aux images retransmises par satellite ; ces mesures sont précises (actuellement, à 2,5 mètres près), le procédé n'est pas très coûteux et il a été utilisé cet été dans le département du Var. Il permettrait une étude des cultures touchées ainsi que des constructions présentes dans la zone du feu. De plus, par comparaison avec les images des mêmes surfaces prises avant l'incendie, il fournirait des éléments sur la nature des peuplements (essences, densité, peut-être même embroussaillage ou biomasse). Une telle amélioration serait précieuse car la base Prométhée offre aujourd'hui, sur les trente dernières années, une information irremplaçable pour alimenter les études rétrospectives.

1.2 La plus grande superficie brûlée en une année depuis l'enregistrement des données sur les feux de forêt

1.2.1 Surface parcourue par département

Les départements qui ont été les plus touchés sont la Haute-Corse et le Var, qui représentent à eux seuls près des deux tiers de la superficie totale parcourue.

Seuls quatre départements (la Haute-Corse, le Var, la Corse-du-Sud et la Lozère) affichent des bilans très supérieurs à la moyenne des trente dernières années et surtout à celle des dix dernières années. Pour la Haute-Corse, l'année 2003 aura été la plus grave depuis 1973.

Pour les onze autres départements, l'année 2003 n'aura pas été exceptionnelle, même si, partout, la moyenne des dix dernières années a été dépassée. **On notera que, pour les Bouches-du-Rhône, l'Aude, le Gard, le Vaucluse et les Pyrénées-Orientales, le bilan 2003 est inférieur au bilan moyen de la période 1973-2002.**

SURFACE PARCOURUE PAR DEPARTEMENT¹.			
Département	2003	Moyenne (1973-2002)	Moyenne (1993-2002)
Haute-Corse	20 908	6 082	4 234
Var	18 820	3 373	800
Corse-du-Sud	6 438	3 402	2 203
Lozère	3 900	618	198
Alpes-Maritimes	2 743	1 871	898
Bouches-du-Rhône	2 308	2 421	1 463
Ardèche	2 284	1 398	578
Hérault	1 302	1 018	535
Alpes-de-Haute-Provence	879	408	407
Pyrénées-Orientales	646	1 572	462
Aude	477	1 209	416
Gard	334	1 570	316
Hautes-Alpes	390	110	52
Drôme	325	74	60
Vaucluse	236	253	80
TOTAL	61 990	25 379	12 702

1.2.2 Nombre de feux par département

NOMBRE DE FEUX PAR DEPARTEMENT²			
Département	2003	Moyenne (1973-2002)	Moyenne (1993-2002)
Haute-Corse	678	542	644
Lozère	419	50	50
Corse-du-Sud	386	428	415
Alpes-Maritimes	379	193	248
Var	377	390	302
Bouches-du-Rhône	350	235	185
Ardèche	341	224	163
Hérault	220	135	121
Vaucluse	135	90	56
Aude	101	93	67
Drôme	97	28	24

1 Données de Prométhée au 27 novembre 2003, corrigées pour la Lozère, la base n'ayant manifestement pas été actualisée pour ce département. Les chiffres indiqués pour ce département devront être confirmés car ils semblent surestimés, au regard des évaluations de l'ONF (environ 3 100 ha).

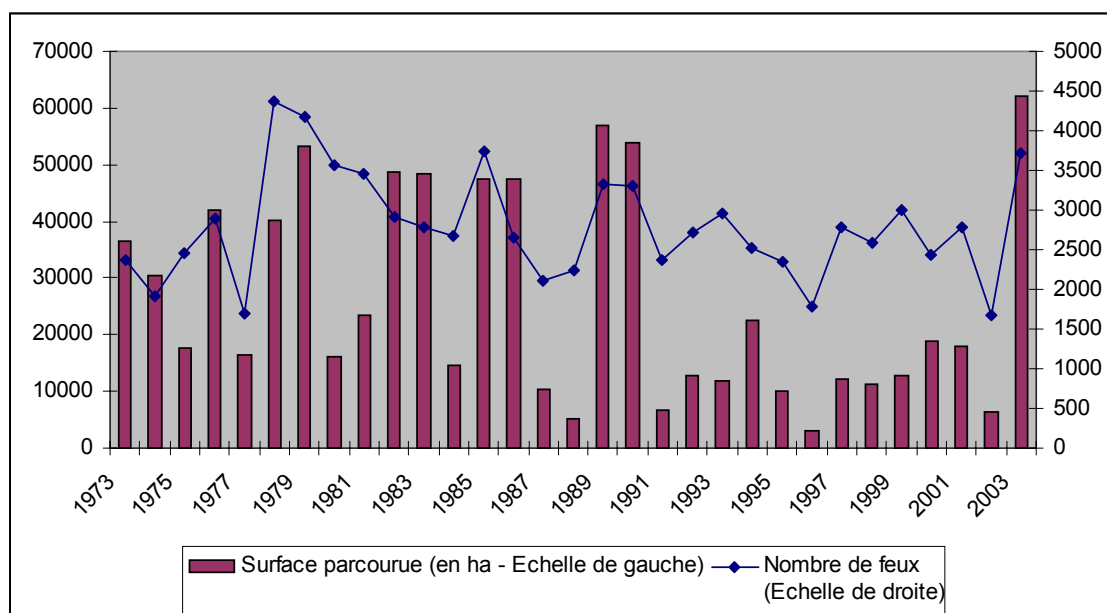
2 Données de Prométhée au 27 novembre 2003, corrigées pour la Lozère, la base n'ayant manifestement pas été actualisée pour ce département. Les chiffres indiqués pour ce département devront être confirmés car ils semblent surestimés, au regard des évaluations de l'ONF (environ 3 100 ha).

Gard	94	199	79
Pyrénées-Orientales	73	108	85
Hautes-Alpes	57	19	12
Alpes-de-Haute-Provence	15	44	57
TOTAL	3 722	2 779	2 508

Le tableau précédent fait apparaître une nouvelle distribution des départements en fonction du nombre d'éclosions :

- les Alpes-de-Haute-Provence, les Alpes-Maritimes et la Haute-Corse ont vu le nombre d'éclosions augmenter dans les dix dernières années ; la situation est inverse pour les onze autres départements ; la situation de la Lozère est restée stable ;
- par rapport à la période 1973-2002, l'augmentation du nombre de feux en 2003 concerne essentiellement la Lozère, la Haute-Corse, les Bouches-du-Rhône, l'Ardèche, l'Hérault, la Drôme et les Alpes-Maritimes ; ce nombre a diminué en Corse-du-Sud, dans le Gard, les Pyrénées-Orientales et le Var, département où la distorsion est la plus nette entre l'évolution de la surface parcourue et celle du nombre de feux ;
- on notera qu'en Corse-du-Sud et dans le Gard, deux départements où la coordination entre les services est régulière et la recherche de cause active, les départs de feu ont diminué en 2003 par rapport à la moyenne des dix dernières années.

1.2.3 Comparaison avec les années précédentes



Le total de la surface parcourue depuis le 1^{er} janvier 2003 peut être estimé à 61 900 hectares pour 3 722 feux³. Ce bilan est le plus lourd depuis 1973, date du premier enregistrement des données sur les feux de forêt dans la base Prométhée.

Deux périodes peuvent être distinguées :

- de 1973 à 1990, on constate une alternance d'années où le risque semble maîtrisé (1975, 1977, 1980, 1984, 1988) et d'années où la surface brûlée est très importante (1976, 1979, 1982-1983, 1985-1986, 1989-1990), les variations pouvant être considérables (de plus de 50 000 hectares en 1979, 1989 et 1990 à moins de 10 000 en 1988) ;
- à partir de 1991, le risque semble être relativement contenu, la météorologie étant assez clémente, et les surfaces brûlées annuellement sont généralement inférieures à 20 000 hectares et, en 1996 et 2002, inférieures à 10 000 hectares.

L'année 2003 fait donc figure d'exception ; elle constitue une rupture après 10 années de maîtrise relative de la prévention et de la lutte et dépasse les plus mauvais bilans de la période précédente. La surface parcourue par les incendies cette année est, en effet, supérieure au total brûlé en 1990, 1989 et 1979 (respectivement 56 973 ha, 53 897 ha et 53 365 ha), les trois plus mauvaises années répertoriées ; elle est plus de 10 fois supérieure à la surface brûlée en 2002 (6 299 ha).

Il n'existe pas de corrélation entre le nombre de feux et la surface parcourue. Certes, les minima des années 1977, 1991, 1996 et 2002 concernent à la fois les départs de feu et la superficie brûlée mais les discordances sont nombreuses : en 1975 et en 1983, on constate une augmentation du nombre de feux par rapport à l'année précédente alors que la superficie brûlée diminue ; le phénomène inverse s'est produit en 1979, 1986 et 2000.

Une forte variation annuelle du nombre de feux est également à noter lors de la période 1973-1990 (entre 1500 et 4500 feux) alors qu'une stabilisation relative était obtenue entre 1991 et 2002 (entre 1500 et 3000).

En 2003, le nombre total de feux est supérieur au nombre total moyen des trente, comme des dix dernières années, mais les maxima des années 1979 et 1980 ne sont pas dépassés. En revanche, on note une nette recrudescence des grands feux (55) et avant tout des feux de 1000 hectares (15), qui ont été les plus nombreux depuis 30 ans à l'exception de l'année 1989 (17). Les 55 feux d'une superficie supérieure à 100 hectares ont, en effet, parcouru une surface de 54 606 ha, ce qui représente plus de 80% du total⁴. En 2002, ils avaient parcouru 2 213 ha, soit une superficie près de 25 fois moindre. Dans ce nombre, les plus grands feux (> 1000 ha) ont parcouru 38 284 ha soit plus de 60 % du total, contre 35 % en moyenne annuelle depuis 1973. Ces feux apparaissent comme essentiellement responsables du lourd bilan de cette campagne.

Ainsi, en 2003, environ 80 % de la superficie brûlée est imputable à 2 % des feux.

³ Source : Prométhée, avec les réserves précédemment exprimées et les corrections effectuées.

⁴ Source : Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM).

1.2.4 Nature des surfaces parcourues

En ce qui concerne la nature des surfaces parcourues, l'ONF a réalisé une étude sur la Corse et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en analysant 39 des 55 grands feux de l'été. Les tableaux permettant de connaître la surface parcourue pour chaque département par classe de propriété foncière, par classe de pente, par statut de protection et zonage d'inventaire, et, enfin, par type de peuplements ont été reproduits dans l'annexe 3.

La grande majorité des surfaces parcourues sont des terrains privés (81 %). Ces proportions reflètent bien la répartition de la propriété forestière dans les régions touchées et ne permettent pas de conclure sur l'impact de la nature de propriété. Au-dessus de cette moyenne se trouvent l'Ardèche et le Vaucluse (100 %) et le département le plus touché, la Haute-Corse (88 %). Le département des Hautes-Alpes, où toute la forêt brûlée appartient aux collectivités locales, fait exception. La forêt domaniale a été touchée dans le Var, les Alpes-Maritimes et la Lozère.

En ce qui concerne les zones naturelles protégées, la situation est très différente selon les départements. Le feu a parcouru :

- des zones classées « Natura 2000 » et des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) en PACA (Alpes-de-Haute-Provence, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes) ;
- des terrains de parc naturel régional en Corse, dans les Alpes-de-Haute-Provence et le Vaucluse ;
- des terrains du parc national en Lozère et dans les Hautes-Alpes.

Il convient enfin de souligner qu'un tiers des surfaces brûlées était non boisé, qu'un autre tiers était couvert de garrigues et de maquis boisés et que seul le dernier tiers portait des peuplements forestiers, dont 30 % de peuplements feuillus.

1.3 Un lourd bilan humain

Le bilan humain est très lourd avec, à la connaissance de la mission, 10 morts, dont 4 pompiers, et 279 pompiers blessés, certains d'entre eux gravement atteints.

Quatre vacanciers étrangers sont morts dans le Var, lors des violents incendies des 28 et 29 juillet 2003, deux personnes sont mortes en Corse, à la suite des incendies du Cap corse et touché la région de Suartone en Corse-du-Sud. Trois pompiers sont morts dans le Var, lors du feu de La Garde-Freinet et un autre a succombé à ses blessures dans les Bouches-du-Rhône, un mois après le feu de Lambesc.

La mission n'a pas pu connaître le nombre de résidents ou de touristes blessés ou secourus. Plus généralement, il n'existe pas de système structuré pour rassembler et analyser les informations concernant les dommages subis par les personnes et les biens.

La mission recommande donc que soit confiée explicitement au préfet de zone la responsabilité de recenser les dommages subis par les personnes, afin d'en tenir compte dans les retours d'expérience.

1.4 Des conditions météorologiques exceptionnellement défavorables

Ce lourd bilan est dû, en grande partie, à des conditions météorologiques exceptionnelles.

Dans la moitié sud-est du pays, les précipitations ont été de 30 à 50 % inférieures au niveau moyen. De tels déficits sur une période de six mois, associés à des températures très élevées, ont provoqué une sécheresse extrême et durable dans certains départements, avec une dessiccation précoce de la végétation arbustive et herbacée, favorisant une inflammabilité immédiate de la végétation, une violence inhabituelle des incendies, leur propagation très rapide, et des durées d'extinction plus longues qu'à l'ordinaire.

L'une des particularités de l'été 2003 a été le caractère généralisé de la sécheresse, qui a touché aussi bien le littoral que l'intérieur des terres. L'Ardèche, la Drôme, les Alpes-de-Haute-Provence ou les Hautes-Alpes ont ainsi connu dès la fin du mois de juin une réelle sensibilité au feu. Cette sécheresse a été générale pendant les trois premières semaines de juillet. Elle a été exceptionnelle en Corse-du-Sud.

Par la suite, la situation s'est quelque peu différenciée sans que le caractère généralisé et durable de la sécheresse ne soit véritablement remis en cause :

- l'Ardèche et la Drôme ont connu une baisse de sensibilité au feu à la suite de plusieurs passages pluvieux dans les dix derniers jours de juillet ;
- de violents orages ont touché les zones alpines au début du mois d'août ;
- les premières pluies importantes ont touché le continent le 17 août, à l'exception des Alpes-Maritimes et du Var, et la Corse le 25 août ; la situation s'est progressivement améliorée en Languedoc dans la seconde quinzaine d'août.

Les départements les plus touchés par le déficit pluviométrique ont donc été le Var, les Alpes-Maritimes et la Corse ⁵, mais la durée de la période sensible a également dépassé les valeurs records dans le Bas-Languedoc et en Haute-Provence ⁶.

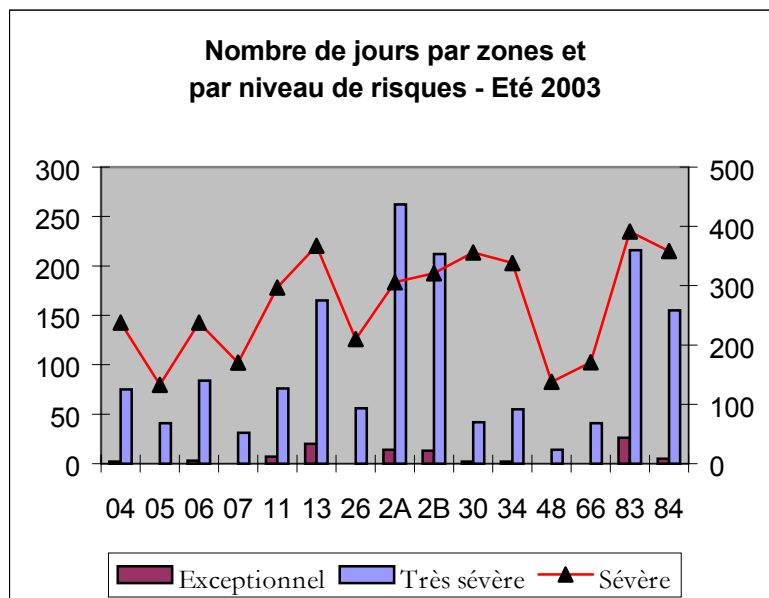
En raison des conditions anticycloniques persistantes, le vent n'a heureusement pas joué un rôle majeur dans l'aggravation des risques. Durant les deux mois de juillet et d'août, le nombre de jours de vent fort a été, pour l'ensemble de la zone, proche de la moyenne calculée sur les vingt dernières années et parfois nettement inférieur (à Perpignan ou à Toulon, par exemple). Deux exceptions sont cependant à noter, concernant l'Aude, les Bouches-du-Rhône et la Haute-Corse, où des durées de vent avec des rafales supérieures aux moyennes ont été enregistrées.

L'importance du déficit pluviométrique et de l'hyperthermie ainsi que la précocité et la prolongation de la sécheresse sont reflétées par les prévisions de risques.

⁵ La réserve a été inférieure à 40 mm pendant 100 à 110 jours.

⁶ Respectivement 89 et 75 jours.

Le niveau atteint a été le plus élevé depuis 1990, date du premier enregistrement des données ; il a été nettement supérieur à 2001, année pourtant difficile, pour les risques très sévères. **Tous les départements ont été concernés par des risques élevés mais avec des pics très accentués dans le Var, la Corse-du-Sud et la Haute-Corse, les Bouches-du-Rhône et le Vaucluse.**



Source : Météo-France

La surface brûlée n'est pas un indicateur pertinent du risque. En effet, elle dépend des niveaux de risque, qui varient selon les années et selon les massifs pour une année donnée, ainsi que la surface boisée existante, qui varie dans le temps et n'est pas la même dans chaque massif. Il apparaît donc nécessaire d'utiliser un indice plus significatif et de le suivre dans le temps et par massif ou par zone d'évaluation du risque.

1.5 Des causes de départs de feu mal connues

1.5.1 Méthode de détermination

Une analyse de la méthode de détermination de ces causes et des résultats obtenus, appuyée sur les données disponibles dans la base Prométhée depuis 1996 figure en annexe 4. Elle montre que les enquêtes sont actuellement réalisées dans les départements soit par la gendarmerie, soit par les forestiers, soit par les pompiers, soit par des forestiers coordonnateurs, sans que l'on sache si cette répartition des tâches entre les différents intervenants est le résultat d'une stratégie ou le fruit du hasard – ou encore de la disponibilité, selon les années, de telle ou telle catégorie de personnel.

Le pourcentage des incendies dont la cause est déterminée est de 50 % pour l'ensemble de la période, pendant laquelle cet indicateur est resté stable. Toutefois les résultats relevés sont très variables d'un département à l'autre. Ainsi, en 2002, 77 % des feux n'avaient donné lieu à aucune

enquête en Haute-Corse de la part des services de l'Etat, 16 % en Corse-du-Sud, 5 % dans l'Aude. Dans les autres départements, des enquêtes avaient été conduites sur tous les feux.

L'amplitude des écarts est semblable d'une année à l'autre pour un même département, ce qui tendrait à montrer **l'absence d'un travail régulier et systématique de détermination**. Or, la recherche des causes est indispensable pour définir une politique de prévention efficace et une politique d'information et de communication adaptée.

1.5.2 Typologie des causes : évolution de 1998 à 2002

La typologie des causes, qui a changé à partir de 1996, ne permet pas de connaître le niveau de précision de la détermination. En effet, une cause est dite « déterminée » lorsqu'elle est « certaine » mais aussi « probable » ou encore « supposée ». Une cause est « inconnue » si elle n'a pas fait l'objet d'une enquête ou si cette enquête n'a abouti à aucune conclusion.

De 1998 à 2002, pour les feux dont l'origine a été déterminée :

- 6 % seraient dus à la foudre ;
- 9,9 % à des accidents touchant des installations (rupture ou amorçage de lignes électriques, chemin de fer, véhicule, dépôt d'ordures) ;
- 42 % à la malveillance (liée à un conflit dans l'occupation du sol ou la chasse, à un intérêt particulier, notamment le pastoralisme, ou à la pyromanie) ;
- 17,6 % à des travaux professionnels (agricoles, forestiers, industriels) ou à des reprises de feu ;
- 24,5 % au comportement des particuliers (activités de travaux ou de loisirs, jets d'objets incandescents).

La fiabilité de ces résultats est sujette à caution. En effet, dans le *guide méthodologique* des PPRif (pp. 13 et 14), la distribution des causes apparaît totalement différente. La période de référence n'est pas indiquée mais la nomenclature retenue est antérieure à 1996, c'est-à-dire portant sur des causes certaine. Dans ce document, il apparaît que les causes dues à la malveillance sont de 14 % en région PACA et de 20 % en Languedoc-Roussillon alors que les départs de feu provoqués par des travaux en forêt ou des travaux agricoles sont respectivement de 40 et 38 %.

De telles variations pour les dix dernières années ne sont pas, à la connaissance de la mission, expliquées, ce qui doit conduire à **considérer l'ensemble des données sur les causes des départs de feu avec la plus grande prudence**.

D'une part, la mission souligne la nécessité de distinguer clairement les causes certaines des causes probables ou supposées, l'émotion liée aux incendies pouvant renforcer la subjectivité des déterminations.

D'autre part, dans la nouvelle nomenclature, la "malveillance" n'est pas une catégorie homogène. L'intentionnalité de la mise à feu rassemble des actes clairement pathologiques (la "pyromanie" étant « une impulsion obsédante poussant à allumer des incendies ») mais aussi des vengeances personnelles (conflits de voisinage), des comportements guidés par l'intérêt ou

par des motivations qui relèvent quasiment de l'analyse anthropologique (pastoralisme, conflits liés à la chasse). En outre, le code générique "Malveillance" est souvent utilisé sans plus de précision, ce qui laisse supposer que la cause du départ de feu n'a pas été véritablement (ou, du moins, pas précisément) déterminée. En outre, les départs de feu codés "Autres" dans l'ancienne nomenclature (7 à 8%), catégorie qui a disparu, semblent désormais retenus dans la catégorie "Malveillance".

Au surplus, la distribution des types de cause par département et son évolution depuis cinq ans montre que si les causes naturelles, accidentelles ou liées à l'imprudence sont relativement stables, la variation est en revanche importante pour les feux dus à la malveillance.

Au regard des objectifs de moyen terme fixés au conservatoire de la forêt méditerranéenne en 1987, notamment de la réduction du nombre de mises à feu, force est de constater que les actions entreprises sont restées limitées. Les cellules départementales d'investigation sont aujourd'hui inégalement développées ; par ailleurs, les gendarmeries recèlent des informations nombreuses et précieuses mais insuffisamment exploitées. Certains travaux d'experts ont montré que l'exploitation de ces données permet d'avoir une vision quelque peu différente de celle donnée par la seule base Prométhée ou des conclusions véhiculées par les médias⁷. Ils soulignent également **l'importance de bien mesurer la part des causes liées à l'imprudence, sur laquelle la sensibilisation est efficace, sans l'occulter en se focalisant excessivement sur la malveillance.**

Ce double constat est à l'origine d'une étude confiée par la DPFM à MTDA et au CEMAGREF, se fondant sur les statistiques disponibles sur Prométhée mais aussi sur d'autres sources disponibles dans certains départements ainsi que sur la méthode des « preuves physiques » couplée aux enquêtes de gendarmerie.

1.5.3 Première approche des causes de feu en 2003

Les informations que la mission a reçues n'ont pas permis de dresser un premier bilan pour l'année 2003. Cependant, au regard des données recueillies, le pourcentage de "causes inconnues" apparaît très important et les départs de feu dus à la foudre plus nombreux qu'à l'accoutumée – notamment dans les Alpes-Maritimes et en Corse. Ils ont été, à différentes reprises, la cause de grands feux, dans la mesure où ils se développent dans des zones difficilement accessibles et nécessitent souvent l'hélicoptère de sapeurs-pompiers pour accéder, avec la sécurité requise, à la lisière des feux.

La "malveillance" est également indiquée comme la cause de nombreux départs de feu mais sans précision concernant la fiabilité de cette détermination ni la nature de l'acte, alors que cette catégorie est, comme cela a été précédemment souligné, composite et floue.

La mission aurait pu s'appuyer sur le nombre de mises en examen liées à ces mises à feu mais il convient de distinguer les actes criminels de ceux qui sont liés à l'imprudence ou à la négligence, certes coupables mais de nature bien différente. En outre, une augmentation des mises en cause pénales peut signifier une recherche plus active des coupables aussi bien qu'un

⁷ Notamment les travaux d' ALEXANDRIAN et de GOUIRAN - Centre informatique du Conseil général des Bouches-du-Rhône ; "Les causes d'incendie, levons le voile" - paru dans la *Revue forestière française*, N° spécial, 1990, pp. 33-41.

accroissement de leur nombre ou de leurs forfaits ou encore une implication plus résolue des forces de l'ordre ou des magistrats dans la lutte contre les incendiaires.

La constitution à l'échelon départemental d'une équipe inter-services associant policiers, gendarmes, forestiers, sapeurs-pompiers – et, en Corse, les services de l'ODARC⁸ – permettrait à la fois de mieux connaître les causes de feu et de suivre leur évolution. Elle faciliterait l'engagement des forces de l'ordre dans leurs missions de protection contre les incendiaires.

Plus largement, une réflexion sur le système d'information des causes de départs de feu est indispensable. La recherche et l'analyse de ces causes est en effet le préalable pour les prévenir et atténuer leurs conséquences. La nomenclature actuellement retenue doit pouvoir être améliorée. L'étude en cours confiée au Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) et au bureau d'étude MTDA pourrait servir de base et fournir une méthode aux analyses locales.

⁸ L'office du développement agricole et rural de Corse (ODARC) mène des enquêtes régulières sur les feux de forêt, dont les résultats ne sont pas intégrés dans la base Prométhée.

2 La politique de prévention

La politique de prévention actuelle repose sur les principes exprimés, à la suite du comité interministériel du 11 décembre 1986, dans la circulaire du ministre de l'agriculture, en date du 22 janvier 1987.

2.1 Une organisation complexe des services de l'Etat

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR) est chargé de la prévention des incendies de forêt, en liaison avec les autres ministères concernés, en particulier, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (MISILL), le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (ME'LTM).

En zone Sud, l'Etat est représenté :

- au niveau zonal par le préfet de zone Sud et le préfet délégué à la protection de la forêt méditerranéenne ;
- au niveau régional par les préfets des régions Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes ;
- au niveau départemental par les préfets des 15 départements de la zone.

Le MAAPAR est représenté :

- au niveau régional par les DRAF des 4 régions de la zone ;
- au niveau départemental par les DDAF des 15 départements de la zone.

La délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne, créée en 1987, dirigée par un sous-préfet et placée sous l'autorité directe du préfet délégué, est un service interministériel à la disposition du préfet de la zone Sud, comprenant deux chargés de mission du MAAPAR, un chargé de mission du MISILL, et des personnels administratifs de la préfecture. Ce service est chargé de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de la programmation des moyens financiers du Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), et de missions d'expertise et d'harmonisation des politiques de prévention au niveau de l'ensemble de la zone.

Le Conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, crée par arrêté du Premier ministre du 28 octobre 1987, présidé par le préfet de la zone Sud, et comprenant des représentants de l'Etat et des établissements publics rattachés, des représentants des collectivités territoriales et des représentants des milieux socio-professionnels, est chargé d'émettre des avis et de faire des propositions d'amélioration de la protection de la forêt méditerranéenne.

Cette organisation est l'héritière du dispositif de prévention mis en place en 1987 par le Gouvernement suite aux grands incendies de 1986 et financé par la ligne budgétaire du CFM.

Depuis, l'évolution du cadre juridique de l'action publique fait que la prévention des incendies de forêt ne repose plus exclusivement sur le code forestier, mais aussi :

- sur le code général des collectivités territoriales au travers de l'organisation de la sécurité civile ;
- sur le code de l'environnement au travers des plans de prévention des risques ;
- sur le code de l'urbanisme au travers des règlements d'urbanisme et du porter à connaissance par l'Etat aux collectivités territoriales des risques connus.

2.2 Un investissement inégal sur les différents objectifs

Pour cette circulaire, l'objet de la prévention est d'atténuer celles des causes des grands incendies catastrophiques sur lesquelles on peut agir. Il s'agit de supprimer les maillons faibles dans la chaîne des actions mises en œuvre. La circulaire fixe trois objectifs à la prévention :

- à court terme, prévoir le risque et préparer le terrain pour faciliter l'intervention des secours ;
-
- à moyen terme, réduire les causes de départ d'incendie ;
-
- à plus long terme, faire évoluer l'occupation du sol et la structure de la couverture végétale vers des formes qui offrent une meilleure résistance aux incendies.

Aucune réflexion concertée et de grande ampleur n'est venue, jusqu'à maintenant, exprimer d'autres objectifs. Et beaucoup des termes de la circulaire restent d'actualité.

2.2.1 Un succès relatif du premier objectif, que 2003 ne dément pas, mais fragilisé par une certaine usure

Pour atteindre le premier objectif, « prévoir le risque et préparer le terrain pour faciliter l'intervention des secours », le ministère de l'Agriculture a lancé des études de programmation cohérente de la prévention en même temps qu'il proposait des moyens d'action à travers le Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM). Par cette démarche, il a réussi un partenariat actif avec les collectivités territoriales sensibilisées par les incendies successifs.

Les plans des zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF) ont connu peu de développement et d'application concrète, mais ils ont permis de mettre au point des méthodes comme celle de l'analyse indiciaire de l'aléa qui est maintenant rodée pour l'établissement des PPRif.

Les plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF), encore appelés plans d'aménagement des forêts contre les incendies (PAFI), élaborés par massifs forestiers, ont eu un grand développement. Par exemple, il y en a 27 dans les Bouches-du-Rhône. Leur contenu dépend des conditions locales. Ils peuvent comprendre des dispositions opérationnelles de surveillance, d'alerte ou d'intervention comme des pistes ou des réserves d'eau ; ils peuvent aussi donner des orientations concernant l'aménagement des territoires, avec par exemple des coupures de combustible intégrant des aspects agricoles ou pastoraux.

Les schémas départementaux d'aménagement pour la défense des forêts contre les incendies (SDAFI) ont été élaborés pour satisfaire à une condition mise par la Commission européenne pour pouvoir accéder aux aides prévues par le règlement 2158/92 relatif à la protection des forêts contre les incendies dans l'Union européenne.

L'évolution actuelle concentre l'action de l'état sur la responsabilité de « dire le risque » en contrôlant sa prise en considération et tend à développer la responsabilité des autres acteurs dans les actions de prévention elles-mêmes.

Depuis 1987, les efforts pour mettre en œuvre et améliorer la prévision météorologique quotidienne des différents niveaux de risques d'incendie ont permis de concentrer des moyens plus puissants de dissuasion, de détection, d'alerte et de première intervention sur des périodes mieux ciblées. Vigies, patrouilles, moyens radio, guet armé terrestre ou aérien, groupes d'intervention prépositionnés ont pu être développés de manière cohérente et en complémentarité avec la tactique d'attaque des feux naissants définie par les responsables de la lutte.

D'autre part, un gros effort de tous les acteurs a permis d'investir, même si c'est de façon inégale, pour mieux préparer le terrain, afin de faciliter l'intervention des secours, par la création de pistes d'accès, par le débroussaillage des bords de route, par la création de citernes ou de points d'eau, par la création de coupures de combustible (pare-feu).

Cet effort mené souvent par les communes ou leurs syndicats a été animé, stimulé et enrichi par la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) et cofinancé par le conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM).

L'analyse de l'évolution annuelle des incendies met en évidence un succès de ces efforts dans la dernière décennie (1991-2002) par rapport à la période précédente (1973-1990), même si une météorologie globalement plus clémente a favorisé les choses. En outre, les progrès réalisés dans la fiabilité des indices de risque font que la comparaison entre périodes n'est valable que grossièrement.

Tout d'abord, la surface moyenne incendiée lors des années à faibles dégâts est passée de 15 000 ha à 10 000 ha, indiquant une meilleure maîtrise des feux naissants. Ensuite, les années catastrophiques avec plus de 30 000 ha incendiés, sont passées d'une année sur deux à une année sur dix, ce qui indique une meilleure maîtrise des feux déclarés avant qu'ils ne tournent à la catastrophe. On constate ainsi que les feux de 100 à 500 ha sont passés de 34 par an à 15 par an et qu'en 2003 on revient à 34. Ce dernier chiffre montre que l'on ne peut attribuer ce succès à l'effet d'une météorologie clémente sur la dernière décennie, car les conditions climatiques en 2003 ont été, elles, exceptionnellement défavorables, même les vents violents ont été rares. D'ailleurs, l'analyse annuelle des journées à risque semble montrer que la période 1991-2002 n'a pas été beaucoup moins porteuse de risques que la période précédente.

L'année 2003 ne contredit pas totalement ce succès :

- avec des conditions météo reconnues comme très exceptionnelles et l'absence d'avions gros porteurs, unanimement regrettés, la surface incendiée ne dépasse que de 30 % la moyenne des sept plus mauvaises années de la période 1973-1990 ; toutefois, même s'il semble établi que la période anticyclonique de la canicule ne pouvait pas

entraîner de vents forts, on peut s'interroger sur les dégâts qu'aurait provoqué un mois de septembre avec un fort mistral sur une végétation aussi desséchée ;

- le nombre de feux de plus de 100 ha (55) reste inférieur à celui des sept plus mauvaises années de la même période ;
- malgré la violence et la vitesse des incendies, quelques grandes coupures débroussaillées ont été utilisées avec succès par les pompiers pour contenir des flancs d'incendie (Vidauban 1, Esterel, Suartone) ;
- les patrouilles de surveillance ou de guet armé terrestre ont assuré la continuité de la surveillance, à défaut d'une intensité accrue, lors de journées ayant connu de multiples éclosions de feux, alors que le guet armé aérien était réduit pour intervenir sur des incendies critiques.

Mais ce succès est relatif car il s'accompagne d'une usure de la prévention.

Ainsi, la baisse des moyens d'investissement et de surveillance affectés par le ministère de l'agriculture n'a pas été accompagnée par une mobilisation suffisante des collectivités sur la prévention. Les crédits du ministère de l'agriculture consacrés à la surveillance et au CFM, soit près de 40 % en 10 ans. D'autre part, les crédits du CFM pour la campagne 2003 n'ont été délégués qu'en juillet. Enfin, il est apparu difficile de mobiliser des crédits supplémentaires pour adapter la surveillance aux conditions exceptionnelles de cette année.

En conséquence, une minorité importante des équipements créés n'est plus entretenue, fragilisant le dispositif et pénalisant la confiance des services de secours. Les chiffres avancés sont incontrôlables mais le constat est unanime : l'effort de normalisation des équipements et d'établissement de priorités est louable et certains équipements surnuméraires méritent d'être abandonnés mais d'autres ne le sont que faute de moyens.

Par ailleurs, le dispositif juridique, maintenant très complet, n'est pas assez utilisé, faute de personnel affectés à ces tâches. L'effort réalisé sur le statut des pistes DFCI en Vaucluse ou celui sur le débroussaillage en Corse-du-Sud ne sont pas généralisés.

Enfin, une décennie de succès a permis parfois d'oublier l'utilité des efforts financiers, l'indispensable rigueur des dispositifs ou la nécessaire continuité des efforts.

Un dernier phénomène, ressenti par beaucoup de préfets, est la disparition de la culture du risque de feu dans la population, en particulier chez les nouveaux propriétaires, souvent installés précisément en lisière de forêt.

Un diagnostic inquiétant de cette usure avait été fait en 1997 par Jacques Grelu, chargé de mission à la DPFM, dans un livre blanc . Il en était résulté un effort de remise à niveau, mais avec un simple arrêt de la dégradation financière.

Le rapport de la Cour des comptes de 2000 sur le fonctionnement du conservatoire de la forêt méditerranéenne a montré que « l'Etat, malgré les enjeux en cause, n'avait pas maintenu son effort financier initial ni assuré les conditions d'un bon emploi des crédits. Dès lors, une partie des équipements créés est devenue inutilisable. Cette imprévoyance est d'autant plus critiquable qu'elle affecte un secteur géographique où l'évolution mal maîtrisée de l'occupation du territoire multiplie les risques de sinistres ».

L'effort de normalisation ainsi qu'un engagement croissant des collectivités territoriales nuancent ce sévère diagnostic. Mais celles-ci accepteront-elles de maintenir leur effort compte tenu de leur crainte devant l'augmentation du budget des SDIS ?

2.2.2 Peu d'avancées sur les deux autres objectifs

En ce qui concerne la **réduction des causes d'incendies**, quelques actions ont eu lieu, à travers les patrouilles, des campagnes d'information, quelques avancées de certains gestionnaires d'infrastructures linéaires (EDF, ESCOTA). Mais, de 1992 à 2003, le nombre de départs de feu est resté stable et ne confirme pas le résultat obtenu pour les surfaces. L'une des raisons principales réside dans l'un des constats que la mission a présenté au chapitre 2 : les causes sont mal connues, mal étudiées et mal analysées.

Quant au troisième objectif, c'est-à-dire faire évoluer favorablement **l'occupation du sol et la structure de la couverture végétale**, quelques réalisations exemplaires ne compensent pas la dégradation majoritaire par abandon de la sylviculture ou par enrichissement. Il y a bien des expériences réussies : grandes coupures agricoles comme dans les Pyrénées-Orientales, reconquête sylvo-pastorale comme dans les Alpes-de-Haute-Provence, certaines rénovations pilotes de suberaies (forêts de chênes-lièges) comme dans le Var. Ces actions, souvent convaincantes, n'ont pas été accompagnées d'une véritable politique de gestion des espaces naturels. Bien plus, la pression d'urbanisation bouleverse l'usage des sols et déstructure l'agriculture et la sylviculture traditionnelles, par le succès qu'elle offre à la spéculation foncière.

2.3 Recommandations de la mission

2.3.1 Retours d'expériences

↳ Réaliser des retours d'expérience sur certains incendies de 2003, concernant l'articulation de la lutte et de la prévention

Il s'agit, en évitant les polémiques et la vaine recherche de responsables, de comprendre comment, dans ce contexte d'incendies catastrophiques, les équipements de prévention ont été utilisés ou non, avec quel résultat et pourquoi.

Les pompiers, comme les forestiers, affirment leur volonté de le faire après un premier retour d'expérience interne. Les préfets et la DPFM devront veiller à ce que ces intentions trouvent une expression concrète

Le travail de ce type mené actuellement par le réseau "grandes coupures"⁹ pourra aider à faire ces retours d'expérience. Ceux-ci pourraient utilement être synthétisés dans le cadre de l'étude lancée par la mission d'évaluation de la politique de prévention des incendies de forêt mise en place par le MAAPAR.

⁹ Ce réseau, animé par l'INRA, rassemble les spécialistes de ce domaine pour partager les expériences et les analyser, afin de proposer des normes et des méthodes. Il a effectué des publications.

En effet, la poursuite d'une politique de prévention ne peut pas se passer de comprendre dans le détail ce qui s'est passé en 2003, pas plus qu'elle ne peut se passer d'une analyse des causes (voir chapitre 2). A ce titre, nombre de propositions, parmi celles qui suivent, sont issues de l'analyse, par la mission, des premiers retours d'expérience pour 2003.

2.3.2 Les différentes phases des incendies

↳ Redéfinir la politique de prévention en distinguant les phases d'incendies auxquelles elle s'adresse

Même si la circulaire du 22 janvier 1987 reste encore, en partie, d'actualité, nous avons indiqué la nécessité de remettre en chantier une stratégie, avec tous les acteurs, laquelle fait défaut aujourd'hui. Il devra en résulter une circulaire, interministérielle cette fois-ci, et concertée avec les collectivités locales impliquées.

Il apparaît nécessaire, pour cela, de définir la prévention selon les différents stades du feu auxquels on veut faire face. La fiche « Déroulement d'un incendie et mesures de prévention envisageables » de l'annexe 5, détaille ces différentes étapes.

2.3.2.1 Prévention pour éviter que le feu soit allumé

L'essentiel est d'abord de travailler sur les causes d'incendie pour y remédier.

L'appropriation par la population d'un projet de territoire où les espaces naturels auraient un rôle reconnu permettrait aussi de favoriser les réflexes de prudence. A condition toutefois de ne pas laisser le mythe de l'incendiaire occulter les imprudences (voir chapitre 1.5).

2.3.2.2 Prévention pour faciliter l'attaque des feux naissants

L'expérience de 2003 conforte les enseignements des années précédentes. Cette phase est déterminante une fois que l'incendie est allumé. Avec l'exemple de 28 feux naissants dans le Var, le même jour, le bien-fondé de la politique d'attaque prioritaire des feux naissants a été confirmée.

Les incendies dramatiques survenus en Californie à la fin octobre 2003 ont illustré, a contrario, les risques qui sont pris en laissant les feux naissants se développer pour ne les combattre que lorsqu'ils menacent les habitations.

Deux recommandations nous paraissent nécessaires :

↳ Favoriser la participation du maximum d'acteurs au dispositif de patrouilles de surveillance, sous réserve qu'ils soient formés et qu'ils adhèrent à une procédure de coordination parfaitement organisée

L'année 2003 a confirmé l'efficacité des dispositifs bien coordonnés associant les moyens de surveillance de l'ONF, du ministère de l'agriculture, des pompiers, des gendarmes, des conseils généraux, des comités communaux feux de forêt, des scouts, etc. En revanche, certains dispositifs mal coordonnés sont générateurs de dysfonctionnement et de risque.

La mission a eu à connaître d'un incendie qui se serait développé parce que la patrouille bénévole qui aurait dû sillonner le secteur ce jour-là n'avait pas été mise en place, sans que soit prévenu l'organe de coordination.

↳ **Analyser où se situent les zones les plus fréquentes de départs d'incendie afin d'y concentrer prioritairement les équipements de pistes d'accès et de points d'eau ainsi que les patrouilles.**

La politique de prévention a été fortement marquée jusqu'à maintenant par l'idée d'une répartition uniforme des équipements de DFCI. Or, l'expérience montre que, d'une part, la majorité des incendies se déclenche en bordure de massif forestier et le long des voies de circulation plutôt qu'au cœur des massifs et que, d'autre part, c'est au moment de l'attaque du feu naissant que l'accès au plus près du feu est important et qu'il faut pouvoir disposer rapidement de quelques milliers de litres d'eau.

2.3.2.3 Prévention pour faciliter la manœuvre contre des feux installés

Il s'agit alors de s'organiser pour choisir les positions qui vont permettre de manœuvrer au sol, avec l'appui des moyens aériens. L'expérience de 2003 a montré l'importance de pouvoir s'appuyer sur des ouvrages, des dispositifs ou des expériences réalisés auparavant.

↳ **Systematiser la concertation entre les forestiers, les pompiers et les collectivités locales pour définir et réaliser les équipements DFCI et en particulier les coupures débroussaillées ou pare-feux ainsi que leurs accès**

L'exemple de la Corse du Sud montre suffisamment l'efficacité de cette concertation avant l'incendie, qui permet à la lutte terrestre une confiance dans l'état des équipements et une réelle efficacité. Ainsi, des trois départements fortement boisés sur sol cristallin (Var, Corse du Sud et Haute-Corse), et ayant connu des incendies particulièrement agressifs en 2003 avec des risques météo assez semblables, c'est la Corse-du-Sud qui présente le bilan le moins lourd. Sa surface brûlée ne représente que le tiers de celle brûlée dans chacun des deux autres départements.

↳ **Développer la participation des pompiers aux brûlages dirigés et à des exercices d'entretien de leur expérience du feu en forêt et des relations de confiance avec les forestiers**

L'expérience de 2003 a montré que des succès peuvent être remportés lorsque pompiers et forestiers associent leur expérience, dans une relation de confiance, alors que l'ignorance mutuelle peut avoir des conséquences graves. Les brûlages dirigés, à développer par ailleurs, sont l'occasion de s'entraîner à travailler ensemble face à un feu réel – tout comme les manœuvres sur les grandes coupures, qui ne sont véritablement utiles que lorsque les responsables connaissent ces équipements et leur utilisation.

↳ **Poursuivre la coopération des acteurs autour d'une base de données SIG mise à jour en permanence et d'accès partagé, et développer les conventions d'assistance cartographique des forestiers auprès du COS sur les grands feux**

Le travail sur SIG avec une base de données partagée a semblé à la mission être un moyen efficace de faire travailler les services ensemble. Il est à encourager dans ce sens, en permettant à chacun d'apporter sa compétence aux autres. La démarche actuelle des plans de protection des forêts contre les incendies est une occasion de valoriser ce travail.

Certaines des propositions concernant l'urbanisme et présentées dans la partie suivante vont dans le même sens.

2.3.2.4 Prévention pour atténuer les effets des incendies catastrophiques

Les gros incendies de 2003 ont rappelé que seuls la mer, la pluie, les grandes coupures de combustible ou les feux tactiques pouvaient les arrêter.

Ces dispositifs de prévention renvoient à nos propositions concernant les grandes coupures (voir chapitre 5). Elles renvoient aussi aux propositions sur l'urbanisation ou le débroussaillage (voir chapitre 3) déterminantes pour les risques face à un front de feu.

Enfin, s'être préparé est une condition de réussite des feux tactiques (voir chapitre 4).

2.3.2.5 Les moyens financiers de la prévention

↳ Remettre à niveau le financement de la prévention et, en particulier, du Conservatoire de la forêt méditerranéenne

Afin d'entretenir et de mettre à jour les équipements de protection, d'adapter l'appui à la prévention et de développer les investissements immatériels de coordination, les crédits du Conservatoire de la forêt méditerranéenne doivent être remis, au minimum, à leur niveau de 1994. Ces crédits doivent pouvoir être mis en place le plus vite possible en début d'année et non en juillet.

Une surveillance adaptée à la stratégie d'intervention prioritaire sur les feux naissants implique que les crédits consacrés au dispositif de surveillance par le MAAPAR soient remis à leur niveau d'il y a dix ans, tant pour les patrouilles de détection que pour celles de première intervention. En outre, les engagements annoncés sur les effectifs des APFM méritent d'être tenus pour éviter une mise en cause globale de la politique de prévention de l'Etat.

Un dispositif de mobilisation de crédits supplémentaires doit être mis en place et être déclenché en temps voulu pour faire face à une année de risque exceptionnel.

↳ Mobiliser tous les acteurs pour pérenniser et financer l'entretien des équipements et dispositifs DFCI

Si l'action de l'Etat a été déterminante pour financer les équipements, les collectivités locales ont fortement développé leur participation et assumé les maîtrises d'ouvrage. Il est nécessaire qu'une stratégie rénovée, définie en commun, permette à tous les acteurs de s'associer à l'effort d'entretien des dynamiques et des équipements qui protégeront la forêt méditerranéenne.

3 Aménagement, urbanisme et incendies de forêt

3.1 Une évolution particulièrement inquiétante

3.1.1 Les constructions détruites ou endommagées

La mission a rencontré beaucoup de difficultés pour obtenir des informations précises sur les constructions et habitations endommagées ou détruites et, les informations finalement obtenues ne sont que partielles et hétérogènes. En particulier, certains chiffres portent sur des constructions et d'autres sur des habitations, environ deux fois moins nombreuses dans les zones concernées. De même, et malgré l'impact évident sur l'économie locale, il n'a pas été possible de connaître précisément le nombre d'entreprises et de campings touchés ainsi que l'étendue des dégâts sur l'ensemble des zones concernées par des feux. L'information sur le nombre d'habitations défendues et de personnes secourues est, quant à elle, quasi inexistante, comme nous l'avons indiqué dans la première partie de ce rapport.

Cependant, compte tenu des éléments transmis par les préfetures et services départementaux d'une part, des passages de la mission sur le terrain et des entretiens de celle-ci avec les représentants des compagnies d'assurance d'autre part, les éléments suivants se dégagent clairement :

- ↳ les constructions et installations détruites ou endommagées sont essentiellement situées dans le Var, les Alpes-Maritimes et en Haute-Corse :
 - dans le Var, environ 110 constructions sont concernées dont 55 habitations ;
 - en Haute-Corse, une vingtaine de constructions ont été détruites ou endommagées, 3 entreprises ont été endommagées alors que de nombreuses autres constructions et 2 campings étaient menacés ;
 - dans les Alpes-Maritimes, 13 maisons auraient été entièrement détruites à Cagnes-sur-Mer, avec le développement d'un contentieux entre propriétaires et compagnies d'assurance ;
 - d'autres départements aux surfaces incendiées bien moindres ont cependant eu également des constructions détruites.

- ↳ la situation des constructions touchées est différente suivant les départements :
 - dans le Var, les cartes montrent clairement deux types de situation à peu près également représentés : une première moitié des constructions touchées est constituée par un saupoudrage au sein des massifs forestiers, dans des zones NB, voire NA, NC et ND¹⁰ ; l'autre moitié est constituée par des constructions à la limite entre zone

¹⁰ Les plans d'occupation des sols (POS) distinguent généralement des zones U (urbaines), NA (d'urbanisation future), NB (d'habitat diffus – sans tous les équipements disponibles en zone U et notamment l'assainissement), NC (agricoles), ND (naturelles, en principe inconstructibles), mais certains POS dont la mission a eu à connaître

boisée et zone urbanisée, le feu ayant pénétré cette dernière plus ou moins profondément suivant les endroits;

- en Corse, fait inhabituel sur la genèse duquel il faut s'interroger, des hameaux anciens situés dans les massifs boisés, souvent près des talweg, ont été traversés par le feu ; c'est notamment le cas pour les hameaux concernés par l'incendie qui s'est produit dans le Cap corse.

3.1.2 La répartition de l'urbanisation en zone boisée et en lisière

3.1.2.1 Une situation hétérogène mais souvent très grave

La répartition de l'urbanisation et celle de la pression urbanistique sont extrêmement variables suivant les départements. En schématisant, on peut dire que certaines zones sont déjà très largement urbanisées et voient plutôt une diminution de la pression, que d'autres subissent celle-ci de plein fouet (le Var par exemple), alors que beaucoup ne sont pas atteintes par ce phénomène, soit qu'elles ne le seront jamais, soit que leur tour n'est pas encore venu.

Le manque d'études et de connaissances sur le sujet est patent et la mission ne saurait trop recommander que des moyens y soient consacrés, par exemple par les universités et unités de recherche de la région méditerranéenne. Si le délai imparti n'a pas permis à la mission de faire mener à bien de telles études, il a cependant été possible d'obtenir que le CETE Méditerranée en réalise une, locale, par photo-interprétation de l'évolution de l'urbanisation sur les zones des incendies de forêt du Var et sur celles épargnées par le feu mais enclavées dans ces incendies ou situées à moins de 100 mètres de ceux-ci (cette étude est reproduite en annexe 6)

Les résultats présentés dans le tableau ci-dessous sont riches d'enseignements. Ils montrent une évolution importante de l'urbanisation dans les zones boisées et à proximité. Même avec une petite incertitude liée aux difficultés techniques de l'étude, il est particulièrement intéressant de noter que sur 411 habitations en zone de feu et au total 1 169 très proches de celui-ci, seules 110 constructions environ, c'est-à-dire 50 à 60 habitations, ont été endommagées ou détruites. Plus de 90 % des habitations ont donc résisté au feu, que ce soit en zone d'incendie ou en lisière... mais cela donne la mesure de l'énorme effort et des risques qu'ont dû prendre les services de secours pour protéger les habitations, effort perdu pour la lutte contre l'extension du feu, sans parler du bilan humain qui, s'il ne doit pas être attribué entièrement à ce contexte, a certainement été lourdement influencé par lui, dans le Var comme ailleurs. Il serait au demeurant nécessaire de réaliser les études faisant la part de la résistance des maisons au feu venant de l'action des pompiers, des actions d'auto-défense des habitants et des actions préventives comme le débroussaillage ou certaines dispositions constructives rendant les bâtiments plus résistants aux feux de forêt. Leur résultat permettrait d'agir en premier lieu sur les facteurs les plus efficaces.

comportent des zones ND constructibles, moyennant une surface minimale, ce qui les rend tout à fait analogues à de nombreuses zones NB situées sur d'autres communes.

Evolution durant les cinquante dernières années des habitations situées dans les zones du Var incendiées en 2003 (Etude CETE Méditerranée)					
Commune	Hameau	1951	1978	1998	
				Zone 1	Zone 2
Roquebrune-sur-Argens *		7	72	165	259
	<i>Les Issambres</i>	0	0	12	
Sainte-Maxime		12	76	163	283
Plan-de-la-Tour	<i>Village</i>	0	0		137
	<i>Vallaury</i>	19	29	29	
	<i>Le Revest</i>	12	12	17	
	<i>Les Pierrons</i>	11	11	12	
	<i>Les Gastons</i>	0	0		14
La Garde-Freinet **		3	34	13	25
Grimaud		4	22	8	14
Cogolin		2	10	2	18
La Môle		5	6	6	
Collobrières		8	8		8
<i>Totaux partiels</i>				411	758
Totaux généraux		83	256		1 169

* Les 12 bâtiments du hameau des Issambres sont des bâtiments collectifs.

** Une chapelle isolée dans la zone de feu est à ajouter.

Zone 1 : Périmètre des feux défini par le SDIS et la DDAF

Zone 2 : Enclaves dans les zones de feux et périmètre autour des zones incendiées

Ces chiffres confirment le constat que la mission a pu faire sur le terrain dans les zones qu'elle a visitées. La plupart des maisons éparses dans la forêt brûlée paraissent intactes, même si leur environnement n'est plus constitué que de troncs noircis. Il en va de même en lisière, alors même que le feu a parfois pénétré loin dans les zones habitées. Pire, la mission a pu constater que les constructions continuaient à se multiplier, y compris au milieu des zones brûlées et parfois avec des permis de construire délivrés contre l'avis de la DDE.

Une autre indication sur l'évolution récente de la construction a été fournie par la DDE du Var à travers les chiffres d'attribution des permis de construire récents dans les zones exposées au feu. Ils concernent les communes de Bormes-les-Mimosas, Collobrières, La Croix-Valmer, La Garde-Freinet, la Londe-les-Maures, Les Mayons, La Môle, Plan-de-la-Tour et Le Rayol-Canadel. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Nombre de permis de construire délivrés sur 9 communes du Var de 1998 à 2002 ¹¹						
	1998	1999	2000	2001	2002	Total
U	251	268	300	315	293	1427
NA	6	10	5	5	2	28
NB	49	68	69	77	100	363
NC	11	9	12	10	19	61
ND	6	10	7	13	21	57
Non renseigné	4	3	3	2	7	19
Total	327	368	396	422	442	1955

¹¹ Source : DDE du Var

Une anomalie est à signaler pour ce qui concerne les zones ND : la commune de La Môle possède des zones ND constructibles moyennant 5 000 m² ou 10 000 m² de terrain suivant les endroits, si bien qu'une partie des permis en zone ND devrait logiquement se trouver en zone NB, essentiellement pour les années 2001 (7) et 2002 (13), ce qui n'enlève rien au phénomène à tout le moins étonnant de la construction dans les zones ND, d'autant plus que les permis de construire en question correspondent parfois (7 cas en dehors de la Mole) à des logements nouveaux.

La situation est très variable suivant les communes et certaines, comme La Garde-Freinet ou Plan de la Tour, construisent beaucoup plus en zone NB qu'en zone U alors que d'autres construisent presque exclusivement en zone U, comme Bormes-les-Mimosas ou Le Rayol-Canadel. Trois communes, Bormes les Mimosas, La Londe-les-Maures et La Croix-Valmer représentent à elles seules les 4/5 de la construction en zone U. Le tableau montre à la fois l'amplitude des phénomènes et leur évolution : **croissance de la construction dans les zones NB, stabilité dans les zones U et construction non négligeable dans les autres zones, dernier point qui mériterait d'être approfondi.**

3.1.2.2 Des documents d'urbanisme contribuant à une aggravation régulière de la situation

Il est apparu à la mission que le contenu des documents d'urbanisme et leur application sont pour une part significative dans l'évolution des implantations humaines en zone boisée. Trois facteurs concourent à cette situation : des zones constructibles d'une superficie trop importante, des règles imposant des surfaces minimales de terrain pour pouvoir implanter une construction, ce qui conduit à un extrême éparpillement dans les zones boisées et une application du droit des sols souvent approximative voire laxiste.

En premier lieu, l'importance des zones constructibles des POS apparaît excessive. Il s'agit souvent de zones NB très étendues en pleine zone boisée (Var notamment), mais il existe également des zones U de grande extension (autour de hameaux de Haute-Corse par exemple). On continue souvent à construire dans toutes ces zones, alors qu'on constate également une poursuite de la construction, semble-t-il légale, dans toutes les autres zones, y compris ND, avec une moindre intensité il est vrai. **Il y a urgence à mettre un terme à cette construction anarchique, sous peine d'accroître de plus en plus les risques humains et matériels.** Comme il ne s'agit pas pour autant de bloquer le développement des zones méditerranéennes, il importera de définir également de manière volontariste les endroits où l'on pourra poursuivre l'urbanisation, comme cela sera examiné par la suite.

En deuxième lieu, les règlements des POS concernés imposent souvent des surfaces minimales pour construire qui vont de 2 000 m² et plus dans les Alpes-Maritimes jusqu'à 20 000 m² dans le Var (La Garde-Freinet par exemple). Héritage d'une ancienne loi maintenant caduque qui trouvait sa justification dans la protection des paysages ou dans des questions d'assainissement individuel, l'effet pervers de telles prescriptions est évidemment très grave : on aboutit ainsi à un saupoudrage d'habitations en pleine zone boisée, un « mitage » pour reprendre le terme consacré, avec toutes les difficultés de protection que cela implique ainsi que les risques humains et le gaspillage des moyens de défense induits.

Enfin, la mission a pu constater que les permis de construire sont parfois délivrés contre l'avis des DDE ou sans que celles-ci, quand elles instruisent le permis, n'aient la connaissance effective du terrain.

3.1.2.3 Des dizaines de kilomètres de zones de contact entre zones boisées et urbanisation

Les dégâts ont été nombreux sur ces lisières. Il apparaît clairement que leur aménagement et l'organisation de leurs voies de desserte sont une source de danger importante. C'est ainsi que les pompiers ont, en particulier, fait état auprès de la mission de :

- l'engorgement des voies d'accès des secours suite à des évacuations spontanées de la population sous l'effet de la panique ;
- l'absence de continuité des voies de desserte entre lotissements de lisière, obligeant ainsi les pompiers à de très longs détours sur les routes encombrées pour venir au contact de la lisière quelques dizaines ou centaines de mètres plus loin ;
- l'absence en certains endroits de positions de défense équipées à la limite entre zone boisée et zone urbanisée ;
- l'absence, dans certains lotissements, de possibilités d'atteindre la forêt, les murs des propriétés formant une barrière continue.

Il ne semble pas possible d'éviter l'existence et même le développement de ces immenses linéaires de contact. Il est donc impératif de déterminer et de mettre en place les dispositions (équipement, voirie...) qui sont absolument nécessaires. Il apparaît clairement, en effet, qu'au-delà de l'enjeu apparent constitué par la protection des habitations, ce sont bien des vies humaines qui peuvent être menacées en nombre important, dans la mesure où un mouvement de panique dans ces zones densément peuplées peut avoir des conséquences imprévisibles.

3.1.2.4 Des constructions parfois illégales

La mission a pu obtenir des informations partielles sur l'habitat illégal, dont le développement est préoccupant. Si certains départements ont déclaré ne pas pouvoir fournir d'indications au motif que, s'ils avaient connaissance d'un tel phénomène, ils y auraient mis un terme comme c'est leur rôle, d'autres ont pu fournir des indications plus précises, les catastrophes servant souvent de révélateurs en la matière¹².

Dans le Var, les documents autorisant les constructions qui ont été endommagées par le feu n'ont pas pu être retrouvés dans 30 % des cas. Le chiffre de l'habitat véritablement illégal est à minorer par rapport à ce pourcentage : le transfert de l'instruction des permis aux communes a pu conduire à des difficultés pour retrouver les documents. Il est, en revanche, à majorer du pourcentage de constructions qui, pour avoir un permis de construire, n'auraient pas respecté celui-ci, cas de figure éminemment probable mais sur lequel il reste très difficile d'avoir des éléments en l'absence de vérification de conformité à l'issue de la construction. Faute de données complémentaires, la mission considère que 30 % constitue une première approximation avec laquelle il est possible de travailler.

La situation dans les autres départements semble variable et permet de préciser les grandes lignes du phénomène. A côté des aspects spectaculaires concernant des constructions de grande ampleur sans aucune autorisation ou avec une disproportion totale entre permis et réalisation –

¹² Les inondations catastrophiques de septembre 2002 dans le Gard et cinq départements limitrophes avaient déjà produit le même effet.

qui sont ceux qui font le plus souvent l'objet d'une médiatisation et d'une destruction par la puissance publique – , il existe des phénomènes rampants de plusieurs types.

La « cabanisation »¹³ par la réalisation d'abris de week-end, la mise en place de caravanes et de mobil-homes qui « durcissent » progressivement pour atteindre parfois le stade de la véritable villa, est répandue et assez connue. Il est relativement difficile de lutter contre ce phénomène dans la mesure où le « saut dans l'illégalité », une fois l'utilisation des terrains admise, n'est pas toujours aisé à mettre en évidence par les services de l'Etat en charge de l'urbanisme, qui sont peu présents sur le terrain, et encore moins en forêt privée. Il importe, pour pouvoir le combattre, de disposer d'une réglementation très claire sur ce qui est autorisé et ce qui ne l'est pas, d'être présent sur le terrain et d'agir avec fermeté, la valeur de l'exemple étant de nature à enrayer assez largement le phénomène.

Le problème de l'habitat précaire est tout autre car, si ses manifestations apparentes sont voisines, il constitue un problème social qui peut atteindre une ampleur importante. Connu depuis quelque temps en Lozère¹⁴, il apparaît également dans la plupart des départements concernés malgré les clichés qui ont parfois cours sur la richesse de certaines zones. Dans l'Aude, le phénomène, apparu il y a une vingtaine d'années, semble stabilisé au niveau d'une centaine d'implantations. De même, un « squat » aurait brûlé lors des incendies du Var. Procéder à des expulsions et destructions ne ferait que déplacer le problème en l'aggravant pour les individus concernés. Il n'en reste pas moins que de telles implantations constituent un risque humain très grave qui doit être traité, d'autant plus qu'elles sont par définition les plus discrètes possible et que les personnes qui les occupent sont très mal placées pour se doter de moyens d'alerte, de prévention ou de lutte.

3.1.2.5 Une démarche exemplaire : le projet d'intérêt général (PIG) du Vaucluse

La mission a eu connaissance de la démarche engagée il y a plus d'une dizaine d'années dans le Vaucluse sur le massif du Luberon. Même si elle ne saurait éliminer tout danger d'incendie et tout risque pour les habitations, elle a produit une inflexion forte de l'urbanisation diffuse enrayant ainsi la croissance du risque pour les communes concernées. Il s'agit d'une démarche exemplaire, même si l'outil réglementaire utilisé, le PIG, pourrait sans doute être remplacé par des outils créés depuis et mieux adaptés, ce qui est au demeurant en train de s'amorcer avec les PPRif.

Le PIG est un outil qui s'impose aux documents d'urbanisme. Il n'est, en revanche, pas opposable en matière de permis de construire. Il a débouché sur la réalisation de cartes d'aléa utilisables à travers le R111.2. qui a été largement appliqué.

Après les violents incendies de 1989, une concertation lancée par le préfet avec les élus a conduit à la parution d'un livre blanc reflétant des volontés convergentes. Au terme de cette démarche marquée par l'action du parc régional du Luberon, le préfet a décidé la mise en place d'un PIG en 1990. Des contentieux sont apparus concernant les permis de construire, mais leur issue, de plus en plus souvent favorable à l'administration, montre que la justice administrative n'a pas rejeté cet outil réglementaire, lequel peut être appliqué raisonnablement dans les situations d'un risque fort avéré, en attendant les PPRif.¹⁵

¹³ Ou « cabanonisation » dans les Bouches-du-Rhône.

¹⁴ Il existe, dans ce département, sur une grande échelle (de l'ordre de 1 500 implantations). Des personnes aux ressources très faibles se sont largement installées de manière éparpillée dans les forêts.

¹⁵ Voir note de la DDE en annexe.

Treize ans après, il est possible d'en tirer quelques conclusions. La première, dont la mission ne peut que souhaiter la pérennité, est la très faible extension des incendies dans une zone considérée comme très vulnérable lors de la canicule de 2003, ce qui ne semble pas être le seul fait du hasard mais bien de l'action menée. La deuxième est une inflexion très nette des modes d'urbanisation avec un arrêt total du mitage dans un certain nombre de zones et une réduction drastique de certaines zones NB. La troisième est le succès de la concertation avec les élus, un peu inhabituelle pour un PIG, même si celle-ci s'est quelquefois faite « sous contrainte ».

3.2 Recommandations de la mission sur l'urbanisation

3.2.1 Mettre en œuvre un schéma général d'action

3.2.1.1 Le schéma

Les PPRif sont considérés par l'administration locale comme le meilleur moyen d'enrayer le mitage des espaces boisés par les constructions. Si cet outil est une pièce essentielle du dispositif à mettre en place, il faut prendre en compte la durée et les moyens nécessaires à son développement.

Les régions de forêt méditerranéenne sont des régions à forte pression urbanistique et le but n'est pas d'enrayer l'urbanisation, ce qui serait très dommageable économiquement, mais bien de l'orienter dans son implantation et ses modalités, de façon à minimiser les risques.

Dans ces conditions, dans la plupart des zones, il faut bloquer le mitage des espaces boisés et probablement orienter la construction vers la constitution de zones plus denses, lotissements par exemple, avec un assainissement collectif et des aménagements conçus pour se protéger du feu s'il arrive par la lisière de la zone boisée voisine.

La mission recommande donc un ensemble d'actions complémentaires dans le temps et l'espace :

↳ pour ce qui concerne **les nouvelles constructions** :

- enrayer immédiatement le mitage par un « moratoire » sur la construction dans les espaces boisés (zones NB notamment), en s'appuyant sur les réglementations existantes et sur les atlas départementaux d'aléas feux de forêt ; ce « moratoire » devra s'appliquer à la fois aux implantations légales mais dangereuses et bien entendu aux actions illégales, y compris le traitement social qui s'impose pour l'habitat précaire ;
- mettre en place les PPRif aussi vite que possible (mais progressivement en fonction des moyens disponibles et des délais d'établissement) ; ils permettront seuls de pérenniser la stabilisation qui découlera du point précédent ;
- définir des schémas stratégiques d'évolution de l'urbanisation ménageant le développement économique tout en réduisant ou au minimum stabilisant le niveau de risque ;

↳ pour ce qui concerne les **constructions existantes comme les nouvelles** :

- déterminer et mettre en place des aménagements des lisières urbanisées rendant celles-ci moins vulnérables et plus défendables par les pompiers ;
- définir les modes constructifs qui permettront d'assurer la sécurité de l'existant et des implantations futures ;

↳ enfin, dans la durée et pour l'ensemble des zones, mettre en place **les actions transversales d'information et d'incitation** aussi bien des particuliers que des divers professionnels concernés.

3.2.1.2 Les outils législatifs et réglementaires

La mission constate que **les textes législatifs et réglementaires existent pour mener à bien toutes ces actions, à quelques infimes détails près**. Le problème est davantage de choisir les bons outils dans la vaste panoplie existant déjà et d'avoir la volonté de les utiliser, en recherchant les nécessaires consensus partout où ils sont possibles et en usant de coercition sans complaisance partout où cela reste nécessaire.

Ces outils ont été largement cités dans le rapport d'étape de la mission et ne seront pas détaillés. Ce sont :

↳ pour la mise en place d'un moratoire :

- le code de l'urbanisme et notamment ses articles L111.2, R111.2 et R111.4 ;
- la possibilité de définir un PIG, projet d'intérêt général, mis en place par les préfets et s'imposant aux documents locaux d'urbanisme ;
- les textes réglementaires s'appliquant à divers contextes locaux : lois montagne et littoral notamment ;
- le code forestier, qui offre la possibilité de refuser un défrichement ;
- les lois, textes réglementaires, procédures et jurisprudence permettant de lutter contre les constructions ou les extensions illégales ; seuls le délai de saisine trop court et peut-être la qualification de l'infraction pourraient être réexaminés pour laisser un temps plus long à l'intervention des services de l'Etat ou pour que relèvent du droit pénal les infractions constatées ; cette dernière possibilité, qui peut paraître excessive, trouverait son fondement dans le fait que, l'incendie venu, les implantations illégales et leurs habitants doivent également être défendus, mobilisant les moyens des pompiers, dégarnissant le dispositif et augmentant de ce fait les risques humains pour les secours comme pour les populations menacées ;
- pour l'application de ces textes, l'Etat agit au titre de sa responsabilité de définition du risque ; la plupart des quinze départements ont achevé un atlas départemental des aléas feux de forêt qui constituent une base objective à ce titre ;
- de nombreux POS sont en cours de révision et des PLU en cours d'élaboration et il est parfaitement loisible d'agir sur ceux-ci, comme cela se fait déjà dans certains départements, dans l'Aude par exemple.

↳ les PPRIF ressortissent à des textes et à des financements parfaitement identifiés ;

↳ il existe des outils pour définir les schémas stratégiques nécessaires : Directive territoriale d'aménagement (DTA), Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Plan local d'urbanisme (PLU) ; la panoplie est encore bien plus vaste et, depuis la définition de pays jusqu'à la mise en place de parcs régionaux, chaque situation locale peut entraîner une réflexion à l'échelle pertinente ; le problème, à ce jour, a toujours été d'obtenir des consensus ; ceux-ci pourraient être facilités par les étapes précédentes et notamment le moratoire et les contraintes induites ensuite par les PPRif qui, par leur aspect coercitif, devraient obliger les divers acteurs à mettre en place les schémas d'évolution dont ils ont besoin ;

↳ les outils évoqués pour le « moratoire » peuvent être utilisés pour le traitement des interfaces entre zones boisées et zones urbanisées ; la principale action est cependant technique : elle doit consister à établir et à faire connaître les règles à respecter dans les divers cas de figure ;

↳ les modes constructifs à déterminer sont déjà partiellement connus des acteurs locaux et ne ressortissent pas aux textes réglementaires ; une fois définis et explicités clairement, les PLU et PPRif pourront parfaitement les intégrer en les adaptant suivant le contexte ;

↳ il n'est pas spécialement besoin de textes législatifs ou réglementaires pour mettre en place des actions transversales d'information et d'incitation ; par contre, des actions de communication techniques sur ce qui est possible et ce qui se fait ailleurs pourraient aider les acteurs locaux, préfetures, services départementaux et collectivités territoriales.

3.2.2 Agir sur le développement anarchique de l'urbanisation

Il s'agit d'enrayer d'urgence l'urbanisation dispersée dans les zones boisées tout en se dotant des outils pour une poursuite d'un développement urbanistique régional à risque limité.

3.2.2.1 « Moratoire » sur l'urbanisation anarchique et lutte contre les implantations illégales

Par-delà la situation climatique exceptionnelle mais susceptible de se reproduire, les événements de 2003 ont montré clairement que l'on avait non seulement atteint, mais aussi dépassé, la limite de sécurité en matière d'urbanisation dans les zones boisées et en lisière de celles-ci. Comme pour beaucoup d'autres types de catastrophe, on constate ainsi que les techniques mises en place pour réduire l'aléa, les attaques sur feux naissants notamment, qui ont constitué un important progrès, se sont trouvées contrebalancées par la multiplication des constructions dans les zones à risque, qui sont donc davantage vulnérables. La saison exceptionnelle de 2003 a montré que cette extension devait être arrêtée de façon urgente.

Les éléments recueillis par la mission montrent non moins clairement qu'il existe de très vastes zones constructibles au sein des massifs forestiers, que ce soit dans le Var, les Alpes-Maritimes, la Haute-Corse ou tous les autres départements concernés. Il s'agit le plus souvent de zones NB mais on rencontre également des zones U s'étendant fort loin des hameaux existants sans disposer des infrastructures nécessaires, notamment en Haute-Corse. Le plus souvent, surtout lorsqu'il s'agit de zones NB, des conditions de dimension minimum des terrains constructibles constituent un facteur très aggravant provoquant l'apparition d'un mitage totalement indéfendable vis-à-vis des incendies. Enfin, il apparaît clairement que la construction reste intense et s'intensifie même parfois dans certaines de ces zones et va même jusqu'à concerner certaines zones ND.

Il est absolument essentiel et urgent que dans chaque département, les préfets identifient l'étendue du phénomène et mettent en place un « moratoire » sur la construction dans ces zones jusqu'à ce que les PPRif soient réalisés et que la stratégie de poursuite de l'urbanisation, de préférence groupée et hors de ces zones, soit arrêtée (cf. ci-après).

Une fois les zones identifiées, ce qui ne saurait être long car beaucoup sont déjà bien connues des services de l'administration locale, le moratoire pourrait prendre diverses formes. La plus efficace serait sans doute d'établir un PIG (projet d'intérêt général), qui est justement l'outil destiné à s'imposer aux documents locaux d'urbanisme dans des cas semblables et qui peut être établi bien plus rapidement qu'un PPRIF qu'il ne saurait remplacer définitivement. Néanmoins, cette procédure contraignante a tout intérêt à s'appuyer sur un diagnostic concerté.

Lorsque le cas se présente, un autre moyen d'agir est d'intervenir au niveau de POS en cours de révision.

Enfin, bien que la procédure soit plus lourde, l'application de l'article R111.2. du code de l'urbanisme est tout à fait justifiée dans un tel cas d'exposition à un risque grave. L'utilisation faite dans le département du Var de l'article R111.4. imposant une largeur minimale des voies d'accès ne constitue pas à proprement parler la base d'un « moratoire » mais est également excellente dans la mesure où elle permet de garantir que les nouvelles constructions se font dans des conditions permettant un minimum de possibilités d'intervention des pompiers et d'évacuation. La largeur de 4 mètres retenue semble un minimum raisonnable et constitue un frein très efficace au mitage.

Simultanément, le problème de l'habitat illégal reste une préoccupation majeure et doit faire l'objet d'un traitement vigoureux. Pour ce faire, les moyens doivent être trouvés, vraisemblablement par redéploiement au sein des DDE, pour permettre un véritable contrôle sur le terrain :

- de la conformité des constructions achevées au permis initial ;
- de l'existence de constructions sans permis.

Le cas de l'habitat illégal précaire devra en outre être examiné et traité en tant que tel. Les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDLPD) réalisés conjointement par les DDE et les services sociaux des départements doivent prendre en compte le problème, ce qui ne semble pas être un cas général vu son extension dans certains départements. Il serait en outre bienvenu qu'une étude de son étendue et des manières de le traiter soit réalisée au niveau national car le phénomène n'est certainement pas propre aux forêts méditerranéennes, même si le climat y est plus favorable.

En s'appuyant sur la volonté commune de réagir aux incendies de l'été 2003, un « moratoire » est à mettre en place d'urgence pour enrayer l'urbanisation diffuse qui conduit au mitage, dans les zones NB notamment, et pour réduire l'extension des zones correspondantes des POS. Une circulaire à tous les préfets des départements concernés devrait en préciser les modalités : échancier, établissement d'un état des lieux, choix des outils réglementaires à utiliser ; le large choix évoqué doit être laissé à l'appréciation des autorités départementales et s'opérer avec un maximum de concertation, la sensibilité et les actions déjà engagées étant déjà très variables suivant les départements.

3.2.2.2 Mettre en place les plans de protection contre les risques incendies de forêt (PPRif)

La loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier comportait un chapitre relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles. Ces articles ont été codifiés aux L 562-1 et suivants du code de l'environnement : « *Art L 562-1 : I – L'Etat élabore et met en application des plans de préventions des risques naturels prévisibles tels que les inondations, les mouvements de terrains, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones.* »¹⁶

Actuellement, seules 30 communes sont couvertes, en France, par un PPRif dont 9 dans les Alpes-Maritimes. Avant les incendies de cet été, il y avait 74 communes pour lesquelles un PPRif était prescrit dont :

- 15 dans les Alpes-Maritimes ;
- 8 dans les Bouches-du-Rhône ;
- 8 en Haute Corse ;
- 1 dans la Drôme ;
- 8 dans les Pyrénées-Orientales ;
- 11 dans le Vaucluse.

Le préfet du Var vient de prescrire des PPRif dans 13 communes et 4 autres communes ont demandé à en bénéficier également.

Pour rester cohérent avec l'esprit d'un "moratoire", il est indispensable que le préfet décide de l'application anticipée du PPRif pour bénéficier aussitôt des résultats des études de risque et s'appuyer sur un outil réglementaire plus adapté.

Une des difficultés du PPR incendie de forêt est son caractère évolutif. L'évolution de la végétation ou des équipements peuvent modifier rapidement et fortement le risque. Les PPRif devront prendre en compte ces possibilités d'évolution sans toutefois anticiper sur leur hypothétique réalisation.

En conséquence, il convient d'identifier rapidement les massifs prioritaires pour y prescrire des PPRif, de démultiplier leur réalisation en y consacrant des moyens et en s'appuyant sur l'expérience déjà acquise, et, enfin, d'anticiper leur application et de prévoir un processus d'évaluation et de prise en compte des progrès réalisés.

3.2.2.3 Définir des schémas stratégiques d'évolution de l'urbanisation

La carence en la matière n'est pas propre à la prévention des incendies de forêt. Elle a été signalée après quasiment toutes les catastrophes récentes. Au demeurant, il est bien évident que de tels schémas doivent intégrer systématiquement bien d'autres éléments que le risque de feu de forêt, à commencer par les autres risques.

Comme cela a été indiqué plus haut, les outils sont multiples et c'est souvent la volonté qui manque. Quand elle existe, on aboutit à une action positive très efficace comme dans le cas du

¹⁶ Les textes de référence concernant les PPRif sont présentés en annexe 8.

PIG du Vaucluse concernant le massif du Luberon, et ce alors même que le PIG n'était pas au départ l'outil réglementaire le plus adapté pour cela.

L'application des mesures proposées précédemment (et notamment le « moratoire » et les PPRif) constitue clairement un obstacle à certaines composantes de la pression urbanistique là où elle s'exerce fortement. Elle devrait donc conduire cette dernière à rechercher sa réorientation vers des zones plus raisonnablement constructibles et il ne fait pas de doute que l'élaboration de schémas stratégiques pourrait alors répondre positivement à cette recherche. L'Etat a bien entendu un rôle essentiel à jouer en aidant à l'émergence de consensus, fournissant des impulsions dans ce sens là où elles font défaut, des outils et moyens techniques là où ils sont nécessaires et des outils réglementaires pour concrétiser le tout. Ensuite, le choix de faire DTA, SCOT, pays, parcs régionaux, voire PIG ou autres relève du contexte, des opportunités et de la sensibilité locale et doit être laissé à l'appréciation des acteurs.

Cependant, la mission recommande de réfléchir à la densification des espaces déjà urbanisés en habitat diffus comme l'une des mesures permettant à la fois de dégager un certain potentiel de développement mais aussi de réaliser les équipements nécessaires à la protection de l'existant, de façon plus rationnelle.

3.2.3 Agir pour la protection de l'existant

3.2.3.1 Traiter les lisières entre urbanisation et zones boisées

Les zones de contact entre espace boisé et zones urbaines ont été gravement touchées en 2003. En outre, le risque humain y est très grand dans la mesure où le feu a pu dans certains cas les pénétrer largement, entraînant la destruction d'habitations. Des effets de panique peuvent se produire, d'autant plus que la population y est en général nombreuse à l'époque des incendies et que la fumée constitue une gêne pour l'évacuation.

En outre, un certain nombre de mesures de bon sens sautent aux yeux à la lumière de ce qui a été indiqué *supra*. Il est clairement nécessaire de disposer d'une voie extérieure ceinturant la zone urbanisée sans discontinuité et équipée des prises d'eau correctement alimentées et réparties. Il faut au minimum et dans un premier temps permettre la communication le long de celle-ci en ouvrant les communications entre lotissements aux pompiers de façon à ce que ceux-ci puissent se déplacer aisément le long de la lisière qui constituera peut-être le front du feu. Une telle voie de communication étant établie, il convient de mettre en place dans les documents d'urbanisme les dispositions réglementaires pour interdire absolument toute construction à l'extérieur de cette voie de ceinture. L'urbanisation ne pourrait y être admise qu'en constituant une nouvelle voie de ceinture plus extérieure.

De même, établir un glacis à l'extérieur de cette voie est nécessaire, au minimum grâce à un débroussaillage bien entretenu et très large et si possible grâce à une zone dépourvue de boisement inflammable. Enfin, les voies d'accès aux zones urbaines permettant à la fois dans un sens l'arrivée des secours (et dans l'autre l'évacuation) doivent être redimensionnées de façon à permettre aux deux mouvements de se produire simultanément sans problème, c'est-à-dire en faisant se croiser des véhicules de grande largeur comme ceux des pompiers.

La mission souligne que de telles mesures, de coût relativement limité, de nature à améliorer substantiellement la situation, tombant sous le coup du bon sens et ne s'opposant

nullement à la pression urbanistique, n'ont aucune raison d'être différées et présentent très certainement un rapport coût / avantage très satisfaisant, même s'il reste à calculer.

Il est recommandé de procéder, en concertation avec les pompiers notamment, à l'établissement d'un document technique précisant les mesures à prendre pour une meilleure défense des lisières entre urbanisation dense et zones boisées, puis de prendre au niveau départemental les mesures correspondantes.

3.2.3.2 Des mesures techniques de protection des constructions (volets, moto-pompes et piscines, accès, etc.)

Les événements de 2003 ont clairement montré que l'essentiel des constructions résiste au feu (ce qui n'enlève rien au risque humain, à l'accaparement des moyens pour leur défense au détriment de la lutte contre l'extension du feu et aux graves dangers qui seraient induits par une poursuite de l'urbanisation anarchique). Des études doivent être faites pour préciser encore les mesures qui ont été les plus efficaces et les privilégier. L'analyse du feu de Cagnes-sur-Mer sera riche d'enseignements à ce sujet.

Sont notamment à examiner :

- le rôle des modes constructifs et des éléments susceptibles d'avoir des conséquences positives ou négatives lors de l'incendie : importance d'occulter les ouvertures, caractéristiques des portes et volets, rôle négatif des charpentes métalliques qui « flambent » (se plient et cèdent) sous l'effet de la chaleur et peut-être des vérandas, positionnement des charpentes en bois qui ne devraient pas offrir une prise au feu, absence de matériaux très combustibles à la jonction entre murs et toiture, etc. ;
- le rôle des moyens d'auto-défense (et éventuellement les risques induits pour les personnes restant pour assurer la défense de leur habitation au lieu d'être évacuées) : réserve d'eau constituée par une piscine, moto-pompes, tuyaux d'arrosage, etc. ;
- les caractéristiques des accès à prévoir pour une arrivée des secours et une évacuation faciles ;
- la nature des haies et des aménagements de jardin : absence de haies continues de résineux, absence de résineux à courte distance des éléments de charpente, etc. Les incendies de 2003 ont souligné la responsabilité de ces facteurs dans les dégâts en zone urbanisée.

Il importe d'élaborer au niveau national et de diffuser largement un document-cadre technique présentant les dispositions constructives, les modes d'auto-défense et les caractéristiques des accès permettant de préserver au mieux les constructions situées dans les zones exposées. Ce document devra par la suite servir de base à la rédaction précise des parties correspondantes des PPRif et constituer une source d'information accessible à tous les propriétaires concernés.

3.2.3.3 Information des habitants sur la conduite à tenir en cas d'incendie

La mission ne l'a pas entendu évoquer. En revanche, elle a entendu parler soit de mouvements d'évacuation spontanée s'apparentant plus ou moins à une panique, soit de décisions d'évacuation controversées ou, au contraire, de personnes étant restées pour assurer l'auto-défense de leur habitation. Il est bien clair que quand le feu est là, ce n'est plus le moment

de former les habitants à ce qu'ils doivent faire et de leur indiquer les risques qu'ils encourent en adoptant telle ou telle attitude. Il paraît donc essentiel de déterminer à froid les différentes postures possibles lors de l'incendie et les risques qu'elles engendrent afin de distribuer largement l'information à toute la population : conduite à tenir lors d'un ordre d'évacuation, possibilités, limites et danger de l'auto-défense, intérêt et limite du confinement, etc. Cela va bien entendu jusqu'au balisage des itinéraires d'évacuation suivant les scénarios de feu et jusqu'à d'éventuels exercices, tout particulièrement dans les zones difficiles d'accès et celles fortement peuplées.

A ce titre, il s'agit de déterminer, après concertation avec les services ayant à gérer les crises, les comportements à faire adopter par la population dans les divers cas de figure. Il s'agira ensuite de communiquer à leur sujet et d'organiser des exercices de simulation.

Enfin, une action spécifique est prioritaire : elle concerne le débroussaillage et l'action sur la végétation avoisinante.

3.3 Une difficulté persistante : l'application des dispositions légales sur le débroussaillage

3.3.1 L'extension de la forêt méditerranéenne

Dans les zones touchées, les espaces naturels combustibles se sont étendus par embroussaillage et boisement naturel de landes ou de friches agricoles ; des continuités entre les massifs se sont créées peu à peu, tandis que les habitations ne sont plus séparées des espaces combustibles. De plus, l'activité forestière ne récolte que la moitié du bois qui pousse, augmentant chaque année de 2 millions de m³ le volume de bois des forêts de la zone Sud.

Cette forêt plus vaste et plus dense appartient à un grand nombre de propriétaires, pour lesquels elle n'est pas source de revenus importants. Son entretien se dégrade et elle se fragilise, ce qui rend plus difficile, en cas de sinistre, l'intervention des sapeurs-pompiers.

SUPERFICIE DES ZONES BOISEES MEDITERRANEENNES	SUPERFICIE TOTALE DE LA ZONE	FORET (HA)	GARRIGUES MAQUIS (HA)
PACA	3 183 000	1 300 000	420 000
Languedoc-Roussillon	2 775 000	970 000	540 000
Corse	871 000	250 000	430 000
Drôme et Ardèche	1 212 000	500 000	150 000
Total	8 041 000	3 020 000	1 540 000

Source : Inventaire forestier national

La forêt privée est largement dominante. Sur les quinze départements, elle représente 88 % des espaces boisés. Dans le Var, sur 352 000 ha de forêt, 287 000 sont privés, soit 80 %. La propriété privée est en outre très morcelée : les 12 000 ha de forêt privée qui avaient brûlé dans le Var avant le 28 août appartiennent à 2 500 propriétaires.

Le code forestier prévoit des dispositions générales relatives à la protection contre les feux de forêts dans ses articles L.321-1 et suivants et des dispositions particulières à certaines forêts et notamment la forêt méditerranéenne dans ses articles L.321-6 et suivants.

Le préfet doit établir un plan départemental de protection des forêts contre l'incendie (PPFCI) (art. L.321-6) ; le décret n° 2002-679 du 29 avril 2002 a fixé un délai pour la réalisation de ces plans au 31 décembre 2003. Un projet de circulaire est en préparation : il est envisagé de reporter ce délai d'un an.

3.3.2 L'obligation de débroussaillage

Le débroussaillage du sol est défini par l'article L.321-5-3 du code forestier comme l'ensemble des « opérations dont l'objectif est de diminuer l'intensité ou 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 coupe ». Le préfet précise les modalités d'application à chaque massif.

3.3.2.1 Le débroussaillage aux abords des constructions et le long des voies privées

L'article L.322-3 du code forestier fixe l'obligation de débroussaillage autour des constructions¹⁷ dans un rayon de 50 mètres et, le long des voies privées d'accès, de 10 mètres de part et d'autre. Ces mesures sont à la charge du propriétaire des constructions, y compris pour le débroussaillage sur des terrains voisins. Le maire peut renforcer certaines règles, notamment en portant le rayon de 50 m jusqu'à 100 m.

Si les intéressés n'exécutent pas ces travaux la commune y pourvoit d'office aux frais du propriétaire. En cas de carence du maire, le préfet se substitue à la commune. Les départements et les groupements de collectivités peuvent contribuer au financement des dépenses laissées à la charge des communes (art L.322-4).

Les rapports des préfets, muets sur les débroussaillages linéaires, sont unanimes à déplorer que **nombre de propriétaires ne respectent pas l'obligation de débroussaillage**. En effet, les incendies de 2003 ont remis en évidence l'effet protecteur du débroussaillage pour diminuer la puissance du feu et les dégâts tragiques causés par le non débroussaillage aux constructions et aux possibilités de manœuvre des pompiers. Dans de nombreux cas, l'absence de débroussaillage a obligé les pompiers à mobiliser des moyens considérables pour protéger des habitations particulièrement vulnérables, au détriment de la lutte contre le développement du feu.

Les communes, si elles font des mises en demeure, ne recourent que très rarement aux dispositions qui leur prescrivent d'exécuter d'office les travaux de débroussaillage en cas de carence des propriétaires et confèrent aux dépenses correspondantes un caractère de dépenses obligatoires (article L.322-4 du même code). Cette carence est souvent imputable à une insuffisante sensibilisation des propriétaires. Depuis plusieurs années, des opérations coordonnées de sensibilisation et de contrôle se développent, à l'initiative de la DPFM et des DDAF, parfois aussi des conseils généraux ou de municipalités importantes. Menées souvent par des personnels de l'ONF ou des forestiers sapeurs, elles comportent, pendant l'été, un premier constat qui conduit à une information et à une sensibilisation du propriétaire qui n'a pas débroussaillé. Le contact direct avec un "professionnel" paraît important et aboutit généralement, lors du contrôle du printemps suivant, à un débroussaillage de $\frac{3}{4}$ des propriétés¹⁸. Certaines de

¹⁷ Situées à moins de 200 m des forêts, landes, maquis ou garrigues.

¹⁸ La DDAF de Corse du Sud, qui effectue elle-même, chaque année, environ 500 contrôles, donne les résultats suivants : 1/3 des propriétés sont débroussaillées au premier contrôle, $\frac{3}{4}$ au deuxième ; le dernier quart est verbalisé mais la moitié des contrevenants débroussaillent avant la convocation en justice. Il reste environ 10 %

ces opérations semblent faire tache d'huile et pourraient concourir à propager une culture du risque feu de forêt.

Parfois, des freins supplémentaires sont dus à la méconnaissance par les maires de procédures par ailleurs complexes, notamment de celle du référé pour obtenir l'autorisation de pénétrer sur des propriétés privées et, au niveau local, au problème des moyens à affecter à cette mission, le débroussaillage étant particulièrement onéreux et le remboursement des travaux d'office difficile et impopulaire. (voir Annexe 7 : Evaluation du coût du débroussaillage des habitations isolées en forêt et en lisière.)

Pour donner plus de force à cette obligation, il est parfois proposé de faire intervenir les compagnies d'assurances. Or, pour celles-ci, les coûts supportés en 2003 à la suite des incendies de forêt ressortissent des aléas usuels qu'elles sont habituées à prendre en charge. En effet, la forêt méditerranéenne n'étant en général pas assurée, les dommages ne concernent qu'une centaine de constructions et quelques campings et petites entreprises.

De ce fait, les compagnies d'assurance sont très réticentes à l'idée d'imposer des contraintes à leurs clients. Ainsi, limiter les remboursements si le propriétaire de la construction incendiée ne peut justifier du débroussaillage réglementaire leur paraît difficile à envisager : elles craignent la pénalisation de personnes déjà gravement sinistrées, la multiplication des contentieux et la détérioration de leur image. Elles n'envisagent pas davantage d'augmenter les primes pour les propriétaires qui ne fourniraient pas un certificat de débroussaillage en arguant que la surprime éventuelle serait beaucoup plus faible que le coût du débroussaillage. Mais leur objection principale concerne l'obligation qui leur serait faite de gérer un certificat annuel pour tous leurs assurés.

Une solution pourrait être de relever sensiblement la franchise en cas de sinistre pour les propriétaires n'ayant pas fourni d'attestation de débroussaillage¹⁹. En outre, les compagnies sont prêtes à participer plus activement à des campagnes de sensibilisation à la nécessité du débroussaillage.

Il convient donc d'intensifier les efforts pour faire appliquer le débroussaillage autour des maisons, en insistant sur l'information et le contrôle mais en mobilisant tous les acteurs et en utilisant tous les outils maintenant en place. L'évaluation de ces opérations sera nécessaire pour permettre d'améliorer leur efficacité et d'envisager des améliorations du dispositif.

3.3.2.2 Le cas particulier de l'habitat aggloméré

En ce qui concerne les zones d'habitat aggloméré (trois maisons ou plus situées à moins de 50 m l'une de l'autre), la législation actuelle sur l'obligation de débroussaillage, et notamment l'article L.322-3 du code forestier, n'apparaît pas adaptée. Cette obligation est, en effet, essentiellement supportée par les propriétaires des constructions situées à l'interface forêt-habitat et les litiges se multiplient concernant la délimitation des parcelles que chacun des propriétaires

de récalcitrants à punir. Si le premier contrôle entraîne une mise en demeure, le second contrôle permet de faire jouer l'article L.322-9-2 du code forestier et l'amende de 30 € par m² qui est dissuasive par rapport au coût du débroussaillage.

¹⁹ Il pourrait alors être institué une déclaration de débroussaillage, remplie en deux exemplaires par le propriétaire. Il en garderait un exemplaire, qui pourrait brûler avec la maison en cas de sinistre. Il en déposerait donc un autre à la mairie qui le daterait et le conserverait, avec la possibilité de le contrôler. En cas de sinistre, la commune serait tenue de le fournir à l'assuré, avec un constat vérifiant l'exactitude de la déclaration.

doit débroussailler. Ce problème a notamment été évoqué par les services de l'Etat et les élus de Corse.

En outre, si la mission a observé un certain consensus en ce qui concerne l'importance du débroussaillage autour des maisons, elle a noté que la réticence majeure concernait le débroussaillage à effectuer chez le voisin, lequel est très difficile à obtenir parce qu'il se heurte à des habitudes culturelles.

Une solution à envisager pourrait être de mutualiser le coût du débroussaillage autour de ces zones d'habitat aggloméré, sous la forme d'une taxe que l'ensemble des propriétaires devraient acquitter au profit des communes, celles-ci étant chargées de l'exécution des travaux, avec un soutien éventuel des conseils généraux.

3.3.2.3 Le débroussaillage des routes et autres équipements linéaires

Les articles L.322-5, L.322-7 et L.322-8 du code forestier prescrivent aux préfets des départements concernés de fixer les largeurs de débroussaillage aux abords des principales infrastructures d'équipement du territoire, à savoir :

- les lignes aériennes exploitées par un transporteur ou un distributeur d'énergie électrique ;
- les voies ouvertes à la circulation publique propriétés de l'Etat et des collectivités territoriales et les autoroutes, pour les tronçons situés à moins de 200 m des bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements ;
- les voies ferrées.

L'article L.322-7 du code forestier prévoit que « le représentant de l'Etat dans le département fixe la largeur d'une bande à débroussailler et à maintenir débroussaillée » de part et d'autre des voies ouvertes à la circulation dans les massifs forestiers et à 200 mètres des terrains « en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements ». Cette bande ne peut excéder « 20 mètres de part et d'autre de ces voies ». Des dispositions analogues sont prévues pour les lignes électriques (L.322-5) et les voies ferrées (L.322-8). Le coût de ce débroussaillage est à la charge du propriétaire de l'ouvrage.

Actuellement, peu de départements sont dotés d'un arrêté préfectoral précisant cette largeur. Par ailleurs, la mission a cherché à évaluer le coût du débroussaillage le long des voies ouvertes à la circulation dans la mesure où il est souvent invoqué pour expliquer certaines carences (voir Annexe 7). Pour les quinze départements, le coût total serait de 180 M €, auxquels il faut ajouter les coûts d'entretien, soit près de 40 M € en moyenne annuelle.

Ces montants montrent qu'il n'est pas possible de débroussailler rapidement le long de toutes les routes en forêt. Il faudrait, comme le prévoit un projet de circulaire conjointe des quatre ministères concernés, fixer des priorités.

Pour les routes, la mission a identifié deux objectifs possibles qui conduisent à des techniques de débroussaillage contradictoires.

Le premier est d'empêcher les mises à feu provoquées par des mégots, des accidents de voiture ou des incendiaires pressés. Il s'agit alors d'un nettoyage des accotements et des talus le plus ras possible et sur une faible largeur. La végétation environnante peut rester dense et abondante pour couper le vent et garder une certaine fraîcheur au sol.

Le second est d'assurer une sécurité sur la route, soit pour le transit en cas d'incendie, soit pour organiser une ligne de défense pendant un incendie installé de puissance moyenne. Il s'agit alors de réduire la masse combustible sur une largeur importante en supprimant les broussailles ainsi qu'en éclaircissant et en élaguant les arbres. L'efficacité de cette réduction de combustible dépend de la largeur, de la pente, du vent dominant, du type d'arbres. Mais ce traitement freine peu le vent et favorise l'herbe, créant des conditions idéales pour les mises à feu.

Certains sapeurs-pompiers disent, à juste titre, qu'une largeur de 20 mètres est insuffisante sur un feu puissant pour assurer la sécurité. Inversement la mission a observé que les secours s'étaient souvent déplacés, en 2003, sur des routes non débroussaillées et que des routes débroussaillées sur 20 m de part et d'autre étaient fréquemment utilisées comme lignes de défense.

Pour les grandes infrastructures linéaires, la méthode doit être la même. L'objectif est d'éviter les mises à feu, et, pour les autoroutes, d'assurer la sécurité des usagers (aires de repos en particulier).

S'agissant des lignes électriques, le débroussaillage doit être différent de celui qui est pratiqué pour les pare-feu. Elles ne serviront en effet quasiment jamais de ligne de défense, à cause des risques aériens qu'elles induisent. Ce qui importe, c'est que les arcs et étincelles n'entraînent pas la mise à feu²⁰.

Dans ces conditions, c'est une analyse très locale par massif qui permettra de préciser objectifs, priorités et méthodes, dans le cadre du Plan de protection des forêts contre les incendies.

La mission recommande d'analyser localement les objectifs, les priorités et les modalités du débroussaillage linéaire pour prendre et faire respecter les arrêtés préfectoraux prévus par l'article L.322-7 du code forestier et de procéder aux retours d'expérience nécessaires pour améliorer progressivement cette analyse.

3.4 L'impact sur le tourisme

L'Inspection générale du tourisme a déjà traité du sujet²¹. Quelques points méritent cependant d'être rappelés.

Les dégâts apparaissent bien supérieurs à ceux qui ont été indiqués à la mission par la préfecture ou les services déconcentrés, ce qui montre une fois de plus l'absence d'une structure recueillant la totalité de l'information sur les dégâts causés par une catastrophe et l'impossibilité, dans l'état actuel des choses, d'en tirer des conclusions économiques globales. C'est ainsi que la

²⁰ L'exemple du travail fait par ESCOTA avec la DPFM est intéressant : sur le côté sud de l'autoroute, vers lequel le mistral pousse les mégots, a été construit un petit muret afin de les arrêter avant le talus.

²¹ *Rapport relatif à l'évaluation des secteurs touchés et des préjudices subis par l'industrie touristique dans le département du Var en juillet 2003*, Michel Radelet, Chantal Merchadou, septembre 2003.

liste, au 4 septembre, des entreprises du secteur du tourisme touchées recensait 14 entreprises, dont les 3 campings signalés par ailleurs. En outre, 5 campings, 4 hôtels restaurants et 6 résidences de tourisme ou villages de vacances ont été évacués ou placés en pré-évacuation, ce qui a causé un préjudice commercial important. Les premiers chiffres, incomplets et à confirmer, des seuls dégâts directs et pertes d'exploitation des entreprises directement sinistrées pour le seul département du Var se situent à une fourchette de 6 à 10 millions d'euros. Ces dégâts ne représentent probablement qu'une petite partie des pertes liées aux incendies qui seraient à majorer des pertes pour les évacuations, pour les autres départements, de celles causées par des annulations de réservations et de celles induites par la perte d'image susceptible d'avoir des effets plus durables.

La mission a eu également connaissance des problèmes qu'ont posé des fermetures de massifs de manière imprévue et sur une durée longue (bien supérieure à un mois). Cette fermeture était parfaitement justifiée par la nécessité de sauvegarder des vies humaines, des randonneurs pouvant se faire piéger au sein des massifs. Elle a cependant eu des conséquences importantes sur tout le tourisme de randonnée (pédestre, équestre, VTT, etc.) et notamment sur les accompagnateurs et sur les gîtes d'étape correspondants. Il conviendrait de mettre au point, en liaison avec l'ensemble des fédérations concernées (randonneurs, accompagnateurs et hébergements) un plan visant à minimiser ce genre de perte. Deux aspects au moins sont à traiter : information des professionnels et des clients²² et mise en place, dans la mesure du possible, d'itinéraires de contournement ne passant pas au milieu des massifs ou empruntant des routes dont on peut espérer qu'elles seront mieux sécurisées.

La mission recommande de mettre au point, au niveau des préfectures de département ou de région, avec la participation de l'ensemble des professionnels concernés, des circuits d'information et des itinéraires palliatifs en cas de fermeture des massifs forestiers.

²² On ne peut bloquer sans information au milieu de leur parcours des personnes ne parlant pas toujours français et parties pour effectuer une randonnée de plusieurs semaines en gîte d'étape.

4 Le dispositif de lutte contre les incendies de forêt

En place depuis 1977, le centre opérationnel de la direction de la sécurité civile (CODISC) est chargé du renseignement opérationnel. Il centralise l'alerte et coordonne les opérations de secours au niveau national. Il est particulièrement chargé de recueillir, compléter, traiter et exploiter les informations qui lui sont transmises par l'échelon local et de tenir informé le cabinet du ministre chargé de la sécurité civile.

Le CODISC, qui est relié en permanence avec cinq centres interrégionaux de coordination des opérations de sécurité civile (CIRCOSC) des états-majors de zone (EMZ) de sécurité civile et aux centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), est équipé des moyens nécessaires à la mise en œuvre de sa mission.

Le CODISC, entouré d'experts issus de toutes les administrations de l'Etat, offre une capacité d'évaluation et de conseil qui peut être mise à la disposition des autorités sur le terrain.

4.1 Les colonnes de renfort de sapeurs-pompiers : une mobilisation à la hauteur des enjeux mais un dispositif qui peut être amélioré

Sous l'impulsion du CODISC, un effort particulier a été conduit cette année dans la mobilisation des colonnes de renfort. Jusqu'à 1 400 sapeurs-pompiers ont été mobilisés simultanément, pour un volume global de 85 000 hommes-jours²³, la plus grande part venant de l'extérieur de la zone Sud. Le 18 juillet, le total des renforts s'élevait à 780 sapeurs-pompiers venant d'autres départements que celui où ils luttent contre le feu. Le 30 juillet, ils étaient 1 216 à intervenir hors de leur zone d'origine. Les informations disponibles figurent en annexe 9 .

Toutefois, trois difficultés ont été relevées pour l'ensemble de la zone Sud : tout d'abord, l'inadaptation de certains matériels ainsi que le manque de formation et d'expérience des personnels étrangers à la zone, ensuite les difficultés pour obtenir des personnels disponibles afin de constituer les colonnes et de les relever, enfin, les délais d'intervention des colonnes extra-départementales. Cette dernière difficulté n'a été soulignée que dans certains départements et le constat n'est donc pas général.

4.1.1 Prépositionnement

L'apport des renforts aurait sans doute pu être valorisé par des mesures d'anticipation.

L'alternative pour les prochaines saisons est la suivante : soit l'on met en place des colonnes dès le début de l'été pour l'ensemble de la saison et quel que soit le niveau des risques ; soit le prépositionnement n'est décidé qu'en fonction des prévisions de risques, ce qui suppose la définition d'une procédure d'alerte.

²³ Y compris les renforts venant de l'intérieur de la zone et les temps de relève des colonnes.

La mise en place systématique et généralisée des colonnes de renfort semble *a priori* la solution la plus adaptée. En effet, une colonne met au moins vingt-quatre heures à s'acclimater à son nouveau théâtre d'opérations. Il est donc toujours préférable de la faire venir préventivement. De plus, les colonnes sont en majeure partie constituées de volontaires ou de professionnels en repos. Or, selon certains interlocuteurs des membres de la mission, il peut être difficile pour le département "prestataire" de trouver les effectifs nécessaires pour répondre aux demandes, alors que les sapeurs pompiers mobilisables sont en vacances ou, pour les jeunes notamment, occupés à des emplois saisonniers.

Cette difficulté n'a cependant pas été déterminante cette saison malgré l'ampleur des incendies. Par ailleurs, un tel prépositionnement pose deux difficultés : il est coûteux et peut se révéler, en l'absence de risque, totalement inutile. Par ailleurs, les prévisions étant connues 48 à 72 heures à l'avance, le premier positionnement peut être décidé dès l'annonce d'un risque plus élevé que la normale. La colonne peut ensuite être maintenue selon le même principe. Son retour ne serait décidé que lorsque les prévisions annoncent un retour à la normale pour les 72 heures suivantes. Il n'est pas opportun, en effet, de faire repartir les colonnes dès que la situation se calme. Cet été, il a parfois été nécessaire de les rappeler alors qu'elles n'avaient pas achevé leur voyage de retour. Cette procédure est donc la meilleure stratégiquement, financièrement et du point de vue logistique pour les "bénéficiaires", qui doivent assurer l'hébergement des renforts et les occuper lorsqu'ils sont oisifs.

Un prépositionnement des colonnes de renforts doit donc être organisé et être mis en œuvre en fonction des prévisions de risques, ce qui suppose que soit préalablement définie la procédure d'alerte qui sera retenue.

Les renforts ont rempli de façon satisfaisante les missions qui leur étaient confiées. Certaines lacunes concernent néanmoins l'inadaptation des équipements roulants. Or, une demande de renfort s'explique en premier lieu par la saturation de ces moyens. **Il conviendrait donc de disposer de réserves sur place, grâce à des dotations de matériel "en attente"** dont la maintenance pourrait être confiée aux unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC Corte – pour la Corse) ou aux établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL – pour le continent). Les personnels venus des autres zones trouveraient des engins normalisés avec des équipements disponibles pour intervenir rapidement. Cela aurait pour avantage d'alléger considérablement les déplacements.

Cette proposition pourrait être retenue en premier lieu pour la Corse, l'insularité rendant difficile la mise à disposition des colonnes de renfort. L'engagement de ces dernières serait facilité par la mise en place d'un matériel roulant correspondant à l'équipement de deux colonnes. L'acheminement des personnels se ferait par voie aérienne en fonction des besoins, ce qui limiterait les délais d'engagement.

4.1.2 Règles de financement

Il importe, par ailleurs, de procéder à la **clarification des règles de financement de ces opérations de renfort**. Le *rapport d'inspection relatif au surcroît de dépenses supportées par certains services départementaux d'incendie et de secours à l'occasion de la campagne des feux de forêts de l'été 2003*²⁴ a souligné le caractère incongru de la pratique qui consiste à imputer entièrement à l'État le coût de la

²⁴ IGA – IDSC, octobre 2003.

rémunération et du déplacement des colonnes de renfort extra-zonales, alors que le service départemental d'incendie et de secours du département d'accueil est appelé à participer au financement à hauteur de la moitié lorsqu'il s'applique à une colonne intra-zonale. Il est souhaitable de simplifier les règles de prise en charge, la formule la plus judicieuse conduisant à imputer exclusivement à l'État le financement des colonnes de renfort, dont l'intervention s'inscrit dans le cadre d'opérations de grande ampleur qui impliquent le recours au principe de la solidarité nationale.

4.1.3 Intégration au dispositif

La plupart des renforts sont affectés à la lutte contre les feux de forêt alors qu'il pourrait sembler plus pertinent de leur confier des missions en zone urbaine pour lesquelles ils semblent, *a priori*, mieux préparés. Suivre un tel principe permettrait d'engager un plus grand nombre de pompiers locaux dans la prévention ou la lutte contre les incendies de forêt.

En 2003, rares sont les SDIS qui ont pris une telle option. Dans le Var, par exemple, la densité, la violence et la durée des feux ont progressivement conduit à un épuisement physique des effectifs locaux. Cependant, les renforts ont permis de mettre ces personnels au repos ils n'ont pas été envoyés sur les feux de forêt.

4.1.4 La formation à la lutte contre le feu

S'agissant de la préparation des personnels de la zone Sud au phénomène feux de forêt, il apparaît qu'au maximum un quart à un tiers des officiers a bénéficié d'une formation d'encadrement spécifique à ce type de risque. La proportion est encore plus faible pour l'ensemble des sapeurs-pompiers. Ainsi, dans un département comme les Pyrénées-Orientales, sur 1 800 volontaires, seuls 200 avaient suivi les formations de base en 1999. Même si le retard a été rattrapé en partie, il ne peut y avoir aujourd'hui plus de 400 à 500 hommes (sur un effectif prévu de 2 200) qui soient effectivement formés dans ce département. Le choix d'attribution des missions ne doit donc pas tenir compte *a priori* de l'origine géographique des sapeurs-pompiers mais concerne leur niveau de formation. Il est évidemment plus pertinent d'engager un sapeur-pompier des Yvelines correctement formé et ayant au moins une certaine expérience du métier qu'un jeune Varois qui n'aurait pour seul avantage que d'être né à proximité des sites touchés.

Actuellement, les formations initiales, de niveaux 1 et 2, sont à la charge des SDIS. L'École de Valabre assure les formations de niveaux 3²⁵, 4²⁶ (sanctionnées par une qualification formellement reconnue) et 5. Cette dernière n'accueille que 10 stagiaires par an, ce qui est insuffisant, et elle ne donne lieu qu'à une attestation de suivi.

Dans les rapports communiqués par les préfets, comme lors des déplacements de la mission, l'engagement des sapeurs-pompiers et leur souci d'assurer la continuité de leur service ont été unanimement loués. Cependant, un effet d'usure a pu être constaté concernant l'expérience des grands feux. Surveillance, guet armé terrestre, guet armé aérien assurent une « intervention de commando » qui éteint dans l'œuf la grande majorité des feux. Avec seulement 17 feux de plus de 1 000 ha en 12 ans, sur 15 départements, beaucoup d'officiers de pompiers

²⁵ En 2003, pour ce niveau, 24 stages ont été organisés et 274 personnes formées.

²⁶ En 2003, 10 stages et 104 stagiaires.

n'ont plus l'expérience de grands incendies de forêt. Ce phénomène avait été ressenti en Aquitaine en 1989 lors de grands incendies : les pompiers, rapides et aguerris sur l'intervention directe au feu, n'avaient plus d'expérience ni de méthode pour organiser une stratégie de lutte à grande échelle.

Comme cela se pratique déjà dans certains départements (comme le Vaucluse), tout sapeur-pompier devrait avoir suivi la formation "feux de forêt" de niveau 1. **La mission recommande donc le développement des stages de niveau 1 et 2 – qui pourraient être organisées à l'occasion des prépositionnements ainsi qu'à l'occasion de manœuvres avec les forestiers sur les grandes coupures – et de niveau 5.**

4.2 Un engagement massif de la flotte aérienne dont le format n'était pas adapté à une situation exceptionnelle

4.2.1 Nature des moyens disponibles

Le centre opérationnel de la zone Sud (COZ Sud), implanté à Valabre, assure la gestion technique et administrative des moyens aériens nationaux. Il coordonne le guet aérien armé sur la base des prévisions météorologiques quotidiennes et il est saisi par les commandants départementaux d'incendie et de secours (CODIS) des demandes d'intervention lorsqu'un incendie commence (alerte rouge).

La flotte d'avions est actuellement composée de :

- 11 Canadairs, avions bombardiers d'eau (CL 415) ;
- 12 Trackers (CS2F et S2F) ; dont la mission prioritaire est le guet aérien armé (GAAR) ;
- 2 Fokkers (F 27) ;
- 3 Beechcraft 200 (B 200), qui permettent de dresser des constats et de « comparer » les feux qui se produisent simultanément afin d'orienter l'attribution des moyens ; un officier supérieur est présent dans l'appareil pour permettre, le cas échéant, l'arbitrage entre les secteurs pour l'attribution des moyens ; trois officiers de l'EMZ, des officiers de l'Entente ou de l'Ecole de formation assurent cette tâche.

Au début de l'été, est mise en place la cellule de coordination avancée de la sécurité civile (CCASC), qui assure la coordination entre les différentes bases de la zone Sud : Marignane, Ajaccio, Bastia, Carcassonne, Perpignan et Cannes pour les avions et les hélicoptères de la sécurité civile.

Il faut ajouter à ces moyens nationaux 33 aéronefs départementaux. Un tableau en annexe 10 présente l'ensemble des appareils disponibles en 2003. A l'exception d'un Cessna dans les Pyrénées-Orientales, tous ces appareils sont loués.

Enfin, des aéronefs étrangers peuvent venir renforcer les appareils français. Cet été, ce fut le cas pour deux hélicoptères et deux canadairs italiens, deux canadairs grecs, deux hélicoptères

lourds russes, dans le cadre d'accords internationaux, et 1 convair canadien, loué par la DDSC à partir de la deuxième quinzaine d'août.

4.2.2 Le formatage actuel de la flotte d'avions bombardiers d'eau

POTENTIEL TOTAL UTILISE PAR LES AERONEFS DE LA base avion de la sécurité civile (BASC), (DU 01/ 01 AU 20/ 09 / 2003) - EN HEURES DE VOL -							
	CL415	CS2F	S2F	F27	B200	CONVAIR	TOTAL
Feux	4322,9	105,1	2545,6	226,4	0	28,2	7228,2
GAAR*	34,7	101,3	1446,2	226,9	0	57,6	1866,7
Coord/Inv.**	0	0	0	0	400,5	0	400,5
	4358	206	3992	453	401	86	9495,4
Part du GAAR	1 %	49 %	36 %	50 %	0 %	67 %	20 %

*GAAR : guet aérien armé

** Coordination – investigation

Source : Bulletin de relevés quotidiens (BRQ) BASC

Au 20 septembre 2003, selon le tableau précédent, la part du guet aérien a été de 20 %, avec 1 860 heures de vol, pour un potentiel opérationnel total consommé par les avions bombardiers d'eau de 9 495 heures de vol. Or, en 2001, année caractérisée par des niveaux de risque élevés bien que sans comparaison avec ceux du dernier été, 1 850 heures de vol avaient été assurées en GAAR par un potentiel opérationnel total de 5 450 heures de vol (soit 35 %).

La densité du GAAR a pu ainsi s'avérer insuffisante lors de journées à risque élevé du fait de difficultés de gestion de potentiel, les Tracker ayant consacré une part importante de leur action à des missions de lutte (64 % en 2003 contre 45 % en 2001), ce qui n'est pas conforme au principe d'attaque rapide des incendies naissants.

Près de 70 % des interventions des moyens aériens nationaux ont été concentrés sur la zone Sud.

INTERVENTIONS DES MOYENS AERIENS DANS LA ZONE SUD (2003)		
Département	Heures de vol	Nombre de feux
Haute-Corse	1416,3	678
Var	933,8	377
Corse-du-Sud	798	386
Alpes-Maritimes	639,8	379
Lozère	481,3	419
Ardèche	445,2	341
Bouches-du-Rhône	424,3	350
Alpes-de-Haute-Provence	280,5	15
Drôme	241,2	97
Gard	237,1	94
Hérault	213,1	220
Hautes-Alpes	163,3	57
Vaucluse	133,9	135
Aude	124,7	101
Pyrénées-Orientales	83,7	73
TOTAL	6616,2	3 722

Source : BRQ - BASC

Par ailleurs, le manque d'avions lourds a été pénalisant lors de tous les feux importants, notamment dans le Var. Les feux ont systématiquement "chaudronné" – ils ont crû en force et en intensité dans un périmètre restreint – pendant au moins 15 minutes. En l'absence d'avions gros porteurs bombardiers d'eau, ces feux n'ont pu être attaqués pendant cette période où ils étaient encore vulnérables.

Toutefois, selon l'EMZ, pour que de telles attaques soient efficaces, il faut assurer un guet aérien avec deux gros porteurs, ce qui n'est possible que si la flotte possède quatre avions de ce type. La doctrine d'emploi des moyens aériens, qui renouerait avec les hypothèses tactiques adoptées lorsque la base avion de la sécurité civile possédait quatre DC 6, serait alors d'associer deux vagues d'intervention, la première assurée par les Trackers, la seconde par les gros porteurs. **Une évaluation technique permettrait de définir le type d'appareils le mieux adapté aux conditions d'intervention de la zone et de préciser le nombre de machines nécessaires.** Un groupe de travail a été mis en place pour ce faire.

Outre les dimensions de la flotte, le manque d'aires de ravitaillement a été préjudiciable. Lorsque les feux ont exigé des rotations nombreuses, certains retards ont pu être constaté en raison d'une file d'attente au-dessus de ces aires (dites « pélicandromes »), situées au Luc et à Hyères (Var), aux Milles (Bouches-du-Rhône) et à Cannes (Alpes-Maritimes), d'autant plus que certains aérodromes ont été indisponibles (Hyères) ou ont connu des problèmes techniques (Le Luc).

Aussi les départements des Alpes ont-ils pu souffrir de l'éloignement de ces bases. **Un « pélicandrome » supplémentaire serait nécessaire**, il pourrait être situé à Apt, dans le Vaucluse, département qui n'envisage pas actuellement de réaliser un tel équipement. Un financement interdépartemental pourrait s'avérer nécessaire, éventuellement avec l'appui de l'Etat.

Enfin, le commandement de la flotte doit pouvoir disposer d'un véritable outil de gestion opérationnel. Actuellement, l'EMZ et le commandement de la BASC sont incapables de connaître la position des aéronefs. **Un système GPS associé à un moyen de transmission en temps réel par radio est indispensable.** En outre, un tel équipement permettrait certainement de connaître encore mieux la position du feu et les zones traitées en repérant exactement tous les points de largage et pourrait constituer pour les équipages des avions une précieuse aide à la navigation. Au Canada, un tel équipement aurait permis d'accroître considérablement l'efficacité des interventions.

4.2.3 Les hélicoptères

4.2.3.1 Les hélicoptères de secours et de commandement de la sécurité civile

Les hélicoptères de la sécurité civile étant polyvalents, ils sont souvent utilisés par d'autres services quand les feux éclatent. Les transports sanitaires, secours en mer, secours en montagne ainsi que les missions de police perturbent considérablement les missions de commandement et d'investigation consacrées aux feux de forêt.

Durant l'été 2003, toutefois, les missions de secours assurées par ces machines ont été interrompues à la suite de l'accident de l'hélicoptère EC 145 de la base de Pau. De ce fait, elles ont pu être utilisées de façon continue dans la lutte contre les feux de forêt.

Il convient que la zone puisse continuer de disposer d'appareils de commandement et d'investigation de façon fiable et permanente. Il apparaît, selon l'EMZ, que 6 machines, qui n'auraient pas à être équipées pour des missions de secours et pourraient être mono-turbines, sont nécessaires.

4.2.3.2 Les hélicoptères légers loués par les collectivités territoriales

Il s'agit de moyens de proximité loués par les départements. Depuis 10 ans, l'Etat ne contribue plus à leur financement. Dix des quinze départements méditerranéens disposent cependant d'aéronefs bombardiers d'eau (y compris l'Ardèche, les Alpes-de-Haute-Provence, la Lozère, les deux départements de Corse).

Les différences d'équipement entre les différents SDIS doivent cependant être soulignées. En effet, l'action des hélicoptères légers dédiés aux missions de sécurité civile, pouvant tout à la fois permettre le commandement, hélitreuiller du personnel et procéder à des largages a souvent été déterminante sur feux naissants et pour tenir des lisières inaccessibles par voie terrestre. Dans certains départements, leur absence ou leur mise à disposition insuffisamment rapide a été un facteur pénalisant, pouvant nuire à la sécurité des personnels et bloquer les interventions, aussi longtemps que les reconnaissances aériennes des zones très accidentées n'avaient pu être effectuées.

4.2.3.3 Les hélicoptères bombardiers d'eau lourds

Les grands feux varois et corses ont rappelé la pertinence de vecteurs aériens gros porteurs. L'ampleur des feux a logiquement entamé le potentiel de la flotte et fait apparaître l'utilité d'engager, en complément, des renforts aériens étrangers. **L'action d'un hélicoptère italien bombardier d'eau "skycrane", d'une capacité de 9 000 litres, a été particulièrement précieuse**, alors que les avions à capacité moyenne étaient moins manœuvrants et nécessitaient des ravitaillements éloignés de la zone d'attaque. Le "skycrane" a été plébiscité : il est intervenu sur le feu de Vidauban où il a montré ses qualités en larguant 100 tonnes à l'heure et sur le feu de Suartone où, selon les témoignages recueillis par la mission, il a eu une efficacité comparable à celle de trois canadiens. Si toutes les conditions de sécurité pour les personnels au sol sont assurées, un tel appareil pourrait être équipé pour le vol de nuit, ce qui augmenterait sa capacité d'intervention, notamment à des heures où le vent a tendance à tomber.

Toutefois, **ces renforts étrangers n'ont pas toujours répondu aux besoins**. Dans les Alpes-Maritimes ou en Corse, les MI 26 russes n'étaient pas adaptés à la configuration du relief et, plus généralement, leur intervention n'avait pas été préparée. En effet, intégrer à la flotte française des appareils et surtout des équipages étrangers peut être source de dangers : la traduction augmente les risques de confusion d'objectifs et inquiète les personnels au sol. De plus, l'utilisation d'équipages étrangers oblige à mobiliser un appareil supplémentaire et un officier pour le guidage. Cette contrainte ainsi que le respect de conditions de sécurité minimales ont conduit à une sous-utilisation de ces renforts.

Le bilan est donc contrasté : il est très positif quand les conditions requises existaient (maîtrise de la langue, adaptation au relief, préparation des interventions), c'est-à-dire cet été pour les appareils et équipages italiens et grecs ; il doit être fortement nuancé dans le cas des renforts russes et canadiens.

Sur l'ensemble du dispositif de lutte, des études précises fondées sur les retours d'expérience conduits au sujet des plus grands feux de l'été sont primordiales pour connaître le déroulement précis des opérations et, notamment, pour mesurer les éventuelles limites de l'emploi des aéronefs sur certains grands feux²⁷ d'une part (importance du nombre de largages sans effets significatifs), en lutte périurbaine d'autre part.

4.2.4 La participation des moyens militaires

La participation du ministère de la Défense au dispositif feux de forêts, planifiée par le protocole Héphaïstos, a été développée en cours de campagne en fonction de l'intensité des risques.

Dans ce cadre, deux hélicoptères de manœuvre supplémentaires (de type Puma) ont été très rapidement disponibles pour assurer en Corse l'hélicoptère d'intervenants. L'action de ce type d'appareils a été très positive mais le parc d'hélicoptères lourd de l'armée est limité en nombre et il est vétuste. L'EMZ n'a donc pu disposer que de trois machines et elles n'étaient pas toujours disponibles alors que leur action aurait pu être décisive. En outre, le fait qu'elles ne possèdent pas de liaisons radio sur les fréquences des sapeurs-pompiers a été très pénalisant.

Ce type de mission réclame donc une préparation plus complète, à la fois des matériels – qui doivent être adaptés – mais aussi des équipages.

4.2.5 L'utilisation des feux tactiques

En 2003, les feux tactiques ou contre-feux ont été utilisés techniquement et de manière ouverte par les spécialistes. Sur une trentaine identifiés, on en compte 18 « officiellement » déclarés en Corse et dans le Gard. Le contre-feu permet de combattre un incendie important lorsque les moyens disponibles ne sont pas suffisants ou ne peuvent intervenir en raison des accidents du relief.

Il s'agit d'une technique efficace lorsqu'elle est maîtrisée par des techniciens formés et confirmés, placés sous l'autorité des commandants des opérations de secours (COS), ce qui constitue une condition nécessaire à son utilisation. Toutefois, celle-ci repose sur des fondements juridiques ténus, inconvénient qu'il conviendrait de combler par une modification de la loi d'orientation sur la forêt. Un article est prévu à cette fin dans le projet de loi sur la sécurité civile.

Actuellement, la méthode consiste, pendant un incendie, à rapporter ponctuellement, dans ce but, l'arrêté préfectoral qui interdit aux propriétaires d'apporter du feu dans leur forêt. Ceci permet, en forêt domaniale, aux agents formés de l'ONF d'allumer des feux tactiques sous la

²⁷ Il semble que pour les feux provoqués par la foudre dans certaines zones, les largages d'eau, qui ne touchaient que les couches superficielles, n'aient pas été suffisants pour éviter la propagation des feux.

direction du COS. Si un maire ou des propriétaires mandatent l'ONF, cela peut s'étendre à leur propriété. Mais cela reste difficile, surtout quand la propriété est morcelée.

4.3 Des arbitrages généralement pertinents

4.3.1 Les relations entre les niveaux stratégiques et opérationnels

Aucune difficulté n'a été signalée ni dans les rapports des préfets de département ni dans le compte rendu de l'Etat-major de zone. La mission a relevé la très forte implication des directeurs des opérations dans la préparation du dispositif et la lutte contre les feux de forêt. La communication des informations a été assurée lors de points-presse réguliers. De même, les opérations d'évacuation ont pu être menées à bien.

En revanche, la localisation de l'Etat-major de zone à Valabre pose plusieurs difficultés. Le préfet de zone, qui dirige l'ensemble des opérations est éloigné de son état-major opérationnel, ce qui rend difficilement gérables les crises graves, lesquelles nécessitent des décisions rapides et, par conséquent, la collecte d'informations de sources multiples dans un temps limité.

La création d'une salle opérationnelle à la préfecture de région PACA et l'aménagement de salles permettant d'y recevoir les personnels de l'EMZ doivent être envisagés rapidement.

4.3.2 Les arbitrages internes à la zone

Les arbitrages internes à la zone ont été constants mais ont rarement conduit à des alternatives déchirantes. En effet, généralement, les feux importants ne se sont pas produits simultanément mais avec un décalage dans le temps. Ainsi, les incendies qui se sont déclarés après les feux de Vidauban se sont produits dans l'heure qui a suivi alors que la situation dans le Var était désespérée, l'acte de désengagement des avions du feu du Var n'a donc pas posé de problème particulier. En revanche, lorsque, le 30 août, a eu lieu le feu de la Garde-Freinet, il s'est produit simultanément un feu au Val à quelques kilomètres de distance, ce qui a nécessité le désengagement de tous les avions. Or, la décision de concentrer les moyens sur le Val a été prise simultanément par l'EMZ et le CODIS du Var.

Par ailleurs, les arbitrages nécessaires durant la saison 2003 ont rarement mis en cause deux départements différents et ont donc été acceptés sans difficulté. Lorsque les arbitrages ont concerné plusieurs départements, le choix de donner la priorité aux feux naissants a toujours été respecté et les choix entre feux naissants ont amené à favoriser les départements à forts risques météorologiques.

4.3.3 Le rôle de la DDSC

Cet été, la DDSC est intervenue pour orienter les choix opérationnels à l'intérieur de la zone Sud.

Il est tout à fait compréhensible qu'elle exerce un droit de regard sur des moyens nationaux qui ont des conditions d'emploi très spécifiques et, notamment, sur l'évolution de la consommation du potentiel. En revanche, il convient de rappeler les responsabilités de chacun : le commandement opérationnel de zone assure l'investigation (le recueil des informations), y compris en ce qui concerne la zone Sud-Ouest mais sur demande de la DDSC ; le préfet de zone décide l'attribution des moyens à l'intérieur de la zone pour laquelle il a compétence alors que la DDSC décide l'attribution des moyens entre deux zones ou à l'étranger.

5 Les activités agricoles et sylvicoles

5.1 L'activité forestière

5.1.1 Une forêt partiellement exploitée

L'activité forestière est assez importante dans les quinze départements de la zone méditerranéenne. C'est la rentabilité directe dégagée par cette activité qui est faible et qui propage l'idée d'une forêt inexploitée.

Ce niveau d'activité forestière s'explique par l'objectif multifonctionnel que l'Etat et les collectivités propriétaires poursuivent dans ces massifs et que beaucoup de propriétaires privés recherchent aussi. La production de bois accompagne souvent la protection des sols ou de milieux remarquables. La chasse joue un rôle considérable et l'attrait du paysage influence de plus en plus souvent la gestion forestière. Car c'est la coupe de bois qui est l'instrument le plus général et le moins coûteux pour infléchir l'évolution d'une forêt vers tel ou tel objectif.

Pour tenter une analyse économique²⁸, il y a, dans l'activité forestière méditerranéenne, une activité qui rémunère essentiellement le travail, en soutenant l'emploi. La rémunération du capital, elle, est assurée par des bénéfices immatériels plus que financiers, du moins tant que le propriétaire échappe à la spéculation financière.

Le volume de bois sorti des forêts est annuellement d'environ 1,9 millions de m³ alors qu'il en pousse plus de 4 millions de m³ par an. Pour l'ensemble de la France, le taux de récolte est de 55 % environ.

Bois récoltés dans les 15 départements de la zone méditerranéenne (en m³)				
(moyenne établie en 1997 sur quelques années précédentes)				
Localisation	Bois d'œuvre	Bois d'industrie	Bois de feu	Total
Languedoc-Roussillon	450 000	300 000	100 000	850 000
PACA	210 000	270 000	200 000	680 000
Corse	40 000	-	40 000 ⁽¹⁾	80 000
Ardèche	130 000	60 000	100 000	290 000
Drôme ⁽²⁾	-	-	-	p.m.
TOTAL	830 000	630 000	440 000	1 900 000

⁽¹⁾ Récolte « officieuse » supérieure.

⁽²⁾ La récolte de la Drôme concerne surtout la montagne du Vercors, hors zone DFCI.

Source : DRAF, collationné par J. GRELU.

L'exemple du massif landais illustre l'importance d'une activité sylvicole en forêt. Celle-ci assure un certain niveau d'entretien des peuplements mais aussi motive les acteurs à défendre la forêt contre l'incendie. En zone méditerranéenne, la dégradation de ces activités sylvicoles décourage les propriétaires et diminue le nombre d'acteurs. Et pourtant si l'on raisonne en gestion de la sécurité, le sylviculteur, privé ou public, est le seul qui soit à la fois demandeur de sécurité pour la forêt et offreur de sécurité par les travaux sylvicoles qu'il peut entreprendre.

²⁸ Une analyse approfondie de la forêt méditerranéenne a été faite, en 1995, par Yves Cochelin dans un rapport du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts : *Contribution à la définition d'une nouvelle politique forestière en région méditerranéenne*. Beaucoup d'éléments de l'analyse et des conclusions restent valables aujourd'hui.

A cet égard, le rôle de l'ONF a été souligné lors des incendies de 2003. Lui-même et ses techniciens représentent un groupe original à la fois très motivé à ce que la forêt ne brûle pas, très implanté sur le terrain qui est bien connu des personnels, mais aussi structuré localement et nationalement ce qui permet d'apporter une compétence permanente et de mobiliser rapidement des moyens de conception, d'action ou de renfort. Les rapports des préfets en ont souligné l'efficacité.

La mission énonce les recommandations suivantes :

5.1.2 Développer l'emploi des produits forestiers sous forme de bois énergie

La récolte de bois de feu recensée dans la zone est d'environ 440 000 m³, sans compter la consommation directe non identifiée. Elle pourrait doubler sans risque pour les forêts.

Plutôt que de voir la biomasse forestière brûler indistinctement pour alimenter des incendies, il faut encourager le prélèvement sélectif et régulier d'une partie de cette biomasse pour alimenter des installations modernes de bois énergie. On obtiendra ainsi, en évitant de brûler des hydrocarbures, une économie de libération de carbone fossile dans l'atmosphère, ce qui justifie un financement collectif de cette activité au titre du développement des énergies renouvelables. Le conseil régional de la région PACA a créé, avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), une mission « bois énergie » qui commence à susciter des actions. Un projet est à l'étude dans le Var et le conseil général des Alpes-de-Haute-Provence étudie une installation de cogénération à partir de produits forestiers. Outre son action en faveur de l'emploi et de l'activité en forêt, une telle filière permettrait aussi d'éliminer et de recycler toute une part de biomasse qui forme l'embroussaillage que l'on cherche à maîtriser, en particulier en bordure de route, où sa mobilisation est facile.

Pour avancer dans ce sens, il faut développer les chaufferies bois mais surtout aider des opérateurs à monter des filières d'approvisionnement fiable.

5.1.3 Favoriser des contrats d'approvisionnement avec l'industrie de trituration du bois

Ces contrats associeraient:

- les industries utilisatrices sécurisées dans leur approvisionnement ;
- les propriétaires forestiers (Etat, collectivités locales, propriétaires privés avec l'appui des coopératives), qui trouveraient un débouché avec un prix de campagne connu ;
- les collectivités publiques, apportant une contribution en échange d'un entretien des espaces qu'elles n'aient pas à assurer elles-mêmes.

La conclusion de tels contrats faciliterait la sensibilisation des propriétaires privés qui auraient accès à un débouché organisé sans avoir à le rechercher eux-mêmes.

5.1.4 Appuyer le développement d'une sylviculture active du chêne-liège

Pour qui a vu, dans une immensité de cendres où les troncs noircis des chênes-lièges dressent vers le ciel des branches à l'écorce calcinée, des rameaux vert tendre jaillir à nouveau après quelques semaines, il y a la certitude d'un cadeau de la nature pour résister aux dégâts du feu.

Avec le chêne-liège, là où il est en station, c'est-à-dire sur sol cristallin à faible altitude, nous avons la chance d'avoir l'arbre résilient par excellence, capable de reverdir après un incendie, s'il est passé assez vite. L'objectif collectif de protection des paysages et des sols a tout intérêt à s'appuyer sur le chêne-liège et à soutenir les efforts pour la rénovation de la suberaie. Car en bénéficiant d'une filière économique du liège qui peut être rentable, le propriétaire développe une activité qui économise à la collectivité l'entretien du milieu et la reconstitution après incendie. Encore faut-il que le propriétaire ne se contente pas de faire lever le liège sans débroussailler le sol ni régénérer ses chênes-liège.

Le travail d'animation et de développement mené par l'association syndicale libre de gestion de la suberaie varoise est efficace dans ce sens et doit être soutenu.

5.1.5 Renforcer les efforts d'animation auprès des propriétaires forestiers pour mettre en place des "contrats de sylviculture durable"

Pour que la seule perspective des propriétaires forestiers ne soit pas la spéculation foncière, il faut leur offrir une information sur le rôle joué par leur forêt dans le projet global de territoire et leur proposer un "contrat" qui reconnaisse la valeur de leur activité sylvicole.

L'exemple des plans de développement de massif, mis en œuvre par le Centre régional de la propriété forestière (CRPF) à une échelle importante (42 000 ha) montre que les efforts d'animation peuvent, par exemple, entraîner 80 % des propriétaires d'un massif à effectuer une éclaircie dans leur forêt.

A l'image des contrats d'agriculture durable, la protection des espaces naturels a besoin de « contrats de sylviculture durable », individuels ou collectifs. Les propriétaires ou leurs représentants s'engageraient à respecter un cahier des charges, en échange d'un appui financier apporté par ceux qui en bénéficient. Il pourrait s'agir de crédits nationaux ou européens, dans la mesure où le tourisme concerne qui viennent profiter des territoires méditerranéens, ou bien des organismes représentant l'activité touristique locale au titre des retombées économiques générées par le tourisme.

5.2 L'activité agricole

La mission n'a pu se procurer des chiffres homogènes sur l'ensemble des 15 départements. Mais le recul des surfaces agricoles est sévère.

Par exemple, sur les communes littorales des trois départements côtiers de PACA, l'évolution est chiffrée dans le tableau suivant. La surface agricole y a été divisée par deux en

trente ans et ne représente plus que 7 % des territoires. Ces chiffres ne sont pas représentatifs de l'arrière-pays mais ils indiquent une tendance.

Département	1970	1979	1988	2000	Total superficie des communes littorales
Alpes-Maritimes	4 232	2 924	1 985	1 142	51 241
Bouches-du-Rhône	14 245	9 541	7 510	5 744	109 402
Var	24 716	17 739	14 813	13 269	143 425
TOTAL	43 193	30 204	24 308	20 155	304 068

Source : DRAF PACA

Région	Avant-dernier cycle d'inventaire			Dernier cycle d'inventaire			Evolution entre les deux derniers cycles d'inventaire				
	Formations boisées	Landes et friches	Total bois, landes et friches	Formations boisées	Landes et friches	Total bois, landes et friches	Formations boisées			Landes et friches	Total bois, landes et friches
							surface	surf. / an	% / an		
Drôme - Ardèche	487	224	711	537	159	697	50	+3,6	0,7%	-65	-14,8
Languedoc-Roussillon	805	704	1 508	974	545	1 519	170	+14,1	1,8%	-159	+10,7
PACA.	1 195	530	1 725	1 342	400	1 742	148	+10,3	0,9%	-130	+17,5
Corse	228	474	702	252	432	685	24	+2,2	1,0%	-41	-17,5
Total	2 714	1 932	4 646	3 107	1 536	4 642	392	+30,0	1,1%	-396	-4,1

Source : IFN

Si, par le passé, la diminution des surfaces agricoles a alimenté les friches, il ne semble plus que ce soit le cas. C'est l'urbanisation qui supprime les terrains agricoles, moins efficacement freinée que sur les terrains forestiers.

L'analyse, ci-dessous, des résultats de l'Inventaire forestier national, montre que la surface de la forêt s'accroît par boisement (naturel surtout) des landes pâturées plus ou moins récemment et des friches anciennement cultivées qui diminuent d'autant. Le total "forêt + landes et friches" ne bouge plus.

Cette constatation, vérifiée sur le littoral, pose question dans l'arrière-pays où la déprise agricole semble encore active. Il faudrait une étude plus fine car les landes et friches peuvent recouvrir à la fois des zones activement pâturées et des terrains abandonnés par l'agriculture.

Cette forestation des landes supprime crée une continuité entre les massifs forestiers. Et l'avancée de l'urbanisation dans les terrains agricoles supprime des zones tampons qui protégeaient les habitations de la propagation des incendies de forêt.

C'est pourquoi la mission considère que la protection des surfaces agricoles doit être une priorité des projets territoriaux au même niveau que celle des espaces naturels.

Concrètement la mission a retenu quatre recommandations.

5.2.1 Poursuivre l'effort pour concevoir et mettre en œuvre de grandes coupures de combustible entre les massifs forestiers, entretenues par l'activité agricole

L'été 2003 a mis en évidence le rôle joué par ces grandes coupures dans l'arrêt du feu. Il a aussi confirmé que ce rôle ne peut être absolu, en l'absence de combattants du feu que si le sol est nu. Le moindre talus enherbé, la moindre haie, peuvent servir de cheminement au feu pour s'infiltrer dans un terroir agricole. Mais il le fait alors sans puissance et une intervention légère peut l'arrêter.

Le réseau « coupures de combustible » recueille et diffuse l'expérience progressivement acquise et permet ainsi d'implanter ces coupures sur des bases solides. L'expérience des Pyrénées-Orientales sur les coupures viticoles montre qu'il est possible d'avancer dans ce sens. La Chambre d'agriculture du Var vient de présenter une « proposition de plan d'action de la profession agricole pour la prévention de incendies ». Ce plan présente les conditions qu'une activité agricole sur une grande coupure doit réunir : utile dans le cadre d'un plan concerté, viable techniquement et économiquement, pérenne dans son statut et sécurisée face au risque d'incendie qu'elle est faite pour affronter. Il est ensuite fourni une sorte de « boîte à outils » présentant les techniques requises dans ce domaine.

Si le code forestier prévoit l'implantation de coupures de combustible, il ne peut imposer l'activité agricole au propriétaire. Seule la maîtrise foncière permet l'assurance d'un usage agricole dès que l'on a trouvé un exploitant.

Enfin, l'installation de certaines activités agricoles très efficaces contre les feux de 2003, comme la vigne ou l'olivier, se heurte à des quotas communautaires de surface. Il faudra veiller à lever, au moins, les obstacles pour l'olivier.

5.2.2 Revoir les plafonnements et les mécanismes des contrats d'agriculture durable (CAD) pour leur permettre de s'adapter au cas d'un exploitant qui entretient une coupure de combustible

Si un contrat est nécessaire pour cultiver ou pâturer une coupure de combustible, c'est que le cahier des charges est exigeant et le terrain pas toujours favorable. L'agriculteur aura donc généralement intérêt, dans le cadre des règles actuelles, à contracter sur des spéculations plus faciles qui lui permettront d'atteindre son plafond sur moins de surface ou avec moins de contrainte. L'inquiétude est grande que des dispositifs qui fonctionnent ne soient remis en cause par les règles actuelles des CAD.

5.2.3 Indemniser les agriculteurs participant à des coupures de combustible, dont la récolte a été détruite par l'incendie

On ne peut inciter des agriculteurs à jouer le rôle de pare-feu que s'ils sont indemnisés de leur perte lorsqu'ils remplissent, face à un feu, ce rôle de service public.

5.2.4 Etudier activement des dispositions permettant de maintenir l'utilisation agricole des sols

Le projet de loi sur les affaires rurales envisage la création de zones d'agriculture protégée. Cette mesure serait à double tranchant dans les zones méditerranéennes, car si elle ne s'applique pas à toutes les terres agricoles, elle suggèrera fortement que les terres qui ne sont pas classées sont constructibles.

Une proposition est à étudier de près, avec des opérateurs publics du type de l'établissement public foncier régional de PACA et dans l'esprit déjà exprimé par le document de stratégie de l'Etat en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. L'acquisition foncière par la collectivité est une solution efficace mais les coûts en limiteront l'importance. Pour remédier à cette difficulté, il faudrait :

- établir un droit de préemption régional sur les zones agricoles des PLU (ou des POS) ;
- développer des groupements fonciers agricoles (GFA) mixtes à financement majoritairement privés, mais dans lesquels la région garderait une part, au titre d'une servitude *non aedificandi* (à moindre coût) justifiant l'exercice de son droit de préemption, mais sans avoir à s'engager dans la gestion d'exploitations agricoles.

6 Les contrats de reconstruction écologique

Les grandes lignes du contenu des contrats de reconstruction écologique, que la mission a présentés dans son rapport d'étape, sont rappelés ci-dessous. Des précisions figurent dans l'annexe 11.

6.1 L'affirmation d'une volonté politique

Un contrat : car les acteurs concernés sont nombreux et que leur apport ne peut être obtenu uniquement par la réglementation (on l'a constaté avec le débroussaillage). Un contrat, aussi, parce que chacun ne peut réussir que si les autres travaillent de manière complémentaire. Un contrat, enfin, pour associer des responsables qui disposent légitimement, en vertu de la décentralisation, d'une partie du pouvoir pour agir sur la reconstruction. Ce contrat sera un contrat cadre, pour traiter les problèmes dans leur ensemble. Mais il devra être décliné en contrats locaux, en fonction des territoires touchés par les feux.

...de reconstruction : c'est bien d'une reconstruction qu'il s'agit. Il ne suffit pas de reconstituer simplement les espaces boisés détruits. Il faut reconstruire un territoire, avec sa dynamique d'aménagement et sa logique d'organisation. Il faut reconstruire les relations entre les différentes catégories de personnes intéressées par la vie et la présence des milieux naturels. Il faut reconstruire un ensemble de règles permettant de bénéficier de la relation avec la nature, sans mettre en péril les personnes et les biens.

...écologique : l'écologie a pour objet l'étude des rapports des êtres vivants avec leur milieu naturel. Les incendies de forêt de l'été 2003 sont révélateurs du problème culturel des relations de notre société avec la nature. Un contrat de reconstruction doit donc être "écologique" pour contribuer à améliorer cette relation et ne pas se limiter à restaurer des activités dictées par des intérêts catégoriels. Il doit identifier les éléments de patrimoine naturel qui sont des biens précieux à défendre au même titre que les bâtiments.

6.2 Un ensemble cohérent de mesures

C'est l'ensemble des mesures indiquées dans ce rapport, et non une seule mesure miracle, qui permettra d'avancer dans une gestion de la sécurité vis-à-vis des incendies de forêt. Et c'est l'habitude des acteurs de travailler ensemble qui apportera la cohérence permettant la synergie et donc l'efficacité de ces mesures. La mission a vu les résultats remarquables obtenus là où cette habitude existe.

Pour contractualiser dans des conditions crédibles, l'Etat devra, en particulier, donner des signaux lisibles pour une remise à niveau des moyens de prévention, pour une réponse au manque d'aéronef gros porteur, pour la résorption de l'habitat diffus en forêt et pour la mobilisation de tous les acteurs afin que le débroussaillage soit effectué autour des bâtiments.

Quant à la reconstitution des milieux naturels incendiés eux mêmes, elle demandera un signal financier significatif de la part de l'Etat pour entraîner l'effort des autres partenaires. Elle

devra aussi s'insérer dans les actions pour soutenir les activités agricoles et forestières. Nous soulignerons deux aspects indispensables à cette démarche.

6.2.1 Des études précises sur les urgences et les besoins de reconstitution

Si des audits immédiats doivent être faits pour pallier les risques graves de chutes d'arbres, d'inondation en cas d'orage ou de disparition d'espèce ou de biotope remarquables, il faut prendre du temps et du recul pour évaluer globalement la manière de restaurer le territoire incendié. Les étapes en sont détaillées dans l'annexe 11 qui reprend le rapport d'étape.

6.2.2 L'harmonie avec les dynamiques naturelles

La volonté d'un processus écologique de reconstitution conduit à s'appuyer prioritairement sur les dynamiques naturelles. Cela signifie qu'il faut s'affranchir de la brutalité des opérations qui voudraient avoir "tout, tout de suite" et accepter les itinéraires moins tranchés mais plus harmonieux que déploient les processus de la nature.

6.3 Le respect de la « stratégie » des essences en place

Lorsque les essences d'arbre de la forêt méditerranéenne sont en place, elles développent, pour se reconstituer, des comportements après incendie qui constituent une véritable stratégie de résilience.

Les plus spectaculaires sont le **chêne-liège** et, à un degré moindre, le **pin pignon**. Si l'incendie n'a pas été trop puissant ou a été rapide²⁹, l'épaisseur de l'écorce a protégé l'arbre qui est toujours vivant. Il peut faire de nouveaux bourgeons et reverdir à partir de ses branches. C'est donc l'arbre adulte qui repart l'année suivante et la forêt reprend son aspect. Mais si l'arbre a été trop touché, il dépérit tout de même en quelques années. C'est le cas des chênes liège sur lesquels la levée de liège a eu lieu récemment. Ils ne sont plus protégés par leur écorce et l'incendie tue leur tronc.

Pour la plupart des **autres feuillus**, le feu fait mourir le tronc, mais les racines restent vivantes. L'arbre fait alors pousser des rejets à partir de la souche, plus vite que la pousse d'un jeune arbre car ces rejets sont alimentés par des racines déjà puissantes. La coupe des troncs brûlés, ou recépage, et la taille des rejets, facilitent le retour progressif à un aspect forestier, en une vingtaine d'années.

Le **pin maritime** ou le **pin d'Alep** ont leur tronc généralement tué par le feu et ils ne peuvent pas faire de rejets. Leur stratégie est différente. Les pommes de pin n'ont pas toutes brûlées mais elles ont été chauffées. Dans les jours qui suivent l'incendie, ces pommes ouvrent leurs écailles et la graine tombe au sol où elle peut germer aux premières pluies sans craindre la concurrence des autres plantes qui ont été brûlées.

²⁹ Les incendies de 2003 ont souvent été puissants mais rapides. Les années prochaines permettront de voir si ces arbres ont pu résister.

La forêt de pin se reconstitue alors par des petits semis qui vont pousser, plus lentement que les rejets. Mais si ces pins ont brûlé trop jeunes, avant de produire des graines, la régénération n'aura pas lieu.

6.3.1 *Le comportement des essences vis-à-vis de l'incendie*

Les incendies de 2003 ont ravivé le débat sur le choix des essences. Des voix s'élèvent pour réclamer que l'on « plante des feuillus plus que des résineux ».

Il faut d'abord rappeler que, cet été, dans les conditions extrêmes de sécheresse et de chaleur, toutes les essences ont brûlé, feuillues ou résineuses, sans que se dégagent des résistances au feu significatives, sinon celle des châtaigniers, mais simplement parce que leur propriétaires nettoient sous les arbres pour pouvoir ramasser les châtaignes. On a même vu en Corse une forêt de hêtre brûler cet été. Plus généralement, on a constaté, dans le passé, la même absence de différence significative sur les grands feux, qui ont généralement lieu dans des conditions sévères.

Les démarrages de feux permettent une analyse plus fine. C'est alors la structure de la forêt, en densité et en broussaille, qui conditionne le feu mais pas les espèces d'arbre. Une forêt où les arbres sont serrés va empêcher le sous bois et l'herbe de pousser et laisser le sol propre. En outre, elle fait obstacle au vent. Le feu va avoir du mal à y progresser. C'est le cas des trop rares futaies denses de chêne vert mais aussi de cèdres qui maintiennent leur couvert toute l'année. Les futaies de chênes pubescents qui n'ont pas encore leurs feuilles au début du printemps ou celles de pins à la cime plus claire, ont un effet moins fort.

En revanche, les forêts claires, souvent très embroussaillées sont propices à des démarrages de feu. Et elle ralentissent peu le vent qui propage rapidement l'incendie. C'est le cas typique du pin d'Alep. Son feuillage est très clair et favorise la végétation basse sans arrêter le vent. Dans les stations les plus sèches et les plus ingrates, il est le seul à accepter de pousser sans l'abri d'autres arbres. C'est donc souvent lui qui est présent dans les conditions les plus propices aux départs de feux. Mais si le terrain est débroussaillé, et débarrassé régulièrement des aiguilles, les résineux ne sont pas particulièrement favorables à l'avancée du feu. Des pare-feu débroussaillés peuplés de résineux ont eu un fonctionnement efficace.

6.3.2 *Quelles essences choisir ?*

Si l'on veut privilégier la résilience, il faut choisir, dans leur zone d'adaptation, le chêne liège ou le pin pignon, car ils permettent une reconstitution rapide du paysage et du milieu. Si le choix est d'investir pour une bonne résistance, dans un futur éloigné, au départ d'incendie, il faut cultiver du chêne vert ou du cèdre jusqu'à obtenir des futaies denses. Lorsque ces espèces sont déjà en place, cela est possible. Mais le chêne liège ou le chêne vert, comme les autres feuillus, sont très difficiles à planter en zone méditerranéenne. Les expériences de plantation de feuillus aboutissent généralement à des échecs, sauf si l'on arrose régulièrement, comme lors de la reconstitution de la Sainte-Victoire.

Ce que propose la nature, en l'absence de feuillus, c'est un cycle d'installation où les résineux jouent un rôle indispensable de pionniers. Régénérés par graines après l'incendie (ou, à défaut, plantés avec des techniques qui sont au point), les résineux reconstituent lentement un milieu forestier. En une cinquantaine d'années, ils permettent l'installation progressive de feuillus

sous leur couvert. A leur tour, les feuillus peuvent croître et prendre le relais, offrant la possibilité de constituer des futaies denses moins favorables aux départs de feu, et permettant aussi de reconstituer un peuplement feuillu par rejet de souche, si un incendie survient. Il est difficile de s'affranchir de ce cycle naturel et de sa durée. Et lorsque les incendies sont fréquents, la forêt est condamnée aux résineux. Jusqu'au moment où ces incendies sont trop fréquents pour que les résineux aient le temps d'avoir des graines ; la forêt passe alors à la garrigue ou au maquis, comme dans les environs de Marseille ou dans certains paysages corses. On ne peut alors reconstituer une forêt que si l'on empêche les incendies fréquents et seulement par des plantations de résineux.

La mission a eu connaissance des projets d'étude de l'administration de l'agriculture et de l'environnement ainsi que de l'ONF et des CRPF. Elle confirme l'option proposée qui consiste à **observer et à accompagner les dynamiques naturelles de régénération par des travaux adaptés**. Elle n'a pas jugé utile de reproduire dans le rapport les propositions concertées des services. La mission recommande toutefois de **favoriser l'introduction et le développement du chêne liège, sur sol cristallin et du pin pignon, dans les projets de reconstitution, en raison de leur capacité de résilience**.

7 Coordination et actions transversales

7.1 Les études et les actions de communication nécessaires

7.1.1 *Mieux articuler politique de prévention et de lutte dans une politique de territoire*

Depuis longtemps, le ministère chargé de l'agriculture, par sa branche forestière, est responsable de l'action de l'Etat en matière de prévention contre les incendies de forêt, au titre de la protection nécessaire des espaces forestiers, dans ce qu'on appelle maintenant la gestion durable. Parallèlement, le ministère chargé de l'intérieur, par sa branche sécurité civile et sapeurs-pompier est responsable de l'action de l'Etat en matière de lutte contre les incendies de forêt. Il ne faut pas oublier que, jusque dans un passé récent, il existait des pompiers forestiers dans les Landes et en région parisienne.

Après une période où le partage des responsabilités avait favorisé un certain cloisonnement, des modalités de travail conjoint sont apparues, par des initiatives personnelle et sous l'impulsion de la DPFM dont c'était un des objectifs.

Sans remettre en cause les responsabilités actuelles des services, il résulte de l'évolution juridique du cadre de la prévention, que c'est plus par des actions concertées entre les services de l'Etat et avec les collectivités territoriales que des progrès significatifs sont à espérer dans ce domaine, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Un audit des acteurs nationaux et zonaux de la prévention des incendies de forêt, conduit en 2001, a d'ailleurs montré l'intérêt de recentrer la prévention des incendies de forêt autour d'une gestion concertée du risque et d'améliorer la qualité des relations entre les acteurs concernés.

La concertation inter-services a joué un rôle important dans le cadre du conservatoire de la forêt méditerranéenne à partir de 1987. Elle avait pour fonction de traiter le feu sous ses multiples aspects (communication, prévention et prévision, connaissance et lutte contre les causes des départs de feu, réseau d'alerte et aménagement du territoire). Ce programme ambitieux a connu un début de réalisation : amélioration de la connaissance des causes d'incendie et des formes de détection et d'intervention rapide, par exemple. Ces efforts collectifs se sont cependant relâchés et la coordination des initiatives s'est quelque peu assoupi.

Certes, la mission a constaté que les échanges entre services étaient riches et fructueux en Corse-du-Sud, dans le Vaucluse et dans le Gard et que des avancées encourageantes concernaient des actions susceptibles de renforcer la synergie entre politiques de prévention et de lutte, comme le développement des systèmes d'information géographiques, autour d'une base de données feux de forêt mutualisée, la constitution des atlas départementaux des aléas, pour élaborer des PPRif et pour enrichir les SDACR ou l'expérimentation des brûlages dirigés qui associent la manipulation du feu avec la préparation des territoires.

Toutefois, si elle ne peut tirer de conclusions définitives pour l'ensemble des départements. Il lui est apparu que de nombreux acteurs s'ignoraient voire qu'ils se trouvaient parfois dans la situation d'associés concurrents.

Ainsi, les deux SDIS de Corse coordonnent peu leurs actions et les politiques globales de prévention et de lutte dans les départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud reposent sur des fondements totalement différents sans que les spécificités géographiques locales ne permettent de justifier ces choix³⁰.

Par ailleurs, lorsque les forces de l'ordre ont été mobilisées durant l'été, leur action a été reconnue efficace par l'ensemble des acteurs. Toutefois, la coordination avec les sapeurs-pompiers ou les personnels de l'ONF ou des DDAF s'est révélée insuffisante. D'une part, la gendarmerie et la police doivent répondre à l'afflux touristique estival, d'autre part cette coordination n'est pas formalisée ni intégrée par tous. La mission recommande donc que soient constituées des patrouilles mixtes associant les gendarmes, les agents de l'ONF et des services départementaux de l'agriculture ou encore les militaires des modules adaptés de surveillance, **comme le permet le protocole Héphestos**.

Par ailleurs, la constitution, à l'échelon départemental, d'une équipe associant policiers, gendarmes, forestiers, sapeurs-pompiers et chargée de réfléchir sur les causes de feu, de définir un zonage des départs en fonction des données statistiques les plus fiables, devrait permettre une meilleure approche du risque.

La mission recommande donc d'utiliser les actions en cours (autour des SIG, des PPRIF, des SDACR, des brûlages dirigés) pour favoriser et formaliser une politique de gestion des risques articulant prévention et lutte.

7.1.2 Relancer les instances de coopération

Au niveau départemental, la mission a constaté que la sous commission de sécurité relative aux incendies de forêt, existant au sein de la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, pouvait être une bonne instance de coopération, surtout quand elle s'appuyait sur un groupe de travail actif. Il conviendra cependant d'articuler son action avec celle de la commission départementale de prévention des risques naturels qui vient d'être créée par la loi.

Sans prétendre tout expliquer, la mission a noté une corrélation entre la qualité et la confiance du travail en commun des services concernés (DDAF, SDIS, Conseil général, ONF, DDE...) et le succès des actions entreprises. La formalisation de ce travail en commun en s'appuyant sur une mission inter-services peut être une manière de consolider ce qui repose trop uniquement sur l'initiative des personnes.

Au niveau zonal, la mission a constaté l'existence de nombreuses structures de coopération potentielle, mais aussi une usure assez générale, en particulier au niveau de leur articulation.. Seules les trois principales seront évoquées.

L'entente interdépartementale pour la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie, qui fédère les conseils généraux des départements de la zone, parvient difficilement à mobiliser les élus sur ses actions. Si certaines de ses initiatives permettent des progrès techniques indéniables, cette assemblée n'est pas aujourd'hui l'aiguillon pour un véritable débat stratégique.

³⁰ *Rapport sur les finances et les compétences de la collectivité territoriale et des conseils généraux de Corse, IGF – IGA.*

Le conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, placé auprès du préfet de zone Sud réunit des représentants des départements, des régions, des sociaux-professionnels et des administrations concernées. Il est actuellement en quasi sommeil.

La délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM), service du préfet de zone Sud (qui assure le secrétariat du conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne) a joué un rôle important pour dynamiser la politique de prévention et donner une cohérence aux actions financées par le Conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM). Il a aussi donné l'exemple du travail commun entre ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur. Mais il a connu une évolution inquiétante, à la suite de la diminution des crédits du CFM, d'un certain désengagement du ministère chargé de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et de l'absence d'un statut juridique. La mission est dirigée à temps partiel par un sous-préfet, placé sous l'autorité du préfet délégué à la sécurité, dont les activités, dans la zone Sud, sont bien évidemment orientées en priorité sur la sécurité publique.

Les pouvoirs des préfets de zone ont été clarifiés et étendus par le décret n° 2002-84 du 16 janvier 2002. Le niveau zonal a, en effet, montré toute sa pertinence dans l'organisation et la mise en œuvre de la prévention et de la lutte contre les grands incendies de forêt, en particulier ceux de l'été 2003 dans la zone méditerranéenne. C'est donc à ce niveau décisionnel qu'il y a intérêt à fédérer, en premier lieu, les différents services qui concourent à l'action publique de prévention. Et l'exemple de l'ONF qui a développé un échelon zonal actif, a montré l'efficacité de cette option.

La mission serait favorable à voir la DPFM, dont il faut valoriser la compétence et l'expérience, évoluer vers une structure de type « mission inter-services », rassemblant autour du Préfet de zone les différents services impliqués (Etat-major zonal, DRAF zonale, DIREN zonale, DRE zonale, ONF zonal), et constituée d'experts chargés de mission de chacun des services représentés, qui serait à même de tenir son rôle fédérateur. Cette structure, associant d'autres acteurs concernés, serait l'interlocutrice naturelle de l'Entente interdépartementale. Les crédits du CFM seraient alors gérés directement par le DRAF zonal.

La représentation collégiale des chefs de service au niveau zonal pourrait ainsi constituer le noyau exécutif d'un conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne rénové, à l'intérieur duquel il apparaît souhaitable de mieux associer les maires au côté des autres représentants des collectivités territoriales.

Selon les recommandations du rapport de la cour des comptes rendu public en 2000, et à la lumière de l'audit mené en 2001, une évaluation des résultats du CFM permettrait d'éclairer la démarche stratégique indispensable pour dynamiser les politiques d'action contre les incendies de forêt.

7.1.3 Organiser les études et les actions de communication nécessaires

Qui pense à l'action de l'Etat en matière d'incendies de forêt, lutte et prévention, pense essentiellement à :

- une intervention directe sur le terrain (action de ses agents dans la lutte et la coordination de celle-ci, mise en place de moyens techniques et financiers, etc.) ;

- la mise en place de la législation et de la réglementation et les actions pour faire respecter les normes édictées (par exemple, mise en place de PPRif, respect des règlements d'urbanisme, etc.).

Il est apparu à la mission que, pour les incendies de forêt, deux autres modes d'action étaient souvent oubliés alors même qu'ils pourraient apporter beaucoup, notamment en matière de prévention. Il s'agit de la mise sur pied **d'actions de connaissance des phénomènes et des possibilités d'action transversales avec tous les représentants du corps social et d'actions de communication.**

En matière de connaissance des phénomènes:

- des divergences entre les différentes sources sont apparues concernant l'estimation des dégâts provoqués par les feux et l'analyse des causes de départ de feux (voir parties 1 et 2) ;
- des carences très fortes ont pu être relevées à la fois en matière de connaissance des dégâts humains et matériels (nombre de morts et de blessés, constructions et entreprises touchées, nombre de personnes secourues et d'habitations défendues par les services de secours, etc.), en matière de connaissance de l'urbanisme et de son évolution (et comment pourrait-on mettre en place les schémas directeurs que la mission recommande si l'on ne connaît pas l'évolution antérieure et le point zéro ?) et en matière de connaissances économiques (si les coûts directs pour l'Etat et les collectivités finissent par être cernés avec bien des difficultés, le coût des dégâts aux biens privés et, surtout, les coûts indirects immédiats ou à moyen terme restent totalement inconnus : impact sur le tourisme, évolution des coûts de défense des habitations dans divers scénarios d'évolution de l'urbanisation, etc.) ;
- si collecter l'ensemble de ces connaissances est loin d'être du seul ressort de l'Etat, il lui en revient une part et c'est à lui d'impulser la recherche et les études complémentaires, ce qui amène à la deuxième carence.

En matière d'actions transversales et de communication, les représentants de l'Etat déconcentré ont également un rôle important à jouer. Cela va d'un porter-à-connaissance du risque qui est inscrit dans la loi mais semble fait *a minima* – quand il est fait – ce qui peut susciter les actions des professionnels à travers divers organismes représentatifs dont les chambres consulaires. Force est de constater que quelqu'un qui est actuellement propriétaire en forêt méditerranéenne ne reçoit pratiquement aucune information sur les risques qu'il court, les obligations légales (débroussaillage) auxquelles il est soumis et la manière de les remplir, les possibilités qu'il a de s'équiper pour mieux protéger son bien, l'attitude qu'il doit avoir en cas d'incendie, etc. Pourtant, concevoir et diffuser la documentation *ad hoc* devrait demander d'autant moins d'efforts que les divers professionnels, depuis les assurances (qui ont indiqué à la mission leur position favorable à ce sujet) jusqu'aux entreprises de débroussaillage et aux vendeurs de moto-pompes, auraient tout intérêt à s'associer et à relayer de telles actions.

7.2 La prise en compte de tous les aspects économiques des incendies de forêt

7.2.1 Relier l'activité économique et la forêt

Malgré le nombre accru de mises à feu volontaires, la majorité des incendies sont dus aux imprudences et aux accidents. **C'est donc l'activité humaine ordinaire dans la zone concernée qui crée le maximum de risques.**

Le drame de la forêt méditerranéenne est que cette activité humaine n'a plus beaucoup de lien conscient avec la forêt. A contrario, le succès de la défense contre l'incendie en Aquitaine tient, en grande partie, à ce qu'une activité économique forestière active repose sur la forêt. Cela conduit beaucoup d'acteurs locaux à s'impliquer dans sa protection et à réinvestir pour la reconstituer quand elle est détruite.

Il apparaît donc essentiel en région méridionale de trouver des moyens de relier l'activité locale et la forêt. L'éducation et la sensibilisation sont utiles vis-à-vis des imprudents, mais il faut aller plus loin.

Selon une enquête de la Chambre de commerce et d'industrie du Var, l'incendie de près de 20 000 ha de forêts pourrait avoir supprimé environ 10 % de recettes à l'activité touristique du département. Cet ordre de grandeur permet d'illustrer la valeur économique apportée par la forêt protégée.

Il faut donc rechercher des mécanismes et un consensus pour un réinvestissement financier d'une partie des recettes de l'activité touristique vers la protection de la forêt, tant pour les équipements DFCI et le débroussaillage que pour le soutien d'activités sylvicoles ou agricoles (exploitation du bois énergie, du liège, entretien des coupures agricoles, etc.). Cet apport ne doit pas exonérer la solidarité nationale ni celle de l'Europe, qui trouve dans cette zone un espace privilégié pour ses loisirs et son équilibre naturel. Si cet apport est obtenu par la fiscalité ordinaire, il sera important de le faire connaître pour que le lien ainsi créé soit explicite et conscient.

7.2.2 La nécessité d'une expertise globale

Les aspects économiques des incendies de forêt sont essentiels, même s'ils ne doivent pas occulter un bilan humain qui justifie à lui seul des actions de prévention importantes. Malheureusement, la mission a pu constater qu'il existait une carence totale en spécialistes de ces questions pouvant regrouper les chiffres et tirer les conclusions qui s'imposent. Il serait tout à fait nécessaire que les universités ou laboratoires de recherche régionaux s'emparent de ce sujet. Celui-ci est essentiel dans une région méditerranéenne qui prévoit encore un fort développement d'activité, d'urbanisation, assorti de l'arrivée d'une population importante.

Pour donner quelques exemples, si la mission a pu avoir connaissance de chiffres pour le surcoût des moyens de défense contre l'incendie en 2003³¹, sur certains coûts très partiels du

³¹ *Rapport relatif au surcroît de dépenses supportées par certains services départementaux d'incendie et de secours à l'occasion de la campagne des feux de forêts de l'été 2003*, IGA – IDS, octobre 2003.

débroussaillage le long des routes ou autour des maisons, elle n'a pu faire que des estimations très sommaires sur le coût des dégâts matériels aux habitations, constructions, entreprises, campings, etc. à partir d'éléments eux-mêmes imprécis sur le nombre d'implantations touchées. Par contre, si l'impact sur le tourisme local a été fort comme cela a parfois été annoncé dans les médias, il reste totalement impossible d'évaluer le manque à gagner correspondant.

A fortiori, tous les éléments pouvant conduire à de véritables calculs économiques permettant d'éclairer des décisions à court ou moyen terme sont inaccessibles. Ils requerraient l'intervention de professionnels si l'on veut éviter de faux raisonnements. On peut citer par exemple, l'impact sur le tourisme dans les années futures, la rétro-action des sommes dépensées pour réparer les dégâts sur l'économie locale (remboursements par les compagnies d'assurance notamment, qui conduisent bien entendu à la réalisation de travaux), coût de divers scénarios d'évolution de l'urbanisation.

Cette carence ouvre la porte à de faux raisonnements contre lesquels la mission met en garde.

Par exemple, il apparaît que si les coûts directs des incendies de 2003 restent relativement modestes (ils se chiffrent en dizaines de millions d'euros). Or, ils ne doivent pas servir de seules base à des prises de décision car les coûts indirects peuvent être d'un autre ordre de grandeur.

De même, il est apparu clairement que les moyens de lutte étaient arrivés en 2003 à la limite de leurs possibilités de défense de l'habitat existant, ce qui n'a certainement pas été sans conséquence sur l'extension des feux et même sur le bilan humain. Pour effectuer un raisonnement économique sain, la poursuite de l'urbanisation actuelle devrait voir mis en balance au moins deux types de coûts : coûts d'une augmentation à due proportion des moyens de secours ou coût induits par des dégâts (directs et indirects) d'une catastrophe dont la fréquence de retour peut être de l'ordre de dix ans si l'on en juge par la fréquence de retour de surfaces incendiées analogues, coûts qui ne pourraient qu'exploser puisque les secours seraient alors insuffisants (outre l'augmentation des risques pour les personnes). On voit immédiatement qu'un raisonnement sommaire sur les seuls coûts directs de 2003 pourrait conduire à une décision aberrante – celle de ne rien faire – alors que la prise en compte d'une logique économique complète, qui reste à élaborer, conduirait sans doute à un résultat inverse.

De la même façon, le calcul de rentabilité de l'exploitation de la forêt méditerranéenne, s'il apparaît déficitaire ou tout juste équilibré sur les bases actuelles, pourrait devenir très positif s'il implique des économies par ailleurs, par exemple en coûts de débroussaillage obligatoire.

CONCLUSION

Le lourd bilan de l'été 2003 est en grande partie dû aux conditions climatiques exceptionnelles. La mission a ainsi pu constater que les tactiques en place avaient été pertinentes, à la mesure des moyens et de leur usure : l'attaque des feux naissants a réduit le nombre d'incendies catastrophiques ; lors de ces incendies catastrophiques, la priorité donnée à la protection des personnes et des biens a réduit le nombre de maisons brûlées et a permis d'épargner des vies humaines. La réaction des services a été à la mesure de l'urgence et de la gravité de la situation.

Mais on ne peut se satisfaire en pensant que le bilan aurait pu être bien pire sans les efforts consentis pour gérer la crise. En effet, la stratégie qui peut articuler les tactiques adoptées n'est pas apparue clairement. Depuis les choix stratégiques de 1986 qui voulaient réduire l'impact des grands feux par une structuration des territoires, au-delà de la réduction des petits feux, la réflexion s'est attachée aux moyens et aux techniques, alors que la décentralisation se mettait en place et que la zone méditerranéenne se développait.

Au vu d'un certain délitement des dispositifs, des hésitations de la concertation et de la coordination des actions, des risques créés par une urbanisation anarchique, il apparaît urgent de réfléchir aux nouveaux enjeux et d'élaborer une stratégie globale nourrie par un débat public, car beaucoup des recommandations exprimées dans ce rapport supposent un consensus impossible à obtenir sans une vision claire et partagée des objectifs et des enjeux qui les sous-tendent et, en premier lieu, sur le statut qui sera accordé au patrimoine naturel, les limites que l'on entend apporter à sa réification et la manière dont la population urbaine perçoit sa conservation ou son entretien.

Car ce questionnement, qui pourrait apparaître comme vaine spéculation, a des conséquences très concrètes. Quand le commandant des opérations de secours reçoit la consigne classique de donner « priorité aux personnes et au biens », nul ne conteste la priorité aux personnes. Mais doit-on continuer à considérer que, parmi les biens, il faut toujours donner la priorité aux constructions ? La collectivité pense-t-elle faire le bon choix pour l'avenir en laissant brûler le milieu naturel, qui mettra un siècle à se reconstituer ? Car le choix inverse, celui de se battre pour le milieu naturel, risque peut-être de provoquer l'incendie de quelques maisons, généralement non débroussaillées, mais que les assurances permettront de reconstruire rapidement. Cependant, si la protection de la forêt est couronnée de succès, les constructions elles-mêmes peuvent être épargnées par le feu. Sur les deux fronts, le gain serait maximal.

Un débat stratégique sur la place de la forêt dans l'aménagement des territoires méditerranéens et sur la gestion collective de la sécurité qu'elle implique serait donc de nature à enrichir l'analyse et à mieux cerner les implications de ces choix. Ce débat pourrait être mené au sein du conseil d'orientation de la forêt méditerranéenne, rénové dans ce but, et animé par la délégation pour la protection de la forêt méditerranéenne et par l'entente interdépartementale.

Au moment de « reconstruire » les territoires dévastés, il est donc urgent de cerner la substance du risque futur. Soit il est admis que l'année 2003 restera une exception et il suffit de reconstituer un dispositif résistant aux années « normales », mais qui sera insuffisant pour faire face, de nouveau, à des conditions extrêmes. Soit il est choisi de reconstituer un territoire adapté à ces conditions extrêmes. Cette dernière solution pourrait à la fois être très difficile et très coûteuse.

Une option médiane repose sur les indications suggérées par le changement climatique qui prévoient que les situations météorologiques extrêmes risquent de se faire plus fréquentes. Elle conduit à **rechercher une situation donnant l'assurance d'une résistance aux risques des années normales mais se préparant à subir des débordements lors des années exceptionnelles et donc gérant la « part du feu »**. Elle repose, en particulier, sur une réactivation de la concertation entre services de prévention et services de lutte au niveau départemental comme au niveau zonal.

Gérer la part du feu, cela signifie accepter certaines contraintes : reconstitution des écosystèmes « résilients », c'est-à-dire capables de se restaurer naturellement après un incendie ; auto-protection de l'urbanisation située en lisière de forêt , afin d'éviter la mobilisation de la majorité des forces de sapeurs-pompiers autour des constructions ; de la même manière, auto-protection de certains sanctuaires écologiques, ce qui nécessite des interventions de gestion vigoureuses, au moins en périphérie ; renforcement de la formation des sapeurs-pompiers, afin qu'ils gardent en permanence une connaissance et une capacité d'organisation pour affronter de grands feux et pas seulement des feux naissants.

Mais évidemment, il faut, en premier lieu, chercher à réduire la part du feu. Cela suppose donc de pouvoir faire face à une multiplication des départs d'incendie. Sans surdimensionner les dispositifs en année normale, une méthode prédéfinie est nécessaire pour que la surveillance, la prévention et la lutte puissent bénéficier de moyens supplémentaires lorsque se produisent les conditions d'une année exceptionnelle, sans que ces moyens soient mal préparés ou mal adaptés à leurs missions, comme cela a pu être le cas en 2003. C'est de la souplesse et de la réactivité d'un tel dispositif ainsi que du rodage préalable à sa mise en œuvre que dépendra la réduction de la part du feu lors des années à hauts risques.