

Retour d'expérience sur les incendies de 2003 en forêt méditerranéenne

par Jean-Hugues BARTET

***Jean-Hugues Bartet n'avait
malheureusement pas pu assister
à nos débats lors des Assises.
Il nous a cependant semblé utile
de faire part, en publiant cet
article qu'il a écrit pour la revue
du GREF, des importantes
conclusions qu'il a tirées
de son travail d'inspection
générale effectué
avec ses collègues
de l'intérieur
et de l'environnement, à la suite
des incendies de l'été 2003.
A l'heure où nous publions
ces actes, il est sans doute bon
de les rappeler...***

Un démarrage rapide

C'est une commande orale des trois ministres chargés de l'agriculture, de l'intérieur et de l'environnement qui a mobilisé, dès le mois d'août 2003 le travail de leurs corps d'inspection respectifs. La lettre de mission n'a été signée que le 15 septembre, mais le rapport d'étape demandé a pu être remis le 30 septembre.

Il faut mentionner deux particularités de cette mission. Tout d'abord, un intérêt de Matignon pour réagir vite, au moment où se développait une polémique sur la gestion de la canicule. D'autre part, l'apparition du terme de « contrat de reconstruction écologique » auquel il fallait trouver un contenu. C'est donc un délai court qui était fixé, donnant à la mission un rôle de détection des points d'inflexion nécessaires dans la politique de l'Etat en la matière, plus qu'une étude systématique de mesures à prendre.

Une mission interministérielle s'est donc rapidement constituée avec le Conseil général du G.R.E.F., l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de l'environnement. Elle a aussitôt proposé de s'adjoindre le Conseil général des ponts et chaussées, compte tenu du poids de l'urbanisation sensible aux incendies de forêts.

Un travail en deux phases

Une première phase a permis d'établir un rapport d'étape ébauchant les grandes lignes d'un constat. Ainsi, il apparaissait nettement une évolution de la problématique des incendies de forêt :

- S'agit-il de protéger la nature ou de se protéger d'elle ? Quel projet de société sous-tend la gestion de ces risques ?

- N'est-on pas en train de payer la rançon d'un certain succès ? Nous y reviendrons.

- Une telle année exceptionnelle, avec sa probabilité croissante de se reproduire, ne nous rappelle-t-elle pas la nécessité d'une culture du risque ? Ce qui signifierait que la part du feu n'est pas un scandale mais quelque chose à gérer lucidement.

- Enfin, l'économie locale, en particulier touristique, peut-elle encore se désintéresser des efforts de protection de la forêt contre les incendies ? Les pertes financières qu'elle a subies l'été dernier incitent à penser que non.

Le rapport d'étape apportait aussi un éclairage sur ce que devrait être un « contrat de reconstruction écologique » : un « contrat » monté en négociation avec les partenaires concernés ; une « reconstruction » où tout se tient, éclairée par une réflexion stratégique ; un effort écologique qui affirme une volonté de relation avec la nature. Face à certains débats sur la plantation d'autres essences, la mission affirmait l'importance de s'appuyer sur la dynamique naturelle des espèces qui sont en place et sur la « résilience » des associations végétales. Quant au contenu des

actions, le rapport prenait acte du travail de proposition réalisé par les services compétents.

La seconde phase a privilégié les retours d'expérience sur le terrain, à la fois dans des départements très touchés, mais aussi dans des départements ayant connu des risques élevés mais peu d'incendies. Elle a pu bénéficier des réactions des services sur le rapport d'étape et a conduit à remettre aux ministres commanditaires un rapport final le 3 décembre 2003.

Le rapport final

Le rapport final a été présenté selon différents thèmes : le bilan et les causes, la prévention, l'urbanisation, la lutte, les activités agricoles et forestières, les contrats de reconstruction écologique, la coordination.

Il faut bien considérer que la mission n'avait pas pour objet de décrire l'ensemble du dispositif idéal, mais de proposer des impulsions reconnues nécessaires au cours de ses investigations. Sur quels points la politique de l'Etat en matière de protection contre les incendies de forêt peut-elle être améliorée ?

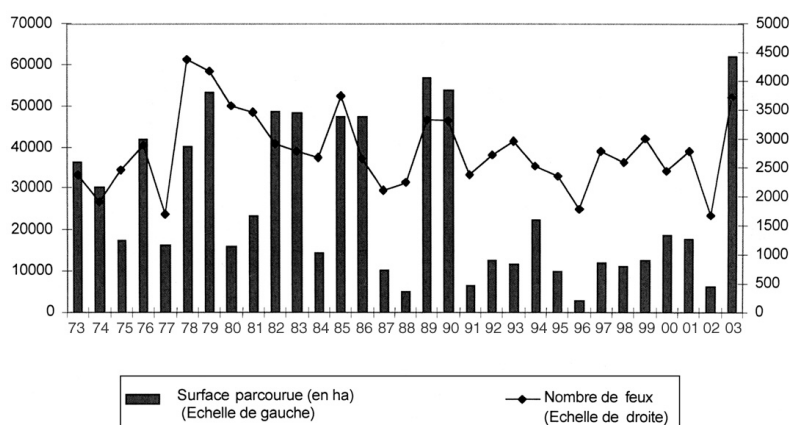
C'est pourquoi nous adopterons ici une présentation reposant sur les principales recommandations regroupées autour des quatre types d'enseignements tirés de la relecture de ces incendies.

Comme ingénieur du GREF, j'insisterai plutôt sur les aspects liés à la protection de la forêt et des autres espaces naturels ainsi qu'à la prévention. J'évoquerai aussi les autres volets. Par contre, je n'insisterai pas sur l'effet cumulé de la sécheresse et de la canicule. Le caractère exceptionnel de leur intensité respective et de leur conjugaison aurait pu justifier à lui seul l'importance des dégâts constatés. Mais d'autres leçons méritent aussi d'être tirées.

Premier enseignement : pour agir plus efficacement, il est nécessaire de connaître les causes.

C'est la circulaire du 22 janvier 1987 du ministre chargé de l'agriculture qui définit, encore maintenant, l'essentiel du dispositif de prévention. D'après cette circulaire, l'objet de la prévention est d'atténuer les causes des

Fig. 1 :
Evolution du nombre
d'incendies
et de la surface brûlée
depuis le début
des statistiques
Prométhée
sur les 15 départements
de l'Entente



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.

Beaucoup de travail et de progrès ont été faits sur le premier point autour du comportement du feu. Il faut, bien sûr, poursuivre dans ce sens, en particulier pour encourager les retours d'expérience partagés. Il est important aussi de mieux distinguer les risques principaux selon les phases de feux :

- avant : le risque est que quelqu'un allume un feu par imprudence ou par malveillance ;

- au début du feu, le risque est de tarder à l'étouffer et de le voir s'échapper ;

- sur un feu établi : le risque est de multiplier les destructions de milieux naturels ;

- sur un feu-catastrophe : le risque concerne les dégâts aux personnes et à l'urbanisation.

Mais, pour l'avenir, un investissement important doit maintenant être consenti sur les causes de départ et le comportement des imprudents (certains départements le font et obtiennent des résultats positifs).

Les investigations pour mieux connaître les causes des incendies doivent être développées. Il faut aussi améliorer la collecte *Prométhée* des données sur les incendies de forêts. En particulier, il faut systématiquement pouvoir distinguer entre les causes avérées et les causes présumées ou probables.

Enfin, il est nécessaire de sensibiliser et communiquer, autour du comportement des imprudents.

Deuxième enseignement : nous avons vécu, l'été dernier, la rançon d'un succès relatif.

Il y a lieu de parler de succès, car le tré-pied : équipements de terrain, surveillance et guet armé, attaque des feux naissants a bien fonctionné pendant dix ans. Mais nous en

avons payé la rançon, car ce succès a laissé s'installer une usure du dispositif qui se manifeste dans plusieurs domaines.

Les financements de l'État pour la prévention et l'entretien des équipements ont baissé. Il faut les redynamiser en coordination avec ceux des collectivités locales qui se sont accrus. En particulier, un meilleur ciblage des opérations est nécessaire.

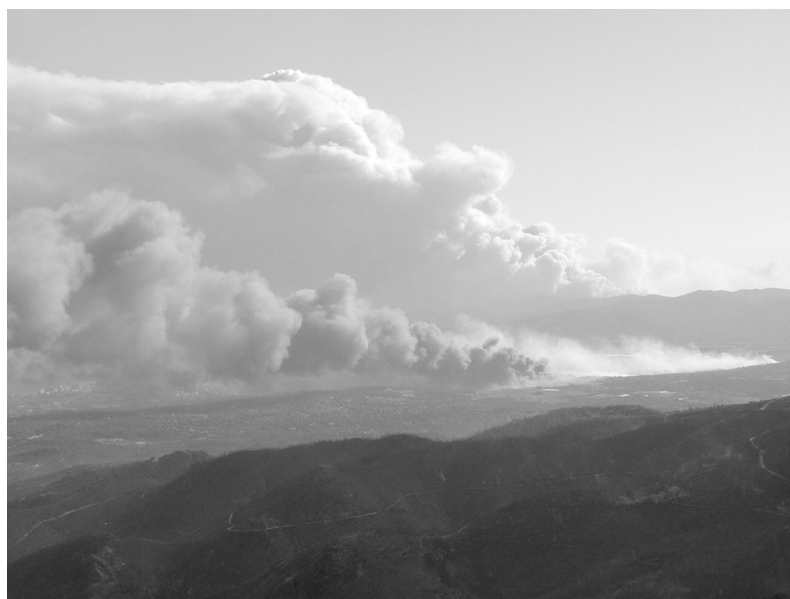
Si la législation et les règlements ont fait des progrès, leur application ne suit pas au même rythme (quand il n'y a pas reculé, comme ce fut le cas de la loi SRU sur les zones NB d'habitat diffus en forêt). Ainsi, un effort conjugué est nécessaire pour faire appliquer le débroussaillage autour des maisons, reconnu efficace. Par contre, un travail de définition des objectifs et priorités du débroussaillage linéaire est indispensable pour obtenir un minimum de consensus sur une doctrine et pour avoir les moyens de la faire respecter.

Les pompiers ont progressivement perdu en expérience des grands feux. Il faut donc redéfinir les dispositifs de formation pour qu'un savoir-faire reste vivant, même en l'absence de gros sinistres.

Les avions de la flotte actuelle sont efficaces sur les feux naissants, mais peu adaptés sur les grands incendies, car leur capacité en eau est moyenne. Une étude est urgente pour définir de quelle manière associer des aéronefs gros porteurs à la lutte en cas de besoin, en précisant le type le plus adapté : avion ou hélicoptère.

Photo 1 :

Le feu de Puget-sur-Argens le 28 juillet 2003
Photo SDIS 83





Le feu tactique et le contre-feu sont les seuls moyens de lutte dont l'efficacité ne diminue pas quand la puissance du feu augmente. Mais l'expérience s'en perd. Seuls quelques noyaux comme l'Office national des forêts, les forestiers-sapeurs ou la cellule des pompiers du Gard en gardent la connaissance et la pratique. Il y a besoin de sécuriser juridiquement ces techniques et d'assurer des formations pour qu'elles soient bien encadrées.

Ces mesures peuvent empêcher une nouvelle usure et assurer un certain succès. Cependant, pour ne pas payer trop cher la prochaine rançon, lors d'une nouvelle année exceptionnelle, nous devons nous préparer à une meilleure réactivité. C'est-à-dire qu'il faut inventer des procédures pour être capables de mobiliser alors des moyens exceptionnels, car il faudra pouvoir faire plus de patrouilles dissuasives ou faire venir en renfort des moyens aériens plus adaptés.

Troisième enseignement : quand les différents services concernés ont l'habitude de travailler ensemble depuis longtemps, la forêt brûle plutôt moins.

Il faut donc systématiser le travail commun entre les services de l'Etat, mais aussi avec les Conseils généraux, les Régions et les communes. Les plans de protection des forêts contre les incendies en sont une bonne occasion.

Ce travail commun mérite de se déployer de multiples façons. Bien entendu, pour définir et réaliser les équipements, comme pour les entretenir. Il doit également permettre de démultiplier une surveillance cohérente, mais aussi d'alimenter et d'utiliser des bases de données géographiques communes des manœuvres et des brûlages dirigés sur les équipements. C'est à travers lui que peut se manifester une bonne articulation du com-



Photo 2 (en haut) :

Traitement d'une reprise à Sillans (Var)

Photo 3 (ci-contre) :

Le feu de La Motte , le 28 juillet 2003, ce jour-là 28 départs de feu ont été enregistrés dans le département du Var
Photos SDIS 83

mandement entre direction nationale de la sécurité civile, préfet de zone et état-major de zone trop isolé à Valabre. De même, il sera facilité par la mise en place de dispositifs de type GPS sur les moyens aériens. En matière de construction, il est la seule chance de stopper la dispersion anarchique de l'habitat dans les zones boisées. Nous pourrions encore continuer car cette énumération n'est pas exhaustive.

Quatrième enseignement : les solutions techniques dont nous venons de parler doivent s'appuyer sur une réflexion politique.

Car il s'agit bien de se poser une question du même type que celles posées par le projet de loi sur les territoires ruraux : quel rôle doivent jouer les espaces ruraux et la nature dans la vie des méditerranéens ?

La mission a essayé de préciser cette question en parlant d'abord d'un rôle d'activité agricole, qu'il est nécessaire de raffermir. Il faut pouvoir y adapter des « contrats d'agriculture durable », qui existent, et des « contrats de sylviculture durable » qui restent à inventer, peut-être cofinancés par les bénéficiaires indirects de la forêt. En particulier, des contrats doivent être passés avec des agriculteurs pour créer ou entretenir de grandes coupures agricoles. Plus généralement, des mesures doivent être trouvées pour mettre en œuvre une protection de l'usage agricole des sols, comme cela a été fait pour la forêt.

L'utilité collective d'évacuer la matière combustible de certaines forêts sensibles, de même que celle de lutter contre l'effet de serre, pourraient s'associer à des contrats industriels. Ceux-ci valoriseraient alors le bois, pour le papier ou pour l'énergie, ainsi que la récolte du liège.

Au-delà des autres rôles, en zone méditerranéenne, le rôle de milieu de vie des espaces naturels est incontournable et pose la question de l'urbanisation. La mission demande que les élus et les autorités de l'Etat conjuguent leurs pouvoirs pour faire un moratoire au mitage de l'espace boisé. Les schémas d'urbanisation doivent être négociés dans une perspective de densification favorisant une plus grande auto-protection de l'habitat, et libérant ainsi une partie des pompiers pour défendre la forêt. Lorsque c'est une condition indispensable, des plans de protec-



tion contre les risques d'incendies de forêts doivent être formalisés. Dans tous les cas, il faut aboutir à des modes constructifs qui empêchent les maisons de brûler et les jardins de propager l'incendie. Et, dans certains cas, le débroussaillage autour des maisons devrait pouvoir être envisagé comme un service public payant fourni par la commune.

Face aux enjeux financiers des constructions, une valeur de la nature doit être redécouverte et chiffrée pour redéfinir sagement des priorités. La collectivité fait-elle le bon choix en laissant brûler un milieu naturel remarquable qui mettra un siècle à se reconstituer, pour protéger une résidence secondaire que les assurances permettraient de reconstruire en deux ans ?

Photo 4 :
Feu de Vidauban II :
habitat dispersé en forêt,
incendié en 2003.
Photo SDIS 83

Photo 5 :
Lotissement en forêt
(Alpes-Maritimes) :
lors d'un incendie
les services de lutte
se consacreront
prioritairement
à l'habitat, au détriment
de la forêt.
La collectivité fait-elle
un bon choix en laissant
construire en forêt ?
Photo D.A.



Photo 6 :
Retour d'expérience
au hameau de La Moure
(La Garde-Freinet)
sur la coupe
de combustible
du verger d'Icard.
Le feu du 21 août 2003
y a été arrêté.
Présentation lors des
Assises par Jacques Brun
(SIVOM du Pays
des Maures) à droite
sur la photo, et le
Colonel Christian Favre
(SDIS du Var).

Jean-Hugues BARTET
(ENGREF 1967)
Inspection générale
de l'Office national
des forêts

Car, enfin, le rôle d'accueil de ces forêts, pour les promeneurs, est de plus en plus manifeste et exprime une valeur de mieux en mieux reconnue. Il faudrait d'ailleurs en tenir compte pour proposer des alternatives aux randonneurs quand les risques d'incendie font interdire l'accès aux forêts.

Vers un grand débat

Devant ces constats, la mission pense qu'il est temps de recommander une initiative interministérielle pour inviter les collectivités territoriales et les partenaires concernés à un grand débat stratégique, un débat sur la place de la forêt et des espaces ruraux dans l'aménagement des territoires méditerranéens. La dernière grande réflexion stratégique sur les incendies de forêts date, en

effet, de 1986. Les grands axes de cette réflexion pourraient être : la place de la nature, la politique de gestion des risques, un financement clairement affiché par les bénéficiaires de la forêt et la volonté de communiquer et d'informer autour de la protection contre les feux en espaces boisés.

La Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (D.P.F.M.), confortée dans une mission zonale, pourrait être le catalyseur de cette réflexion. Elle pourrait s'appuyer sur l'évaluation documentée de la politique de prévention des incendies de forêts menée par le ministre chargé de l'agriculture dans les régions méridionales ; évaluation qui est en cours de réalisation par un comité présidé par un ancien D.D.A.F. du Var.

Cela pourra fournir un élan nouveau et partagé pour les efforts de prévention des incendies, à tous ceux qui s'intéressent à la forêt méditerranéenne, notamment aux techniciens et ingénieurs des Directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt (D.R.A.F. et D.D.A.F.), comme à ceux de l'Office national des forêts (O.N.F.) et des Centres régionaux de la propriété forestière (C.R.P.F.), qui ont un rôle majeur à jouer pour nourrir une telle réflexion stratégique et pour participer à l'animation de sa mise en œuvre. Il leur appartient de continuer à s'investir pour que ces organismes restent des chevilles ouvrières reconnues, par tous les acteurs, comme motivées, compétentes et efficaces, ce qui permettra de léguer à nos enfants des milieux naturels et forestiers vivants en région méditerranéenne.

J.-H.B.

Référence

La protection contre les incendies de forêt après les feux de l'été 2003

Conseil général du Génie rural des Eaux et Forêts, Conseil général des Ponts et Chaussées, Inspection générale de l'Administration, Inspection générale de l'Environnement.

Jean-Hugues BARTET, François BARTHELEMY, Jean-Pierre BATTESTI,
Jean-Pierre DAVID, Patrice FOIN et Franck PERRIEZ
Décembre 2003

Ce rapport est en ligne sur le site Internet du Ministère de l'équipement :
http://www.equipement.gouv.fr/rapports/themes_rapports/environnement/2003-0216/sommaire.htm

Ce texte est extrait de "La revue du GREF
Génie Rural, Eaux & Forêts", n°5
2^e trimestre 2004

Avec l'aimable autorisation
de l'Amicale des ingénieurs du GREF
AIGREF - ENGREF

19, Avenue du maine 75732 Paris cedex 15
Tél. 01 45 49 89 90 Fax. 01 45 44 84 56
Courriel : aigrefsecretariat@engref.fr